

Relatório do Ministro Relator

Trata-se 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”.

Adoto, como parte deste, o Relatório definitivo da lavra da equipe de auditoria, já após as manifestações dos gestores (acostado às fls. 251/325), com cujas conclusões manifestaram-se de acordo o Diretor da Área e a Titular da Seprog (fls. 326), passando a dele transcrever suas partes essenciais:

“1. Introdução

Antecedentes

1.1. O Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União - TCU para o período de 2003 a 2007, aprovado pela Portaria - TCU Nº 59, de 20 de janeiro de 2003, define, como um de seus objetivos estratégicos, “contribuir para a melhoria da prestação dos serviços públicos” (objetivo nº 4) e como uma de suas estratégias, “fortalecer as ações de controle voltadas para melhoria do desempenho da gestão pública” (estratégia nº 4).

1.2. A Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog realizou, no primeiro semestre de 2003, estudo de viabilidade em diversos programas de governo, com a finalidade de selecionar programas e ações a ser avaliados.

1.3. O Amazônia Sustentável foi selecionado, em conjunto com outros cinco de diversas funções de governo, como consequência da avaliação da relevância, do risco e da materialidade dos programas identificados como prioritários pelo governo. Na área de meio ambiente, o Programa Amazônia Sustentável foi sugerido pela Secretária da 4ª Secex, em cuja clientela encontra-se o Ministério do Meio Ambiente - MMA. Um dos critérios utilizados para a seleção do Programa foi a oportunidade que se apresenta em vista da programação de conferência internacional sobre auditoria ambiental, a ser promovida pela Intosai (International Organization of Supreme Audit Institutions) e o TCU, na semana do dia 05/06/2004.

1.4. A ação Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária foi selecionada dentro do Programa Amazônia Sustentável, em razão do respaldo político de que goza, ante expressivo aumento do orçamento; da relevância social do tema,

pela atenção de diversos atores sociais no Brasil e no exterior; do impacto potencial do Programa na redução da pobreza, um dos focos do Projeto CERDS (Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS) do TCU; das oportunidades de melhoria de desempenho com relação à viabilidade econômica dos projetos e ao acompanhamento e avaliação dos resultados do Programa por sua gerência. Além disso, a seleção foi realizada com a concordância do gerente do Programa Amazônia Sustentável.

1.5. A presente auditoria encontra-se prevista no Plano de Fiscalização do Tribunal para o 2º semestre de 2003, aprovado no Acórdão 778/2003 - Plenário.

Identificação do objeto da auditoria

1.6. O objeto da auditoria é a ação Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária que, até o exercício de 2003, integra o Programa Amazônia Sustentável, que possui, ainda, as seguintes ações: Capacitação para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia; Expansão e Consolidação do Sistema de Áreas Protegidas na Região Amazônica; Desenvolvimento Ambiental Urbano da Amazônia; Fomento a Projetos de Gestão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia; Fomento a Projetos de Gestão de Recursos Naturais na Amazônia - PPG7; Proteção às Florestas Tropicais da Amazônia - PPG7; Recuperação das Áreas Alteradas na Amazônia; e Gestão Ambiental em Terras Indígenas na Amazônia.

Objetivos e escopo da auditoria

1.7. Identificou-se que não há informações sistematizadas sobre os projetos apoiados, bem como que inexistem ações regulares e sistemáticas de controle, monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos apoiados e do Programa como um todo. Esses foram os aspectos considerados para a compor o problema de auditoria, que foi assim definido:

O Amazônia Solidária visa a 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 planejamento de auditoria identificou indícios de deficiência na operacionalização da ação quanto aos aspectos do acompanhamento dos resultados, bem como da articulação entre as iniciativas do Amazônia Solidária.

1.8. Como resultado do planejamento de auditoria, definiu-se que o principal objetivo seria de verificar em que medida a operacionalização do Amazônia Solidária, quanto aos aspectos do acompanhamento dos resultados, bem como da articulação entre as suas iniciativas, tem possibilitado a consecução dos seus objetivos.

Metodologia

1.9. Foram realizadas visitas a dezesseis municípios de quatro Estados que compõem a Região da Amazônia Legal: o Acre e o Pará, por concentrarem 65% dos projetos apoiados pelo Programa; Roraima e o Amazonas, por razões logísticas. Dos projetos apoiados pelo Amazônia Solidária, foram selecionados 84, considerando-se os seguintes critérios, por ordem de prioridade: acessibilidade; tipo de apoio recebido (fortalecimento institucional, comercialização, produção agroflorestal/extrativista, beneficiamento da produção, capacitação e documentação); valor dos projetos; fase dos projetos (executados e em execução).

1.10. As visitas aos projetos incluíram a aplicação de questionários às lideranças e aos beneficiários do Amazônia Solidária, quando possível. Foram aplicados questionários, ainda, a nove Secretarias de Meio Ambiente ou congêneres dos Estados que compõem a Amazônia Legal, não tendo sido obtida resposta da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e da Fundação Estadual do Meio Ambiente, ambas do Estado de Mato Grosso, apesar das reiteraões efetuadas.

1.11. Outras estratégias metodológicas e métodos de coleta de dados utilizados foram: análise de cerca de 80 processos referentes a projetos demandados na CEX/SCA/MMA; pesquisa postal; pesquisa eletrônica (via Internet); e análise de dados secundários. Quanto à pesquisa postal, foram enviados: 730 questionários (taxa de retorno de 19,31%) para as Secretarias de Meio Ambiente ou congêneres dos municípios que possuem atividades extrativistas dos Estados da Amazônia Legal; 126 (taxa de retorno de 23,8%) a lideranças comunitárias que tiveram projetos apoiados pelo Programa; e 79 (taxa de retorno de 12,7%) a lideranças com projetos não aprovados. Vale ressaltar que para a pesquisa postal não foi realizada amostra estatística, tendo sido enviados questionários a todos os municípios e lideranças comunitárias de associações extrativistas, excluídas aquelas que foram visitadas pela equipe de auditoria.

.....

2. Visão geral

2.1. No PPA 2000/2003, a ação Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia- Amazônia Solidária insere-se como uma das nove ações previstas para o Programa Amazônia Sustentável.

2.2. O objetivo do Programa Amazônia Sustentável é “promover o desenvolvimento da Amazônia, mediante o uso sustentável de seus recursos naturais”.

2.3. O Programa visa, ainda, a implantar um modelo de desenvolvimento na Amazônia que integre 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. Assim, pretende-se constituir condições para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento regional sustentável.

2.4. Embora sob o ponto de vista orçamentário o Amazônia Solidária deva ser tratado como uma ação, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, como todas as demais ações previstas no Programa Amazônia Sustentável, esta ação é tratada como programa e dispõe de gerenciamento próprio.

2.5. A Amazônia Legal, com extensão de 5 milhões de km², o que corresponde a 61% do território brasileiro, possui uma população de 21 milhões de habitantes (dados do Censo de 2000). O Produto Interno Bruto - PIB da região totalizou R\$ 73 bilhões em 2000, o que representa 6,5% do PIB do Brasil, apesar de a região ocupar mais de 60% de todo o território e abrigar 12% da população nacional. O PIB per capita da Amazônia Legal, em 2000, foi de R\$ 3.500.

2.6. As atividades extrativistas encontram-se em cerca de 640 municípios da Amazônia Legal.

2.7. São produtos extrativistas: seringa (borracha); andiroba, babaçu, copaíba, murumuru, cumaru e ucuúba (oleaginosas); umaru (amêndoa medicinal cicatrizante e anti-inflamatória); leite de amapá e leite de sucuba (leites que podem ser ingeridos, extraídos das árvores amapá e sucuba); bacaba; açaí; palmito; pataná (fruto); breu (essência tipo resina retirada da árvore breuzeiro); jatobá (essência medicinal e fruto); piquiá (essência medicinal e fruto); castanha-do-pará; castanha de caju; cascas de árvores medicinais (preciosa, p.ex.); madeira; mel de abelhas nativas; peixes (pesca artesanal); carnaúba; couro vegetal; e outros.

.....

Objetivos do Amazônia Solidária

2.9. 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.

2.10. 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.

Histórico

2.11. As comunidades tradicionais da Amazônia surgiram a partir da desarticulação da economia da borracha e da castanha nas primeiras décadas do século 19 e passaram mais de cem anos alijadas de qualquer política pública diretamente orientada para atender suas demandas específicas. Ainda hoje, em 2003, somente existe um programa orientado para o atendimento direto destas comunidades que é o Amazônia Solidária.

2.12. O Programa Amazônia Solidária foi criado como uma resposta do Governo à mobilização das comunidades extrativistas, a partir das dificuldades que atingiram aquelas populações com o fim da subvenção da borracha, representada pela extinção, ante o Plano Collor I, em 1990, da Taxa de Organização e Regulamentação do Mercado da Borracha - TORMB.

2.13. O primeiro passo para a sua criação foi a edição da Lei nº 9.749, de 12/08/97, cujo art. 7º determinava que o Poder Executivo adotasse, em 60 dias, medidas para promover a ascensão econômica e social dos seringueiros da Amazônia. Assim, em 15/10/97, a Exposição de Motivos nº 4, assinada conjuntamente por diversos Ministros de Estado, propôs a criação do Programa Amazônia Solidária.

2.14. A Exposição de Motivos delegava atribuições a nove ministérios (Aeronáutica; Marinha; Exército; Fazenda; Agricultura e do Abastecimento; Saúde; Planejamento e Orçamento; Meio Ambiente; e Recursos Hídricos e da Amazônia Legal), bem como à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, que, inicialmente, trabalhavam em conjunto para o alcance dos objetivos do Programa. Desde o seu início, em 1998, as ações foram desenvolvidas única e exclusivamente pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA, apesar de ter sido delegada competência para todos os nove Ministérios. Atualmente, o MMA conta com a colaboração eventual dos demais.

2.15. Em 1999, foi criada a Coordenadoria de Agroextrativismo - CEX, no âmbito da Secretaria de Coordenação da Amazônia, tendo como principal objetivo contribuir para o fortalecimento econômico e social dos extrativistas, promovendo o uso sustentável e a proteção da Amazônia. Além dos recursos do Amazônia Solidária, a Coordenadoria administra também os recursos alocados para a ação Gestão Ambiental em Terras Indígenas na Amazônia, que são de menor monta.

2.16. Inicialmente o Programa integrou as iniciativas do Programa Comunidade Solidária, com dotação orçamentária simbólica de R\$50.000,00. No Plano Plurianual - PPA 2000/2003, o Programa passou a constituir-se em uma ação do Programa Amazônia

Sustentável.

2.17. 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.

2.18. De acordo com o documento do Projeto, os principais resultados esperados com sua implementação são:

- a) levantamentos e análise de informações para a formulação e o aperfeiçoamento de políticas públicas realizados;
- b) iniciativas públicas e não governamentais no campo do agroextrativismo coordenadas e integradas;
- c) políticas relacionadas com o agroextrativismo sendo elaboradas e implementadas;
- d) demandas de suporte produtivo das comunidades extrativistas viabilizado;
- e) assistência técnico-financeira para o aperfeiçoamento da produção, do beneficiamento, da comercialização de produtos agroextrativistas criada e em funcionamento;
- f) fortalecimento das organizações extrativistas realizado;
- g) rede de apoio a financiamento dos agroextrativistas organizada;
- h) técnicos extensionistas, comunitários e agentes agroflorestais capacitados para implementar o Prodex (Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Agroextrativismo - Prodex) e outras linhas de fomento ao extrativismo;
- i) agroextrativistas financiados e recebendo assistência técnica de qualidade.

Outras ações de apoio às comunidades extrativistas

2.19. Pelo empenho e dedicação da equipe da CEX/SCA/MMA, outras iniciativas estão sendo implementadas para a promoção da qualidade de vida e o fortalecimento da economia das comunidades extrativistas, com o intuito de contribuir para o seu desenvolvimento. Citam-se como exemplos: o redesenho do PRONAF-A para incluir os extrativistas; a criação do Programa de Desenvolvimento Sócio-Ambiental da Produção Familiar Rural na Amazônia - PROAMBIENTE; e a transferência de 20% dos recursos provenientes do Programa Nacional de Subvenção Econômica aos Produtores de Borracha Natural para a administração do MMA, em articulação com os governos estaduais, com o intuito de atender aos produtores de borracha nativa da Amazônia, cuja proposta encontra-se em fase de tramitação.

2.20. Além dessas iniciativas, outros Programas possuem ações em benefício dos extrativistas, a saber: Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA; e, no PPA 2004 - 2007, a ação Fomento a Projetos de Gestão Ambiental das Reservas Extrativistas da Amazônia do Programa Amazônia Sustentável.

2.21. Ademais, o Prodex e o Subprograma Projetos Demonstrativos PD/A também apoiam comunidades extrativistas. Entretanto, por seus representantes integrarem o Comitê Gestor Programa, serão analisados no subtítulo Processo de Tomada de Decisão, adiante.

2.22. Vale ressaltar que a presente auditoria, como já mencionado antes, limitou-se a avaliar a ação Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária.

.....

Beneficiários

2.24. O Amazônia Solidária, diretamente ou por meio do Projeto BRA/99/025 - Programa de Apoio ao Agroextrativismo da Amazônia, apóia as comunidades extrativistas dos nove estados que compõem a Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso). Atende, assim, 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.

2.25. Mencionado Projeto adota como prioridade o atendimento aos extrativistas que estão organizados ou que se dispuserem à organização, por considerar que, por meio da associação, alcança-se uma eficácia maior na alocação dos recursos, evitando a sua dispersão e pulverização.

2.26. A tabela a seguir apresenta o total da população extrativista na Amazônia Legal, por UF, excluído o Estado do Maranhão. Ressalte-se que os dados são relativos ao ano de 1993 e não incluem todas as populações consideradas tradicionais.

Tabela 1 - População Extrativista, por UF, em 1993, na Amazônia Legal

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: ECOTEC - Estudo de Pré-investimento - Projeto Resex/PPG-7.

2.27. Atualmente, segundo informações prestadas pela CEX/SCA/MMA, estima-se em 1,5 milhão o número de extrativistas, espalhados pelos nove Estados que compõem a Amazônia Legal, habitando áreas isoladas onde a densidade demográfica não é superior a 2 habitantes por Km².

Principais Produtos

2.28. Na fase de planejamento, elaborou-se o mapa de produtos e impactos em parceria com a equipe técnica da CEX/MMA quando identificou-se os seguintes produtos-chave:

- a) capacitações efetuadas;
- b) assistência técnica prestada;
- c) projetos executados;
- d) populações extrativistas beneficiadas.

2.29. Ademais, identificaram-se os seguintes impactos decorrentes ação do Amazônia Solidária:

- a) representações extrativistas fortalecidas;
- b) meio ambiente preservado;
- c) atividade econômica viabilizada;
- d) melhorias sociais atingidas;
- e) atividade econômica diversificada e aperfeiçoada;
- f) comunidade organizada.

2.30. A eficácia do Programa Amazônia Sustentável é medida por um único indicador, que consta do PPA 2002 - 2004, e que será analisado no Capítulo 3 do presente relatório.

Aspectos orçamentários

2.31. Quando de sua criação, em 1997, o Amazônia Solidária foi contemplado com o orçamento simbólico de R\$ 50.000,00. A partir daí, emendas parlamentares garantiram o aumento progressivo dos recursos no Orçamento Geral da União.

2.32. Desde então, segundo informado pela equipe da CEX, têm sido feitas gestões junto à Secretaria de Orçamento Federal para descontingenciamento de recursos destinados ao Amazônia Solidária.

2.33. Vale mencionar que, com a extinção da TORMB, que representava R\$ 11.000.000,00 anuais, e a instituição do subsídio da borracha (Lei nº 9.479, de 12/08/1997), havia a expectativa de que valores equivalentes fossem disponibilizados no orçamento do Amazônia Solidária. Todavia, esses recursos nunca foram disponibilizados. Além disso, segundo informações prestadas pela equipe da CEX, somente as grandes indústrias (exemplo: Pirelli, Firestone) conseguem acessar o subsídio da borracha.

2.34. Entretanto, está em tramitação proposta de Decreto com pareceres positivos da Consultoria Jurídica do MMA e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, que destina 20% dos recursos provenientes do Programa Nacional de Subvenção Econômica

da Borracha aos produtores de borracha natural da Amazônia. Estes recursos serão administrados diretamente pelo MMA, a quem competirá a coordenação do atendimento aos extrativistas, em parceria com os governos estaduais.

2.35. Com relação ao orçamento aprovado para este ano de 2003, no montante de R\$ 22.611.000,00, informou-se que o incremento de cerca de 230 % em relação ao orçamento de 2002 se deve em razão da inclusão de emenda parlamentar da então Senadora e atual Ministra do MMA, Marina Silva.

2.36. Foi informado, ainda, que serão disponibilizados R\$ 7.000.000,00 ao Amazônia Solidária, oriundos do orçamento destinado ao Programa Fome Zero, ante a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2003, de 05/06/2003 (DOU de 16/06/2003), cujo objeto, constante da Cláusula Primeira, prevê o estabelecimento de bases de cooperação técnica entre os partícipes, tornando o Amazônia Solidária um parceiro do Fome Zero, para implementação de suas atividades na Região Amazônica.

Tabela 2 - Histórico Orçamentário/Financeiro da Ação "Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária" do Programa Amazônia Sustentável (0502), período 2000/2003

Valores expressos em R\$

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

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

(1)Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.

(2)Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar cancelados no exercício (X+1).

(3)Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Não contempla restos a pagar anteriores a 2000, uma vez que a estrutura orçamentária era diferente.

(4)Valores atualizados até 04/07/2003.

2.37. Durante a etapa de execução dos trabalhos de auditoria, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2004-2007. Nesse documento, a ação Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária, que integrava o Programa Amazônia Sustentável, foi elevada à categoria de Programa, passando a ser denominado Programa Comunidades Tradicionais (1145), com as seguintes ações: Apoio às Organizações Extrativistas da Amazônia (0778); Assistência Técnica à Produção e à

Comercialização de Produtos Extrativistas na Amazônia (6040); Capacitação de Comunidades Extrativistas na Amazônia (6024); Capacitação de Comunidades Tradicionais (6060); Gestão Ambiental em Terras Quilombolas (6230); Gestão e Administração do Programa (2272); e Segurança Alimentar para Comunidades Extrativistas da Amazônia (423).

2.38. Na construção do novo PPA, já que a SCA desenvolve ações contemplando a questão indígena, sugeriu-se a criação do Programa Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento (0151), vinculado à Fundação Nacional do Índio - Funai / MJ. Duas ações do mencionado Programa estão no MMA: Gestão Ambiental em Terras Indígenas no Brasil (2967), gerenciada pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável - SDS e Fomento a Projetos e Gestão Ambiental dos Povos Indígenas da Amazônia (6063), gerenciada pela SCA, ressaltando que a atuação se restringe às populações indígenas localizadas na Amazônia.

Processo de tomada de decisão

2.39. A alocação de recursos do Programa é feita tanto por meio do atendimento da demanda espontânea das comunidades, a fundo perdido, quanto por meio de ações diretas, direcionadas para a promoção da organização, capacitação e fortalecimento das comunidades extrativistas.

2.40. Grande parte dos recursos orçamentários do Amazônia Solidária são aplicados por meio da Carteira de Projetos do BRA/99/025, cujo Comitê Gestor põe em prática um modelo de gestão paritária, contando com representantes do governo e das comunidades. O Projeto BRA/99/025 - Programa de Apoio ao Agroextrativismo da Amazônia, foi firmado em 13/12/1999, sob a égide do Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas e suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, de 29/12/1966. Esse Acordo prevê contribuir para o fortalecimento econômico e social das comunidades extrativistas da Amazônia (artigo, I, parágrafo único, artigo III, parágrafo primeiro e artigo IV, parágrafo quarto).

2.41. Apesar de estar previsto e ser considerado desejável o recebimento de recursos de outras origens, o BRA/99/025 tem sido custeado exclusivamente com recursos do Orçamento Geral da União, alocados para o Programa auditado.

2.42. Segundo o Documento do Projeto BRA/99/025, a Gerência do Projeto está diretamente subordinada ao Gabinete da Secretaria de Coordenação da Amazônia e tem como função implementar todos os objetivos e atividades elencadas no desenho do projeto, por meio dos Componentes Prodex e Carteira de Projetos.

2.43. O componente Prodex refere-se à implementação de ações relativas à

assistência técnica para viabilizar o acesso, por parte dos extrativistas dos estados da Amazônia, de recursos disponibilizados. O Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Extrativismo - Prodex é uma linha de crédito administrada pelo Banco da Amazônia - BASA, com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, dirigida especificamente aos trabalhadores agroextrativistas da Região Norte.

2.44. O Amazônia Solidária suplementa, com o apoio do CNS e do Grupo de Trabalho Amazônico - GTA, a assistência técnica aos projetos agroextrativistas, normalmente prestada pelas empresas de assistência técnica e extensão rural dos estados - Emater.

2.45. O componente Carteira de Projetos tem por objetivo apoiar diretamente as iniciativas das comunidades extrativistas. Trata-se do conjunto de projetos apresentados diretamente pelas comunidades, solicitando apoio.

2.46. O Comitê Gestor do Programa de Apoio ao Agroextrativismo da Amazônia é a instância deliberativa sobre o apoio aos projetos, tendo, entre suas atribuições, a de apoiar a gestão da Carteira de Projetos e avaliar e sugerir estratégias ao desenvolvimento do Projeto. A implementação da Carteira de Projetos pode contar, ainda, com o apoio das agências implementadoras - CNS e GTA.

2.47. Integram o Comitê Gestor 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.

.....

2.54. Para se habilitar aos recursos, as comunidades devem proceder ao preenchimento de Roteiro para Apresentação de Projetos. A partir do decidido na 7ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor do Programa, em 10, 11 e 12 de abril de 2003, foram alterados os limites de valor para aprovação de projetos, passando a ser: projetos do Tipo A - de até R\$ 3.000,00; do tipo B - de R\$ 3.001,00 a R\$10.000,00; do Tipo C - de R\$10.001,00 a R\$ 50.000,00; do Tipo D - de R\$50.001,00 a R\$ 100.000,00. Ficou decidido, ainda, que o Programa poderá apoiar projetos excepcionais - acima de R\$ 100.000,00, considerando arranjos produtivos locais, as parcerias, o número de beneficiados e sua importância social, econômica e ambiental. Para tanto, decidiu-se que a equipe técnica da CEX submeterá proposta de critérios e indicadores de avaliação ao Comitê Gestor.

2.55. Os projetos do Tipo A, de menor valor, são administrados diretamente pelo Conselho Nacional de Seringueiros - CNS e pelo Grupo de Trabalho Amazônico-GTA, que decidem pela sua aprovação ou não.

2.56. Os demais projetos são encaminhados para a Secretaria de Coordenação da Amazônia - SCA e recebem parecer técnico, que pode: recomendá-los ao Comitê Gestor para que os aprove; recomendá-los com observações e não recomendá-los.

2.57. A partir do parecer técnico, o Comitê Gestor procede à análise e ao julgamento dos projetos e defere os melhores e os mais importantes para a região, considerando os recursos disponíveis. Os projetos podem ser reprovados, aprovados, aprovados com recomendações ou aprovados com condicionantes.

2.58. As instituições com projetos em fase de execução não podem receber novo apoio da SCA até que estes estejam finalizados. Por sua vez, os projetos de extrativismo que sejam complementares a financiamentos tomados do Prodex, desfrutam de preferência para a aprovação por parte do Comitê Gestor.

2.59. Além do controle exercido pelo Comitê Gestor, as entidades que solicitam projetos prestam contas e, anualmente, são elaborados relatórios de progresso, exigidos pelo PNUD. O monitoramento e a avaliação de projetos e do Programa como um todo são objetos de análise no Capítulo 3 deste relatório.

Vinculação com o Programa Fome Zero e com o PPA 2004-2007

2.60. A Interação com o Programa Fome Zero se deu por intermédio do Acordo de Cooperação Técnica nº 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, com o intuito de tornar o Amazônia Solidária parceiro do Programa Fome Zero, para implementação de suas atividades no âmbito da região amazônica.

2.61. Estabelecida a parceria, pretende-se a recuperação da auto-estima das famílias das populações tradicionais da Amazônia Legal, a promoção do desenvolvimento social e econômico, além da preservação da biodiversidade daquela Região.

2.62. Está previsto, ainda para o exercício de 2003, o repasse de R\$ 7.000.000,00 para o Amazônia Solidária, oriundos do orçamento do Fome Zero, para atender as demandas de produção das comunidades extrativistas.

3. Metodologia de Avaliação dos Resultados do Programa

3.1. Foi constatado que o Amazônia Solidária apresenta grave deficiência na avaliação dos projetos apoiados e, conseqüentemente, na identificação do resultado geral do Programa em termos não só de benefícios alcançados pela comunidade extrativista, mas

também quanto a economia, eficiência, eficácia, efetividade e equidade.

3.2. Tal fato já havia sido observado durante a fase de planejamento da presente auditoria. O TC 006.401/2003-1 (Relatório do Estudo de Viabilidade) traz, de forma recorrente, que uma das principais fragilidades apresentadas pelo programa é justamente a deficiência de instrumentos de controle das ações do Programa.

3.3. O Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000/2003, referente ao exercício de 2002, aborda alguns aspectos do Programa, de forma bastante subjetiva, o que confirma o relatado no supracitado TC.

(...)

Quanto às metas físicas das ações, a maioria delas passível de estimativa, acredita-se que a variação das mesmas foi satisfatória. Algumas ações, como o Apoio a Comunidades Extrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária e o Fomento a Projetos de Gestão de Recursos Naturais Na Amazônia - PPG-7 foram excelentes ao longo de todo o período. No tocante aos principais resultados, destaca-se:

- grande avanço no grau de organização da produção de populações extrativistas apoiadas pelas ações do Programa, com diversificação da produção e verticalização das cadeias produtivas na região.

(...) (grifamos).

3.4. Segundo o Documento do BRA/99/025, está sendo implantado paulatinamente, um processo de monitoramento, o que incluiria a análise dos relatórios dos projetos apoiados, visitas técnicas in loco e avaliações das ações do Projeto.

3.5. Ainda, segundo o Documento, a monitoria e avaliação são implementadas utilizando-se os seguintes mecanismos: reuniões sistemáticas, viagens, troca de informações com outras fontes de financiamento, avaliação interna, consultoria independente e pelos próprios beneficiários do Projeto. Consta do referido documento que talvez a utilização dessa estratégia fosse um dos principais aspectos positivos do Programa, considerando o controle social ao qual este estaria submetido e que a dinâmica da avaliação e monitoria traduz-se em orientações orgânicas para a continuidade e efetividade do Projeto

3.6. Em que pesem as considerações acerca dos benefícios advindos dessa metodologia de monitoria e avaliação, verificou-se que as informações obtidas não são consolidadas de modo a aferir objetivamente os resultados alcançados pelo Amazônia Solidária. Assim, ainda durante a fase de planejamento, considerou-se que o tratamento dado às informações obtidas pela metodologia adotada poderia vir a dificultar a tomada de decisões, por não ser sistemático, tampouco permitir a avaliação do Programa como um todo.

3.7. Na etapa de planejamento de auditoria definiu-se que seria necessário examinar se os dados existentes são suficientes para proceder ao efetivo controle e avaliação do Programa; se as avaliações realizadas contemplam as dimensões institucionais, ambientais, econômicas e sociais; se existem boas práticas de avaliação em outros programas; se os resultados das avaliações estão sendo publicados e se o indicador do Programa é adequado para a avaliação de seus resultados.

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

3.8. Com relação à avaliação dos projetos, observou-se que faltam informações sobre perfil socioeconômico dos beneficiários; que as visitas aos projetos por parte da CEX/SCA não obedecem a critérios pré-definidos; que os dados coletados não são consolidados, o que dificulta o controle, a tomada de decisão e o planejamento; e que não existem indicadores definidos para o Amazônia Solidária.

3.9. Com base em entrevistas e nas atas de reunião do Comitê Gestor do Programa, constatou-se que as avaliações sobre a execução do Programa teriam se restringido à contratação de duas avaliações independentes, uma para avaliar os projetos apoiados pela Carteira de Projetos e pelo Prodex e outra para avaliar as usinas de borracha financiadas pelo Programa.

3.10. Quanto a avaliações pontuais sobre os projetos, como citado anteriormente, a metodologia empregada abrangeria: reuniões sistemáticas; viagens; troca de informações com outras fontes de financiamento; e avaliação interna. A metodologia empregada pela equipe do Programa foi considerada deficiente principalmente com relação à qualidade e o controle dos dados coletados.

3.11. Consta do Roteiro para Apresentação de Projetos, nos itens que tratam das informações sobre os projetos com valores superiores a R\$ 10.000,00, questões relativas ao local onde este será desenvolvido, número de beneficiários, duração, justificativa para solicitação do projeto, existência de outras iniciativas na região para a solução do problema, dentre outros aspectos abordados. Neste ponto, sobressai a ausência de solicitação de informações básicas sobre a população. Assim, constatou-se que não existem mecanismos de avaliação do perfil sócio-econômico da comunidade, não sendo portanto, passível de verificação a ocorrência de melhorias qualitativas ou quantitativas nas condições de vida dessas comunidades, após a implementação de projetos financiados pelo Programa.

3.12. Tal situação confirmou-se pela análise de amostra de processos da Carteira de Projetos aprovados junto à CEX. O exame revelou a insuficiência das informações coletadas para permitir o efetivo gerenciamento do Programa, bem como aferir

o alcance de seus objetivos, ante a falta de informações sobre o perfil sócio-econômico das populações a serem beneficiadas.

3.13. Com relação às exigências constantes do referido roteiro, quando da apresentação do relatório técnico final de execução, constam as seguintes questões a serem respondidas pelo beneficiário:

14. Quais foram os benefícios imediatos para as comunidades ou pessoas envolvidas?

15. Que benefícios se pode prever que ainda virão para as comunidades e para o meio ambiente pela ação do projeto?

16. Quais foram os pontos fortes do projeto?

17. Quais foram os pontos fracos do projeto?

3.14. Pela análise do roteiro mencionado, constatou-se que, apesar das informações solicitadas apontarem a necessidade de identificação dos benefícios auferidos em razão da implantação de projetos, a inexistência de dados sobre a situação ex ante (diagnóstico da realidade) dessas comunidades dificulta a avaliação ex post (de resultados) sobre os resultados do programa na melhoria das condições de vida da população atendida.

3.15. Durante a visita ao município de Rio Branco/AC, identificou-se que a Comissão Pastoral da Terra - CPT possui metodologia para avaliação, aplicada a projetos que são apoiados por essa organização junto a comunidades, inclusive extrativistas, naquela Região. Esse documento pode ser disponibilizado à CEX e servir como orientação, se atender às necessidades e especificidades dos projetos apoiados pelo Amazônia Solidária, no intuito de que seja definida sua própria sistemática de avaliação.

3.16. Propõe-se recomendar à CEX/SCA/MMA que proceda ao desenvolvimento de metodologia de avaliação de projetos, contemplando a quantificação dos resultados em termos de pessoas beneficiadas e benefícios sociais, econômicos, institucionais e ambientais. Recomenda-se, ainda, que 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, e outras que julgar necessárias para elaboração de levantamento do perfil sócio-econômico desses beneficiários, estabelecendo marco zero que sirva à avaliação dos impactos dos projetos. Entende-se pertinente, ainda, recomendar que esses dados sejam requeridos quando da apresentação da prestação de contas e, caso necessário, em ocasiões posteriores, ao longo do tempo de maturação do projeto apoiado pelo Programa. Assim, com a devida consolidação dos dados, será possível a medição dos resultados de cada projeto e do Programa como um

todo.

3.17. Outro aspecto considerado deficiente na sistemática de avaliação adotada pela CEX, diz respeito ao fato de 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.

3.18. Considera-se pertinente recomendar à CEX/SCA/MMA que 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.

3.19. A falta de consolidação de informações sobre os projetos de forma sistematizada, também foi considerada como deficiência no controle de dados, dificultando de forma significativa a avaliação da efetividade do Programa, pois, apesar da tentativa do mencionado Roteiro de estabelecer um levantamento mínimo dos benefícios auferidos pelas comunidades após o acesso ao Programa, constatou-se que a CEX/SCA/MMA não dispõe de banco de dados consolidados com as informações acerca desses projetos. A evidenciar esta situação, citam-se os diversos problemas encontrados para se obter informações sobre os projetos ao longo da auditoria.

3.20. Essa deficiência produz efeitos negativos significativos sobre a gestão do Programa e a avaliação de seus resultados.

3.21. A deficiência de mecanismos para a avaliação dos projetos, aliada à variedade da tipologia dos projetos apoiados pelo Programa, é um fator que dificulta o controle, além de dificultar a quantificação dos dados relativos aos resultados do Programa e o planejamento de novas ações para correção das deficiências e disseminação de boas práticas.

3.22. Com relação à fragilidade dos mecanismos de controle, avalia-se que a falta de consolidação de dados sobre projetos que tenham obtido sucesso, ou mesmo sua identificação, impede que a CEX disponha de mecanismos para replicação desses projetos, de modo que valiosas informações gerenciais são perdidas ou ficam restritas ao conhecimento de determinado participante da equipe. Da mesma forma, projetos deficientes que apresentaram dificuldades de implementação também não possuem dados consolidados que possam nortear a melhor execução de projetos similares.

3.23. Outro ponto identificado diz respeito à ausência de informações sistematizadas sobre os pequenos projetos administrados pelas agências implementadoras CNS e GTA, por intermédio do instrumento denominado Carta de Entendimentos. Tanto o CNS quanto o GTA consolidam as prestações de contas desses pequenos projetos e as encaminham à CEX/SCA.

3.24. Dessa forma, considera-se pertinente recomendar à CEX/SCA/MMA que 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. Além disso, assegurem que o CNS e o GTA dêem publicidade aos resultados dos pequenos projetos por eles administrados.

3.25. Os benefícios esperados com a implementação das recomendações propostas acima dizem respeito à melhoria das informações disponíveis sobre os projetos, possibilitando uma atuação mais focada no público-alvo do Programa por parte da CEX/SCA/MMA; a avaliação dos resultados alcançados pelos projetos, possibilitando o conhecimento das razões de êxito ou insucesso e, conseqüentemente, o melhoramento contínuo das iniciativas e análises. Espera-se ainda contribuir para a mensuração dos resultados dos projetos e, posteriormente, a avaliação dos resultados do Programa para a população alvo, possibilitando aferir se os objetivos do Amazônia Solidária estão sendo atingidos.

3.26. Importante aspecto a ser considerado diz respeito a não mensuração do Indicador de Desempenho definido para o Programa. O indicador de desempenho definido para todo o Programa Amazônia Sustentável no PPA 2000/2003 foi: “Taxa de Participação de produtos oriundos do uso sustentável de recursos naturais da Amazônia no PIB da região”. Não existem indicadores de desempenho específicos para a ação Amazônia Solidária.

3.27. A fórmula de cálculo consiste na relação percentual entre o PIB de atividades oriundas do uso sustentável de recursos naturais da Amazônia e o PIB total da Região Amazônica.

3.28. O índice inicial constante do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual - Sigplan é de 0,1%, apurado em 01/01/1980. A meta a ser atingida ao final do PPA é o índice de 0,5%.

3.29. Verificou-se que o indicador nunca foi medido. Segundo informações obtidas nas entrevistas realizadas com gestores do Ministério do Meio Ambiente - MMA, tal fato deve-se à impossibilidade de mensurar a participação dos produtos oriundos de usos sustentáveis dos recursos naturais, muitas vezes comercializados informalmente. Além

disso, o índice base data de 1980, sendo assim, não haveria como afirmar que eventuais progressos decorreriam das ações do Programa, pois se desconhecia a evolução do indicador até o início da vigência do PPA. Transcreve-se abaixo a avaliação do indicador efetuada pelo MMA, constante do Relatório Anual de Avaliação - PPA 2000-2003-Exercício 2002:

Quanto ao indicador, sustenta-se que o indicador síntese de desempenho Taxa de Participação de Produtos Oriundos do Uso Sustentável de Recursos Naturais da Amazônia no PIB da Região é inadequado visto que:

- o dado é de 1980 e não de 1998, data do início do Programa, sendo impossível relacionar o desempenho do Programa com qualquer variação detectada no indicador;
- há um problema conceitual relativo ao indicador dada à dificuldade de definição de Produtos Oriundos do Uso Sustentável de Recursos Naturais da Amazônia a ser mensurado em termos de proporção do PIB regional; e
- há restrição quanto ao cálculo do PIB regional, haja vista a precariedade das estatísticas de produção para a região, sobretudo no que tange a produtos trabalhados em pequena escala, pelo setor informal rural e urbano, de forma muitas vezes intermitente.

Outro problema decorre do largo escopo do Programa (nove ações com grande diversidade de enfoque), dificultando a tarefa do indicador de traduzir satisfatoriamente o comportamento de tão diversas ações.

3.30. O fato de não existirem indicadores de desempenho específicos para o Amazônia Solidária foi considerado quando da definição do problema de auditoria, pois constituiu indício de deficiência na operacionalização do Programa quanto ao aspecto do acompanhamento dos resultados.

3.31. Entretanto, segundo informado pelos gestores do Programa, estão sendo realizadas oficinas de trabalho com técnicos da CEX e do Projetos Demonstrativos A - PD/A para a construção de indicadores específicos para o Amazônia Solidária.

3.32. No que diz respeito às metas físicas, conforme registrado no Sigplan, o PPA 2002-2003 fixou para a ação Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia (2931) a meta de apoiar 55 comunidades e 11.068 famílias. Segundo o Relatório Anual de Avaliação, a meta foi 100% alcançada no exercício de 2002.

3.33. Com relação a publicidade dos resultados obtidos pelo Programa, observou-se que ainda não foram tomadas providências neste sentido. As principais causas apontadas pela equipe para essa situação foram a deficiência de informações e dados acerca do efeito do Programa sobre as populações beneficiadas e a falta de recursos financeiros para a promoção do Programa.

3.34. Corroborando o aspecto negativo da ausência de publicidade sobre o

Programa, constatou-se que a falta de informações foi o item mais assinalado para justificar as dificuldades de acesso ao Programa nos questionários aplicados (42,62% das respostas válidas das entidades com projetos aprovados e 65,93% das respostas válidas dos questionários respondidos pelas prefeituras). Além disso, as prefeituras que consideraram que o acesso ao Programa não é igualitário, 56,16% justificaram que isso se dá porque as comunidades tem pouco ou nenhum conhecimento sobre o Programa.

3.35. Por isso, considera-se pertinente recomendar à CEX/SCA/MMA que desenvolva mecanismos de promoção do Programa que abranjam às populações extrativistas mais carentes.

3.36. Como possíveis benefícios a serem alcançados com a medida, pode-se apontar o fato de que as comunidades extrativistas mais carentes teriam maior conhecimento sobre o Programa, induzindo a uma melhor organização comunitária com vistas a acessar os recursos disponíveis.

3.37. Finalmente, cumpre considerar que as deficiências apontadas nos procedimentos gerenciais de avaliação do Amazônia Solidária são recorrentes em diversos outros programas implementados pelo Governo Federal. Uma das principais razões é a escassez de recursos. Assim, quando os recursos de determinado ministério não são suficientes para todas as ações previstas, o que normalmente ocorre é o corte nas despesas com monitoramento e avaliação.

3.38. Diante do exposto, considera-se pertinente recomendar à CEX/SCA/MMA que adote providências com vistas a alterar a estrutura das ações do Programa, que constitui a base para a elaboração da proposta orçamentária do MMA, de modo que o Programa Comunidades Tradicionais, sucessor do Amazônia Solidária para o PPA 2004/2007, passe a conter a rubrica monitoramento e avaliação, assegurando recursos específicos a serem acrescidos aos recursos originariamente alocados ao Programa.

Conclusões sobre a metodologia de avaliação dos resultados do Programa

3.39. Do exposto fica claro a necessidade de se estabelecer metodologia de avaliação dos projetos apoiados, bem como dos resultados do Programa como um todo, além de se desenvolver sistemática realização de vistorias em projetos apoiados pelo Programa. É importante, também, que seja desenvolvido banco de dados com informações sobre os projetos apoiados e sobre os pequenos projetos administrados pelo CNS e o GTA. Tais medidas contribuirão para aferir se o Amazônia Solidária está alcançando os objetivos a que se propõe.

3.40. Ademais, para que a CEX/SCA/MMA possa realizar as atividades de avaliação e monitoramento, propôs-se que seja incluída na proposta orçamentária daquela

Secretaria ação que as financie.

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

4.1. Para investigar de que forma as populações agroextrativistas beneficiadas pelo Programa encontram condições de dar continuidade a seus empreendimentos, foi necessário verificar se os projetos apoiados tiveram continuidade, se os procedimentos de capacitação das comunidades e se a assistência técnica contribuem para a sustentabilidade dos empreendimentos, se, após a execução dos projetos, as comunidades tornam-se aptas a buscar recursos financiados e se existem outras ações desenvolvidas por outras entidades ou programas que afetem os empreendimentos apoiados pelo Amazônia Solidária.

4.2. Antes de abordar a questão, faz-se necessário esclarecer que, diante da variedade de categorias possíveis de projetos, a análise da continuidade dos projetos limitou-se àqueles que contemplam todas as fases do negócio, desde a produção, passando pelo beneficiamento, escoamento, até a comercialização, além da assistência técnica, que permeia todas as outras fases. Isso exclui, por exemplo, projetos de apoio institucional.

Descontinuidade de projetos

4.3. 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 a solução dos mesmos problemas nas regiões beneficiadas.

4.4. Alguns projetos visitados e que foram apoiados pelo Programa, não tiveram continuidade devido a sua inviabilidade técnica. Como exemplo, citem-se os projetos de criação de peixes nas comunidades do rio Arapiuns/PA. A taxa de mortalidade dos alevinos durante o trajeto Belém-comunidade beneficiária é de aproximadamente 60%, além do que foi desconsiderada a falta de recursos da comunidade para a compra de ração

4.5. Encontram-se paralisados, também, os projetos : Viveiro Escola na Associação dos Produtores Rurais de Pedra Branca, Solimões, Anunãs e Santiago/PA; e beneficiamento de Castanha na Associação dos moradores do Cajari/AP.

4.6. Outro projeto em que não houve continuidade é o que previa a compra de dois galpões, na comunidade de São Miguel/PA, para confecção e venda de artesanato. Verificou-se que os galpões estão abandonados e se deteriorando pela ação do tempo, uma vez que são distantes da comunidade. Em entrevistas com os beneficiários, foi relatado que a comunidade não foi consultada sobre a melhor localização para a construção do galpão, o que explica em parte o abandono do local.

4.7. Quanto aos projetos de piscicultura, ressalte-se que, em cumprimento à deliberação do Comitê Gestor do Programa, foi realizado Seminário sobre Piscicultura em Tanques-Rede, em Porto Velho/RO, nos dias 12 e 13 de novembro de 2001, com o intuito de conhecer as experiências mais expressivas dessa atividade produtiva na Amazônia e levantar critérios técnicos para futura avaliação e apoio a projetos dessa natureza. Naquela oportunidade, e como resultado dos debates entre técnicos, pesquisadores e produtores, foram definidos indicadores que seriam utilizados nas análises e aprovação de projetos de piscicultura em tanques-rede. Além dos indicadores, acordou-se que a CEX passaria a adotar, no apoio aos projetos desse tipo, a seguinte estratégia: os projetos deverão ser articulados com instituições de pesquisa e assistência técnica e apoio conjugado com outros agentes financeiros (BNDES, CNPq, PRONAF, Embrapa); e os projetos deverão ter caráter piloto, com valores compatíveis com a disponibilidade do Programa. Além disso, os sistemas de produção contemplados nos projetos deverão ter as seguintes características: baixa biomassa em sistemas semi-intensivos; riscos reduzidos; fácil adoção e adaptabilidade pelas comunidades executoras; e respeito à diversidade local, buscando alternativas tecnológicas para solucionar problemas relacionados à alimentação dos peixes e à construção dos tanques.

4.8. Ademais, a análise dos questionários aplicados junto a lideranças comunitárias que tiveram projetos apoiados corroborou o achado quando das visitas a campo. Parte das lideranças (22,22 %) afirmou que os projetos apoiados não tiveram continuidade ou continuaram em parte. Os projetos que tiveram continuidade, aos quais se referiram os demais pesquisados (77,78%), correspondem principalmente a projetos de fortalecimento institucional e de capacitação. Esses últimos representaram cerca de 52,9 % dos projetos visitados. No entanto, sobre esses projetos não se consegue uma análise precisa no que tange à continuidade (ver item 4.2). Considerando no universo de projetos pesquisados apenas aqueles passíveis desse tipo de análise, as respostas de não continuidade ou continuidade em parte sobem para aproximadamente 44,9%.

4.9. O fato de as análises técnicas dos projetos não avaliarem adequadamente a questão da viabilidade pode ser indicado como uma das causas para a descontinuidade dos empreendimentos. Essa questão será analisada com maior profundidade, mais adiante neste capítulo, no subtítulo Deficiência no planejamento dos projetos, oportunidade em que será proposta recomendação à CEX/SCA/MMA. Outra causa da descontinuidade dos projetos pode ser atribuída à falta de maior envolvimento dos beneficiários no seu planejamento.

4.10. Como efeito da descontinuidade dos empreendimentos, vislumbra-se o desperdício de recursos em projetos sem viabilidade técnica e o desânimo das comunidades

em função do insucesso de seus empreendimentos. Foi relatado pelas comunidades, cujos projetos apoiados pelo Amazônia Solidária não tiveram continuidade, que apesar do desânimo com a atividade extrativista e mesmo não divisando futuro melhor para si ou para seus filhos, não abandonariam suas áreas, porque sabem das dificuldades da vida na cidade: desemprego, despesas com água, luz, comida, itens esses que não oneram o orçamento familiar, enquanto continuarem em comunidades extrativistas, na floresta. Tal afirmação ficou evidenciada na aplicação dos questionários junto aos beneficiários, quando 96,5% dos entrevistados afirmaram não achar necessário sair da comunidade para melhorar de vida.

4.11. Recomenda-se à CEX/SCA/MMA que passe a exigir, na apresentação dos projetos, a confirmação de conhecimento e aprovação da comunidade, mediante cópia da ata de reunião da organização solicitante, com o objetivo de favorecer a apropriação do projeto por parte dos beneficiários. A recomendação amplia deliberação da 6ª Reunião Extraordinária do Comitê Gestor, em 24 de junho de 2003, no sentido de intensificar o monitoramento de projetos.

4.12. Espera-se, com a implementação da recomendação, que sejam ampliados os mecanismos de controle social e incrementada a participação e envolvimento dos beneficiários com os projetos apoiados pelo Amazônia Solidária.

4.13. Havia uma expectativa, no início da auditoria, de se poder relacionar a continuidade dos projetos com o acesso à linha de crédito PRODEX, administrada pelo Banco da Amazônia S/A - BASA, por ser esse um programa de financiamento individual, destinado aos extrativistas. Pensou-se que, no caso de continuidade dos empreendimentos, haveria um aumento no número de financiamentos concedidos pelo PRODEX. Entretanto, em razão da limitação dos dados disponíveis, não foi possível estabelecer essa vinculação.

Deficiências na capacitação

4.14. Conforme relatos reiterados em entrevistas, nas oportunidades em que a capacitação foi ministrada, restringiu-se a lideranças. Também observou-se que não foi realizado estudo prévio com a finalidade de verificar a aptidão da comunidade para a atividade extrativista para a qual se ministraram os cursos. Este fato ficou evidenciado, em alguns casos, pelo distanciamento dos beneficiários com relação à solicitação/elaboração do projeto, deixando as decisões para as lideranças comunitárias.

4.15. 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.

4.16. Das respostas aos questionários aplicados junto a lideranças que tiveram projetos apoiados, 39% (39 assinalamentos) indicaram que não foram realizados cursos de capacitação. No que diz respeito aos beneficiários, 22,4% (19 assinalamentos) informaram que não foram realizados cursos de capacitação.

4.17. Pode-se apontar como uma das possíveis causas para essa deficiência a manifesta carência de recursos por parte da equipe da CEX/SCA/MMA, tanto no que tange aos recursos humanos quanto aos financeiros.

4.18. Entretanto, a Coordenadora de Agroextrativismo informou que a partir do exercício de 2004, serão promovidos cursos para as comunidades, uma vez que se criou setor específico junto àquela Coordenadoria para gerenciar a ação de capacitação. A proposta para o PPA 2004 - 2007, conforme já mencionado anteriormente, que elevou a ação ora auditada à categoria de Programa, denominada Comunidades Tradicionais, incluiu a ação Capacitação de Comunidades Extrativistas na Amazônia (864).

4.19. Na tentativa de suprir a carência da capacitação, algumas entidades, tomam a iniciativa de promover cursos para as comunidades com projetos apoiados pelo Amazônia Solidária. É o caso da boa prática encontrada em Santarém/PA, onde o Projeto Puxirum, financiado pelo governo Finlandês, contratou dois técnicos para ministrar cursos nas comunidades extrativistas da Resex Tapajós-Arapiuns. Outra boa prática observada nos projetos visitados foi a aplicação de questionários nas famílias que iriam ser beneficiadas pelo projeto “Roça Sem Queimar”, antes e depois da implementação do projeto, com o intuito de avaliar as expectativas e necessidades e, posteriormente, os resultados.

4.20. Assim, será proposta recomendação à CEX/SCA/MMA no sentido de que intensifique a promoção de cursos de capacitação junto às comunidades extrativistas e que, quando cabível, ofereça cursos compatíveis com a aptidão daquelas populações para a atividade extrativista objeto da capacitação.

Assistência técnica deficiente

4.21. Constatou-se deficiência e, por vezes, ausência de assistência técnica em dois momentos nos projetos apoiados pelo Programa: na fase de elaboração e após a sua implementação. Também verificou-se que a assistência técnica existente na região nem sempre se encontra preparada para lidar com o agroextrativismo.

4.22. Com relação à assistência técnica na elaboração do projeto, 13,26% das lideranças que responderam a pesquisa afirmaram que existem dificuldades no entendimento das normas técnicas e dos formulários. Outros 26,53% afirmaram que o acesso ao Programa

é difícil ou impossível, tendo em vista a falta de informações, aspecto que seria minimizado, caso houvesse assistência técnica disponível.

4.23. Após a implementação do projeto, as comunidades também se ressentem da assistência técnica visto que 30,86% das respostas indicaram que não há assistência técnica e outros 18,52% classificaram a assistência existente como ruim. Em alguns casos, quando havia assistência, relatou-se que houve rejeição aos técnicos, uma vez que não se encontravam preparados para lidar com a atividade agroextrativista. Chegava-se a afirmar que os métodos do caboclo eram mais eficientes do que os trazidos pelos técnicos que, em sua maioria, são formados para lidar com a agricultura e a pecuária.

4.24. Pode-se atribuir como causa da deficiência em capacitação para a assistência técnica a já mencionada escassez dos recursos orçamentários, o que leva à priorização de outras ações do Amazônia Solidária. Além disso, sabe-se que a assistência técnica tradicionalmente oferecida pelo governo é voltada para as atividades agropecuárias, deixando um hiato na formação dos técnicos, no que tange a atividades extrativistas. É importante ressaltar que foi realizada reunião entre o MMA e a Reitoria da Universidade do Amazonas, como uma primeira iniciativa para propor a inclusão do extrativismo e do uso sustentável de recursos naturais no currículo dos cursos de graduação da área, com vistas a suprir a carência de profissionais qualificados em desenvolvimento sustentável.

4.25. Necessário mencionar as ações desenvolvidas no âmbito do Programa com o intuito de capacitar técnicos extensionistas e paraflorestais, para implantar o Prodex e outras linhas de fomento ao extrativismo, a

saber:

a) capacitação de 60 paraflorestais de todos os estados da Região Norte, em temas como princípios de agroecologia, produção de alimentos em ambientes florestais, aproveitamento integral dos recursos, planejamento da área, projetos produtivos sustentáveis, arquitetura e construção natural e cuidado com a água e conservação ambiental;

b) capacitação de índios Umutina, de Mato Grosso, em temas com princípios da sucessão vegetal, práticas de agrofloresta, poda, utilização de adubos verdes e plantio direto;

c) capacitação de técnicos do Prodex em Manicoré e Humaitá/AM e Caracaraí/RR, nos seguintes temas: agroflorestação, solo, água, floresta e as espécies cultivadas pelo homem e técnicas de repasse; e

d) capacitação dos índios Krahô/TO, nos mesmos temas objeto da capacitação para os técnicos e paraflorestais, já mencionados.

4.26. Todos os cursos mencionados foram realizados durante o ano de 2002.

Segundo informações prestadas pela CEX/SCA/MMA, no exercício de 2003 não foram realizadas iniciativas desta natureza em face do contingenciamento dos recursos do OGU.

4.27. Pode-se, em parte, creditar à insuficiência da assistência técnica, o insucesso de alguns projetos apoiados como o de piscicultura nas comunidades do Arapiuns/PA; Viveiro escola na Apruspebras - Associação dos Produtores Rurais de Pedra Branca, Solimões, Anumãs e Santiago/PA, projeto de beneficiamento da Castanha, no Amapá, na Associação dos moradores do Cajari. Há também manifesta frustração dos beneficiários que não conseguem dar continuidade a seus projetos, o que termina por produzir desânimo na comunidade.

4.28. A proposta do PPA 2004-2007 prevê a ação Assistência Técnica à Produção e à Comercialização de Produtos Extrativistas na Amazônia (030), que objetiva proporcionar à população extrativista da Amazônia o acesso a informações, assistência técnica e insumos básicos para viabilizar a produção com baixo impacto ambiental.

4.29. Deverá ser recomendado à CEX/SCA/MMA que, na análise dos projetos, verifique a necessidade e a natureza da assistência técnica a ser oferecida aos beneficiários, conforme a categoria do projeto. Nos casos em que ficar patente tal necessidade, que preveja os gastos no orçamento, evitando o aporte de recursos a projetos que, sem a devida assistência técnica, tornem-se inviáveis. Outra recomendação que será proposta, diz respeito a definir 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.

Deficiência no planejamento dos projetos

4.30. Verificou-se que os projetos têm deficiência de planejamento, 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. Tal ficou evidenciado em projetos que necessitavam de despesas, não inicialmente previstas, e que antecederam a primeira entrada de capital, pela comercialização do produto. Como exemplos já mencionados, o projeto de piscicultura nas comunidades do Rio Arapiuns, o projeto do viveiro escola da Apruspebras e algumas experiências com as abelhas na comunidade do Solimões e do Rio Arapiuns.

4.31. Outra evidência, encontrada durante a análise dos projetos na Coordenadoria de Agroextrativismo, diz respeito ao fato de os planos de trabalho, pareceres e relatórios técnicos de execução dos projetos aprovados, não apresentarem a quantificação dos benefícios a serem alcançados, nem considerarem todos os aspectos envolvidos com a

cadeia produtiva, quando cabível.

4.32. Uma das causas para a deficiência no planejamento está ligada à assistência técnica. Se o planejamento for elaborado pelos próprios beneficiários ou por técnicos não capacitados para as atividades de extrativismo, o projeto corre riscos de fracasso, pelas razões já aduzidas no subtítulo Projetos que sofreram solução de continuidade. Os efeitos que se seguem a um planejamento deficiente, são a paralisação do projeto, algumas vezes o abandono, seguido de frustração dos beneficiários e do descrédito do Programa junto à comunidade como um todo.

4.33. Assim, será recomendado à CEX/SCA/MMA que verifique, quando da análise técnica de projetos, se foi especificado o planejamento de aspectos relacionados à cadeia produtiva: capacitação, produção, beneficiamento e comercialização, bem como a assistência técnica que permeia essas fases. Será proposto, ainda, que o Programa empreenda estudos para identificar 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.

Falta de articulação entre projetos e entre iniciativas nas regiões beneficiadas

4.34. Nas visitas a campo, 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. As comunidades conduzem seus projetos, por vezes, alheias ao que a comunidade vizinha está empreendendo. Também notou-se que a articulação entre os diversos órgãos e entidades que atuam na Amazônia Legal poderia ser intensificada.

4.35. Pode-se admitir como causa dessa desarticulação a pouca divulgação do Programa. Os efeitos que podem ser atribuídos à ausência de articulação refletem na implementação de projetos com objetos semelhantes em comunidades próximas, sem aproveitar essa proximidade para desenvolver ações conjuntas de capacitação, beneficiamento, escoamento, comercialização e outros. Como efeito, observa-se a difusão de forças empreendidas pelos órgãos, as quais seriam melhor aproveitadas, se empregadas de forma coordenada.

4.36. Não obstante, foi possível verificar algumas boas práticas. Em Santarém/PA, a interação entre os vários atores do extrativismo (ONGs, CNPT, Cooperativa, Associações) é considerada satisfatória (há um comitê gestor, composto por funcionários dessas entidades, que coordenam as ações em benefícios dos extrativistas em Santarém). Em Tarauacá/AC, a Organização dos Agricultores Extrativistas Yawanawá do Rio Gregório - OAEYRG conseguiu firmar parcerias com outras instituições (Formil, Aveda, Secretaria de Florestas e Extrativismo/AC e Prefeitura Municipal de Tarauacá/AC) e

obteve melhores condições para desenvolver o projeto de plantio, coleta, extração e comercialização de andiroba.

4.37. Fora da experiência extrativista, observou-se que a Igreja Católica - Ordem Consolata em Boa Vista/RR - doou 52 cabeças de gado (50 vacas e 2 touros) para comunidades indígenas e, como contrapartida, tais comunidades se obrigaram a repassar, após cinco anos, a mesma quantidade de gado a outra comunidade e assim sucessivamente.

4.38. Na tentativa de melhorar essa questão de articulação entre os projetos nas comunidades, e entre os atores do extrativismo, será proposta à CEX/SCA/MMA as seguintes recomendações:

a) reforçar 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;

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

c) destinar parcela dos recursos a comunidades que apresentem determinada especialização produtiva e que mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si, buscando alavancar a competitividade e sustentabilidade de arranjos produtivos locais, bem como selecionar essas regiões e preparar plano de aplicação e incentivo ao desenvolvimento regional.

Conclusões sobre a continuidade dos empreendimentos

4.39. Entende-se que a continuidade dos empreendimentos deva ser um aspecto a ser melhor tratado no âmbito do Programa Amazônia Solidária, levando-se em consideração quatro aspectos básicos: capacitação, planejamento dos Projetos, assistência técnica, e articulação entre projetos/atores do extrativismo.

4.40. Acredita-se que a implementação das recomendações do Tribunal contribuam para que sejam alcançados os seguintes benefícios: continuidade dos empreendimentos; fortalecimento dos elos da cadeia produtiva; e viabilização do apoio a projetos padronizados em comunidades menos organizadas.

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

5.1. Para verificar em que medida o Amazônia Solidária tem contribuído para o desenvolvimento pessoal, social, econômico e comunitário das populações agroextrativistas e para o uso sustentável dos recursos naturais, foi necessário examinar se os projetos têm

contribuído para a melhoria das condições de vida nas comunidades, para a construção da sua cidadania e para a sua melhor organização. Além disso, foi necessário identificar as maiores carências dessas comunidades.

Melhoria nas condições de vida

5.2. Os beneficiários das comunidades que tiveram projetos apoiados perceberam alguma melhoria nas suas condições de vida. Principal Programa voltado para apoiar projetos junto às comunidades agroextrativistas, o Amazônia Solidária foi concebido para ter papel estratégico na conservação da floresta, redução da migração das populações em direção às cidades e para demonstrar a viabilidade econômica de sistemas de produção com base na utilização sustentada dos recursos naturais renováveis.

5.3. A melhoria nas condições de vida da população agroextrativista não está diretamente vinculada àqueles objetivos, mas é um efeito esperado decorrente da maior inserção social e organização das comunidades. O Gráfico 1 demonstra que 68% dos beneficiários pesquisados responderam que tiveram melhorias de condição de vida após o apoio recebido do Amazônia Solidária.

(Gráfico 1 constante do documento original)

5.4. Não se encontra no escopo desta auditoria tratar do sucesso ou insucesso do modelo agroextrativista. Já existem inúmeros trabalhos acadêmicos publicados que o fazem com propriedade. Pretendeu-se apenas identificar algum resultado da ação do Amazônia Solidária nas comunidades beneficiadas. Face à extrema carência em que vivem as populações tradicionais, mesmo ações reduzidas e limitadas têm capacidade de afetá-las, e foi essa a percepção retratada no Gráfico 1. Observou-se que grande parte dos projetos apoiados atende a beneficiários cujo modo de produção é pré-capitalista, realizada com apoio da força familiar. O excedente da produção para subsistência, geralmente baixo, é utilizado para comércio ou trocas por itens que não são encontrados na região onde vivem.

5.5. Seringueiro da região do município de Feijó/AC ... informou em entrevista que sua colocação (denominação dada a área extrativista destinada a uma família) localizava-se a mais de 5 dias de barco da cidade e apenas uma vez ao ano ele se deslocava até a sede do município para comprar munição, sal e combustível.

5.6. A receita anual do entrevistado era de cerca de R\$ 300,00 (trezentos reais) com a venda de borracha para a Cooperativa, esta apoiada pelo Amazônia Solidária. Também na Aldeia Shanenawa Morada Nova 2, no entorno de Feijó, obteve-se a informação de que o excedente anual da produção de toda a comunidade não ultrapassa a R\$ 3.000,00 (três mil reais). São dimensões acanhadas para os padrões urbanos, mas, a despeito da grande carência de infra-estrutura e recursos materiais, o sistema de produção garante a

sobrevivência das pessoas e qualquer acréscimo na renda é percebido como melhoria. O Gráfico 2 ilustra esta percepção, quando 62% dos beneficiários entrevistados disseram que a renda familiar aumentou nos últimos 3 anos.

(Gráfico 2 constante do documento original)

5.7. A execução financeira do Amazônia Solidária no período de 2000 a 2002 foi de cerca de R\$ 15 milhões (ver tabela 2 no subtítulo Aspectos orçamentários). Considerando as estimativas disponíveis para a população extrativista na Amazônia em 1993 como de cerca de um milhão de pessoas (ver tabela 1 no subtítulo Beneficiários), sem contar a área de influência do coco babaçu, e a média anual de recursos aplicados de R\$ 5 milhões, pode-se inferir que o Amazônia Solidária teve pouca capacidade de alterar a condição de vida das populações agroextrativistas da Amazônia, face à timidez dos recursos aplicados e das dimensões de seus objetivos. De fato, não foi possível identificar resultados econômicos agregados que possam ser diretamente atribuídos à ação do Amazônia Solidária.

5.8. A avaliação do nível de organização comunitária foi limitada pela dificuldade de entrevistar comunidades não organizadas, ante a falta de cadastro dessas comunidades. Logo, somente lideranças e beneficiários já organizados foram ouvidos. Não é demais ressaltar que as condições naturais da região amazônica e a dispersão das populações tradicionais prejudicam sobremaneira a organização das comunidades, entretanto, a Coordenação do Amazônia Solidária afirmou que o número de novas entidades tem crescido em resposta ao apoio do Programa. Nas visitas realizadas foi percebido que as comunidades mais organizadas conseguem melhores resultados na execução de projetos, especialmente quando há envolvimento direto dos beneficiários desde a elaboração das propostas.

Falta de articulação com outros programas sociais

5.9. Há pouca articulação do Amazônia Solidária com outros programas sociais para atendimento das necessidades básicas das comunidades beneficiadas, conforme verificado em entrevistas, questionários e observação local. Nas respostas dos questionários aplicados às lideranças de organizações que tiveram projetos aprovados, foram identificadas principais carências sociais das comunidades, com destaque para saúde (23%), educação (17%), transporte (15%) e renda familiar (13%), como mostra o Gráfico 3.

(Gráfico 3 constante do documento original)

5.10. O Gráfico 4, resultado da aplicação de questionários às lideranças que tiveram projetos aprovados, ilustra as áreas onde foi percebida alguma melhoria nas comunidades beneficiadas, não sendo possível inferir uma relação causal com a ação do Amazônia Solidária em razão das limitações metodológicas existentes. Mesmo assim, é possível observar que a saúde, considerada a área mais carente no gráfico anterior, está entre

as que menos foram citadas pelas lideranças das comunidades beneficiadas ao responderem sobre as áreas onde ocorreram melhorias.

5.11. A título de exemplificação, na visita à Terra Indígena Ashaninka, no Acre, fronteira com o Peru, presenciou-se um caso de traumatismo do tórax em membro da comunidade, que teve que ser transportado por 4 horas de barco até o município mais próximo, Marechal Thaumaturgo, para ser atendido por médico em posto de saúde. Se fosse caso de maior gravidade, a única alternativa seria o deslocamento até Cruzeiro do Sul por avião fretado, ou por via fluvial, em não menos de 4 dias de viagem, pois nem aparelho para radiografia havia no Município. Sabe-se que existem comunidades na região da Amazônia que encontram dificuldades ainda maiores para acesso a atendimento médico.

5.12. A melhoria das condições de vida das populações agroextrativistas está diretamente relacionada à maior efetividade das ações do Amazônia Solidária, uma vez que contribuirá para evitar o êxodo das populações agroextrativistas para áreas urbanas. Cabe ressaltar que a Exposição de Motivos nº 4, de 15 de outubro de 1997, que criou o Programa Amazônia Solidária, foi apresentada pela Casa Civil da Presidência da República em conjunto com os Ministérios da Marinha, Exército, Fazenda, Agricultura e do Abastecimento, Aeronáutica, Saúde, Planejamento e Orçamento, Meio Ambiente e Secretaria de Assuntos Estratégicos, que se incumbiriam de sua execução. Desde o seu nascedouro evidenciava-se a necessidade de articulação e coordenação das ações e dos programas sociais direcionados para as comunidades extrativistas.

(Gráfico 4 constante do documento original)

5.13. A ênfase na articulação e coordenação das ações e dos programas sociais direcionados ao extrativismo era decorrente da constatação de que, apesar de muitos órgãos atuarem na região, o paralelismo de ações e a dispersão de recursos e esforços resultavam em benefícios pouco significativos para as populações. Apesar de estar nítida a necessidade de se implementar políticas públicas abrangentes para o agroextrativismo, ao final de 1999 foram concentradas no MMA as ações preconizadas na citada Exposição de Motivos, com a criação da Coordenadoria de Agroextrativismo. Não obstante, A CEX/SCA/MMA informou que vem consolidando parcerias com outros órgãos e programas, como nos casos a seguir:

. MEC/Escola Ativa: 40 escolas integradas no Sistema Escola Ativa na Resex Tapajós/Arapiuns, em Santarém - PA;

. Escolas com pedagogia da alternância, Escola Família Rural e Casa Familiar Rural: parcerias estabelecidas no Pará e Amapá;

. BNDES: Parceria estabelecida por meio de Carta Consulta, aprovada no valor de R\$32 milhões, para implantação de projetos em aproximadamente 30 reservas

extrativistas, o que inclui a formulação, aprovação e implantação de Planos de Manejo e a construção, criação e implementação de Centros de Difusão de Conhecimentos com enfoque primordial em práticas de desenvolvimento sustentável. O FINEP também compõe a parceria, financiando a fase de elaboração dos projetos;

. Parceria da Funasa/MS com o CNPT/Ibama: voltada para a implantação de infra-estrutura sanitária nas comunidades extrativistas, que se encontra em execução e foi mantida e ampliada no PPA/2004-2007;

. MDA/INCRA/PRONAF: por iniciativa dos extrativistas, com apoio da SCA e das redes CNS e GTA, as comunidades extrativistas foram incluídas como beneficiárias do Pronaf-A, um crédito com juros e condições de pagamento favoráveis para produtores rurais de baixa renda;

. MESA/Fome Zero: parceria firmada entre o Amazônia Solidária e o Fome Zero, por meio de Acordo de Cooperação Técnica entre MMA e MESA, para execução de atividades estruturais de combate à pobreza.

5.14. Merecem destaque, ainda, outras ações empreendidas pelo Programa: ações desencadeadas por Estados da Amazônia (AC, AM, RO) visando complementar os recursos federais, especialmente no que se refere aos seringueiros; ações conjuntas com o FNMA visando abertura de editais para que novos recursos possam ser acessados pelas comunidades; criação do Prêmio Chico Mendes voltado para dar visibilidade, valorizar e incentivar os bons resultados que estas comunidades, ONGs de apoio e entidades parceiras têm conseguido alcançar apesar das inúmeras dificuldades que enfrentam; influência sobre a definição de novas regras de crédito para a floresta.

5.15. Como exemplo de boa prática, além das ações relatadas pela CEX/SCA/MMA, cita-se o Projeto Cidadão, iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado do Acre em parceria com diversas organizações governamentais e não-governamentais, também apoiado pelo Amazônia Solidária, que já foi premiado pelo Programa de Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Ford e Fundação Getúlio Vargas. Trata-se de uma ampla parceria com poder de romper inércias sociais e institucionais, que permite a ribeirinhos, seringueiros, índios e pequenos agricultores o acesso a atendimento jurídico, médico-odontológico, retirada gratuita e sem burocracia de documentação e atividades esportivas, culturais e de lazer.

5.16. Para aumentar a efetividade das ações do Amazônia Solidária é recomendável que a CEX/SCA/MMA, com base no levantamento de necessidades e potencialidades das comunidades, amplie suas parcerias prevendo nos projetos apoiados as principais oportunidades de integração com outros programas de governo e iniciativas da

sociedade civil, de forma que essa atuação conjunta possa promover o bem-estar das populações a serem atendidas.

5.17. Espera-se, como benefício da recomendação proposta, o fortalecimento das ações do Amazônia Solidária por meio do envolvimento de outros atores sociais, contribuindo para a ascensão econômica e social dos agroextrativistas da Amazônia em uma perspectiva mais abrangente.

Uso Sustentável dos Recursos Naturais

5.18. A avaliação do uso sustentável dos recursos naturais por parte das comunidades agroextrativistas apoiadas pelo Programa ficou prejudicada, uma vez que não existem informações anteriores sobre a área de floresta e possíveis desmatamentos, o denominado marco zero e, tampouco, indicadores que pudessem medir a conservação ambiental. Ademais, os projetos são apoiados junto a comunidades dispersas geograficamente, tanto as que residem em áreas de Resex, como as que estão fora dessas áreas, o que dificultaria a análise de imagens geo-referenciadas.

5.19. Por outro lado, foi observado que as atividades apoiadas contemplam o uso sustentável dos recursos naturais pelas populações beneficiadas, exercendo influência positiva na conservação ambiental. Em mais de uma ocasião foi possível identificar três níveis da ação antrópica com efeitos diferenciados sobre o meio ambiente. Na região do Rio Amônia, no Acre, convivem um assentamento do INCRA, uma reserva extrativista e uma terra indígena, sendo que o primeiro não é alvo da ação do Amazônia Solidária. O assentamento não apresenta qualquer vestígio de floresta nas margens do rio, sendo utilizada a área para atividades agropecuárias. Por sua vez, a Reserva Extrativista do Alto Juruá, mostra uma paisagem muito diferente, com poucas áreas desmatadas. Na Terra Indígena Ashaninka a floresta é praticamente intocada, notando-se pontos de regeneração do uso intensivo no passado, antes da demarcação.

5.20. Além disso, de acordo com informações prestadas pelo Projeto AMA/PPG-7/SCA/MMA:

As Reservas Extrativistas são elementos fundamentais de uma estratégia de contenção do desmatamento na Amazônia que, ao mesmo tempo, garantem os direitos de acesso aos recursos naturais entre populações locais que dependem da conservação da floresta como base para a sua sobrevivência.

5.21. Ainda segundo o texto, as atividades produtivas das populações consideradas tradicionais que residem em Resex, para consumo próprio e geração de renda, são diferenciadas ante as características ambientais, culturais e econômicas da região. A atividade extrativista é praticada em áreas extensas e não desmatadas, complementadas por

pequenos roçados, que não necessitam de derrubadas em áreas extensas, como pode ser verificado na maioria dos assentamentos convencionais e fazendas de gado. Informa ainda que: “(...) a relação entre o ser humano e a natureza se faz de maneira equilibrada e assegura a manutenção da cobertura vegetal para as gerações futuras, evitando a transformação da área em pastos ou campos agrícolas”.

.....

Conclusões sobre a contribuição do Amazônia Solidária para o desenvolvimento das populações agroextrativistas e para o uso sustentável dos recursos naturais

5.23. Os achados de auditoria indicam que os beneficiários do Programa percebem melhorias em sua condição de vida e as atribuem aos projetos apoiados. Tal percepção, além de manifestada por parte dos beneficiários entrevistados, pôde ser percebida, em algumas situações, quando da realização das visitas às comunidades.

5.24. No entanto, para que as necessidades básicas das populações agroextrativistas sejam minimamente atendidas, considerando a insuficiência de recursos do Programa frente ao seu público-alvo, faz-se necessária a ampliação de parcerias com outros órgãos e programas governamentais, medida a ser recomendada aos gestores.

5.25. Outra medida a ser recomendada, dada sua importância para o fortalecimento da organização comunitária, com reflexos positivos sobre o êxito das iniciativas para melhoria, é o maior envolvimento das comunidades na apresentação e prestação de contas dos projetos.

5.26. 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.

6. Critérios adotados pelo Comitê Gestor para aprovação de projetos

6.1. Para verificar em que medida os critérios adotados pelo Comitê Gestor do Programa atendem de maneira equânime o público-alvo, examinaram-se os critérios utilizados pelo Comitê para aprovação de projetos com o objetivo de verificar se esses critérios permitem acesso aos benefícios pelos grupos mais vulneráveis, se são isentos de discriminações de gênero e etnia, e se consideram a viabilidade técnica dos projetos. Além disso, examinaram-se quais os fatores que podem dificultar o acesso ao Programa.

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

6.2. O Comitê Gestor decide pela aprovação de projetos oriundos de demanda espontânea, que se materializa por meio da apresentação de projetos pelas entidades

comunitárias, governos municipais e estaduais, outros entes públicos e organizações não governamentais com atuação em toda a região. As comunidades menos articuladas e menos organizadas têm sido pouco beneficiadas com os recursos do Programa, pelo fato de, muitas vezes, desconhecerem 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.

6.3. A Constituição Brasileira estabelece que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais constituem-se em objetivos fundamentais da República (art. 3º, inciso III). Logo, a implementação das políticas públicas deve incluir ações e estratégias de atuação que favoreçam o alcance desse objetivo. Nesse sentido, grupos mais vulneráveis devem receber proporcionalmente mais apoio para se diminuir a distância em relação a grupos menos vulneráveis.

6.4. Segundo informações da Srª Secretária da SCA, a estratégia adotada para promover o atendimento às comunidades mais necessitadas baseia-se na parceria firmada com o CNS e o GTA, principalmente por meio dos pequenos projetos de até três mil reais, administrados por essas entidades. O Projeto BRA/99/025 dá prioridade aos extrativistas que estão organizados ou se dispuseram a se organizar, por entender que por meio da associação alcança-se maior eficácia na alocação dos recursos, evitando sua dispersão e pulverização.

6.5. Como se sabe (MANKIW, 1999), a sociedade depara-se com um tradeoff entre eficiência e equidade:

Eficiência significa que a sociedade recebe o máximo possível por seus recursos escassos. Equidade implica que os benefícios derivados de tais recursos estão distribuídos justamente entre os membros da sociedade. Em outras palavras, eficiência se refere ao tamanho do bolo econômico e equidade, à forma em que são distribuídas suas fatias, Muitas vezes quando se formulam políticas governamentais, esses dois objetivos entram em conflito.

6.6. Contudo, percebe-se assim que o programa optou, na prática, pela eficiência que, ao lado da equidade, também é um princípio constitucional da Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal).

6.7. A sistemática de alocação de recursos mediante apresentação de projetos acaba por privilegiar determinadas regiões e Estados cujas comunidades apresentam maior grau de organização. Ao analisar-se o Relatório de Progresso nº 3 do PNUD, constatou-se que aproximadamente 31% dos recursos foram destinados para entidades sediadas no Acre e 23% para sediadas no Pará, conforme demonstrado no Gráfico 5, a seguir.

(Gráfico 5 constante do documento original)

6.8. Outra evidência de que o Programa não consegue atingir a todo o público-alvo pode ser obtida com a análise das respostas aos questionários aplicados. Há muitas indicações de que as comunidades têm pouco ou nenhum conhecimento sobre o Programa, conforme já comentado no parágrafo 3.34. O Município de Jaú do Tocantins (TO), por exemplo, informou desconhecer o Programa e relatou que existem famílias que desenvolvem artesanatos com capim dourado, palhas e argila, de forma individualizada, sem organização cooperativista. Por isso, solicitou maiores esclarecimentos sobre o Programa, com o intuito de que tal população possa ser beneficiada.

6.9. O desconhecimento da real dimensão e perfil do público-alvo do Programa fica evidenciado pela recomendação formulada pelo Comitê Gestor na primeira Reunião Extraordinária, realizada em 22 de março de 2000, no sentido de que se organizasse cadastro de entidades potenciais beneficiárias em toda a Amazônia.

6.10. A implementação da recomendação somente foi iniciada recentemente. O MMA firmou convênio com o Instituto Socioambiental (ISA) para a realização de mapeamento das populações extrativistas da Amazônia Legal, cuja prestação de contas encontra-se em análise na SCA. Portanto, as informações provenientes desse levantamento ainda não foram disseminadas junto à equipe técnica do MMA e não vêm sendo consideradas no processo de tomada de decisão.

6.11. Além disso, o levantamento efetuado pelo ISA é parcial, conforme está explicitado nas conclusões do seu relatório de prestações de contas, que se transcreve parcialmente a seguir, por corroborarem as evidências apresentadas neste capítulo:

Outra conclusão apontada aqui, é a necessidade de se mapear as comunidades e grupos extrativistas que encontram-se (sic.) isolados, sem acesso a (sic) informação provinda dos fundos do MMA e providos de apoio financeiro e institucional de entidades ambientalistas. Em anexo, há um mapa da Terra do Meio, região estudada pelo ISA, e que aponta a existência de diversos grupos extrativistas naquela região sem acesso a informação e que, em muitos casos desconhece os fundos de apoio ao extrativismo existentes no Ministério do Meio Ambiente.

Estas comunidades têm dificuldade de acesso a informação dificultando sua inserção no cenário dos grupos chamados extrativistas. Somado a isso, desconhecem a própria possibilidade de organização social, revelando no cotidiano de suas atividades de comercialização uma forte relação com a economia de escambo.

Essa situação revela que o mapeamento feito nesta pesquisa representa o universo parcial das organizações e comunidades extrativistas existentes na Amazônia Legal, ou seja, àquele (sic.) que tem acesso as informações do MMA e que estão

minimamente organizados, vinculados a uma cooperativa ou que recebem apoio de alguma organização maior. Contudo, fica claro (sic.) a necessidade de buscar formas de melhorar a comunicação junto a estes grupos. (sublinhamos)

6.12. A deficiência das informações sobre as populações extrativistas também foi constatada 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 do MMA/SCA/CEX precisou efetuar levantamento através do site do IBGE, que apresenta dados sobre a extração vegetal e silvicultura, por município, atividades que, inclusive não correspondem exatamente às atividades agroextrativistas apoiadas por meio do Programa.

6.13. A manutenção da presente situação pode implicar na permanência dessas populações menos favorecidas no ostracismo e à margem dos benefícios do Programa e na concentração dos recursos em favor de algumas entidades e regiões. O programa já direciona parte de seus recursos para pequenos projetos voltados para comunidades isoladas por intermédio de parceiros. Entretanto, o controle sobre o resultado de sua aplicação é deficiente, conforme será discutido no subtítulo seguinte. Além disso, os dados aqui apresentados, principalmente sobre o desconhecimento das comunidades isoladas, demonstram que a estratégia adotada não parece ser eficaz para o rompimento da situação de vulnerabilidade dessas populações.

6.14. Uma das boas práticas identificadas nos trabalhos de campo e já mencionado anteriormente é o Projeto Cidadão, conduzido pelo Tribunal de Justiça do Acre, que vem sendo replicado em benefício de diversas comunidades normalmente pouco assistidas e localizadas em áreas remotas. O projeto conta atualmente com 67 instituições parceiras, que unem forças para solucionar problemas das populações alvo. Vale ressaltar que a Carteira de Projetos apoiou quatro edições do Projeto Cidadão.

6.15. A própria iniciativa de realização do levantamento das populações extrativistas da Amazônia Legal por meio do convênio firmado com o ISA também pode ser considerada uma boa prática. Este levantamento, contudo, conforme já explicitado deve ser complementado.

6.16. Assim, cabe recomendar ao MMA que promova levantamento complementar do público-alvo do Programa, visando conhecer e mapear as comunidades e os grupos extrativistas isolados e que não têm recebido assistência, contemplando informações sobre as principais carências, grau de organização comunitária, natureza das atividades desenvolvidas e potencialidades. Considerando as dificuldades inerentes à medida recomendada, os gestores poderão considerar a possibilidade de estabelecer parcerias para

sua consecução, com governos municipais ou estaduais, organizações governamentais, tais como o IBGE, Ibama, Incra, e organizações não governamentais.

6.17. Recomenda-se, ainda, que sejam definidas e formatadas ações de melhoria para as populações mais carentes, a partir de levantamento das carências apontadas nos levantamentos sobre público-alvo e que se destine parcela dos recursos para essas ações de melhoria. Também nesse caso caberá a articulação com outros órgãos e entidades para melhor desenvolver essas ações.

6.18. A implementação dessas recomendações possibilitará melhores informações sobre o público-alvo do programa, favorecendo a assistência às populações agroextrativistas com maior vulnerabilidade social e econômica, o que atende ao princípio da equidade. Deve-se considerar ainda que um melhor conhecimento da real dimensão do problema pode transformar-se em instrumento gerencial de disputa pelos recursos escassos do orçamento da União.

Parcerias com organizações não governamentais com atuação regional

6.19. 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), 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.

6.20. O Documento de Projeto do BRA/99/025 informa que instituições públicas ou não governamentais também são beneficiadas, pois o seu fortalecimento aumenta sua capacidade para atender as demandas dos extrativistas e suas necessidades. Portanto, está previsto que o fortalecimento econômico e social das comunidades extrativistas, principal objetivo do Programa, ocorra, também, de maneira indireta, por meio da atuação dessas entidades.

6.21. 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. Também não são expressos critérios objetivos de avaliação de desempenho decorrente desses apoios, com a fixação de indicadores de resultado. A inexistência desses mecanismos dificulta o controle das atividades, em prejuízo do previsto no art. 74, inciso II

da Constituição Federal.

6.22. Para corroborar a situação descrita, é útil transcrever dois parágrafos do Relatório de Avaliação de Projetos Apoiados pela CEX - junho 2001 a junho 2002 -, de Jean-Pierre Leroy, constantes do título "II.5 Conclusões e Recomendações sobre os Projetos institucionais", subtítulo "II.5.1. Para todos" (p. 41):

"No mais, parece essencial que a CEX reveja suas políticas no que diz respeito ao monitoramento e ao apoio administrativo de seus parceiros. Que se entenda a burocracia como uma forma, inclusive, de se evitar o mau uso do dinheiro público. Mas que se garanta ao pescador, ao índio, à quebradeira de babaçu, entre outros, o respaldo necessário para lidar com ela. Não seria o caso de promover treinamentos para os coordenadores, os funcionários administrativos dessas entidades e contadores?"

Em contrapartida, pensamos que os convênios celebrados entre a CEX e as entidades deveriam prever a entrega (sic), por parte dos beneficiários, de relatórios descritivos e qualitativos, junto com os relatórios financeiros. Se as prestações de conta são minuciosas, os relatórios de atividades atuais são meramente burocráticos e não permitem fazer nenhuma apreciação relevante. Se os convênios prevêm (sic) capacitação, por exemplo, embora a CEX peça informações sobre o tipo de capacitação e sobre a metodologia empregada, essas informações não são prestadas porque não está exigido no convênio. Deveriam ser exigidos e produzidos relatórios que permitam acompanhar e entender os relatórios financeiros e verificar a utilidade do projeto para os fins para as (sic) quais se propôs." (grifamos)

6.23. A análise dos projetos que foram apoiados pelo Programa de 2000 a janeiro de 2003, evidenciou que, praticamente, a metade dos recursos (48,53%) foi alocada em favor de 201 entidades, que receberam, individualmente, montante inferior a 2% do total. A outra metade foi repassada para entidades governamentais (Governo do Estado do Acre e o CNPT/Ibama) e não governamentais com atuação regional (GTA, Fundação Viver Produzir e Preservar - FVPP, Movimento dos Pescadores do Pará - MOPEPA e CNS). Integram também esta metade recursos para os Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas - PDPI. ...

(Gráfico 6 - acerca da Distribuição de Recursos a Projetos Aprovados - constante do documento original)

6.24. A entidade que mais recebeu recursos foi o CNS. Dos recursos totais aplicados, 10,79% foram concedidos ao CNS para o apoio a 15 projetos com diversas finalidades, incluindo o seu fortalecimento institucional. Adicionalmente, o CNS recebeu montante correspondente a 3,81% dos recursos totais, para repasse a outras entidades por

meio de pequenos projetos de até três mil reais. Nesses valores não estão computados os pagos a título de taxa de administração pela atuação dessa entidade junto a outros projetos, conforme carta de entendimento firmada com o MMA.

6.25. Na sétima Reunião Ordinária do Comitê Gestor, realizada em 12/04/2003, foi decidida a divisão dos recursos entre os parceiros. Foi fixada a cota de 30% dos recursos para o fortalecimento e organização comunitária e para pequenos projetos, sendo o CNS e o GTA os responsáveis pela aplicação. Naquela ocasião ficou decidido que os parceiros deveriam apresentar suas propostas de trabalho no prazo de 30 dias.

6.26. A inexistência de critérios claros para apoio dos projetos acaba dificultando a correlação entre aplicação dos recursos e os benefícios diretos para as comunidades. As 5 linhas prioritárias definidas pelo BRA/99/025 são expressas na forma de categoria de apoio (produção, beneficiamento e comercialização; assistência técnica e incentivo ao crédito; apoio à criação e estruturação de RESEX, projetos de desenvolvimento sustentável e assentamentos extrativistas; organização e fortalecimento das comunidades extrativistas; e capacitação e gerenciamento) e não especificam quais os tipos de ações que o MMA julga procedente apoiar para atingir os objetivos do Programa. Assim, podem ser aprovados todos os projetos que se enquadrem nessa categorização, possibilitando que sejam apoiados eventos muito variados, como reuniões, feiras, viagens, obras, doação de capital de giro, entre outros.

6.27. Ademais, o acompanhamento deficiente dos resultados dos projetos apoiados dificulta a verificação dos benefícios proporcionados às comunidades, como já discutido no capítulo 3, não havendo mensuração da relação entre o montante aplicado e os benefícios finais em favor do público-alvo.

6.28. Assim, adicionalmente às medidas recomendadas no capítulo 3, no sentido de serem aperfeiçoados os procedimentos de acompanhamento e avaliação, importa recomendar à CEX/SCA/MMA que defina claramente as ações passíveis de apoio em cada linha prioritária, de acordo com os objetivos do Programa, priorizando aquelas que impliquem benefício direto e indireto às populações agroextrativistas da Amazônia.

6.29. Recomenda-se, ainda, a ampliação do Comitê Gestor, com a inclusão de novos parceiros, considerando a possibilidade de incluir especialistas da academia. Com isso, objetiva-se fortalecer as decisões daquele Comitê e contribuir para a ampliação do controle social.

6.30. Por fim, cabe recomendar que seja aperfeiçoada a relação existente entre o MMA e as agências implementadoras. Para tanto será necessária a fixação prévia de metas a serem atingidas em benefício das comunidades, o estabelecimento de critérios objetivos de

avaliação e a construção de indicadores de desempenho. O ministério deverá verificar a possibilidade de firmar contratos com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, de forma a garantir maior transparência e controle dos resultados obtidos.

Gênero e etnia

6.31. Não foram encontradas discriminações de gênero e etnia nos critérios utilizados para a aprovação dos projetos. Contudo, a inexistência de mecanismos para coleta de dados sobre estas questões junto ao público-alvo e à população beneficiada, não possibilita aferir se a distribuição de recursos se dá de forma eqüitativa, independentemente das condições dos beneficiários.

6.32. Um dos objetivos fundamentais da República, expresso na Constituição Federal (art. 3, inciso IV), é a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Contudo, estruturas institucionais inadequadas podem, muitas vezes, reproduzir modos de tratamento que não consideram as diferentes necessidades das mulheres e das diversas etnias, não oferecendo o necessário apoio a esses indivíduos. Por essas razões, considerou-se oportuno investigar se os critérios utilizados para aprovação dos projetos são isentos de discriminação de gênero e etnia.

6.33. A análise dessas questões sofreu limitações impostas pela inexistência de dados consolidados e detalhados sobre o público-alvo do Programa. Para que se faça uma avaliação precisa da situação das mulheres e dos membros de diferentes etnias nas suas comunidades é importante que as estatísticas contenham dados desagregados por sexo e raça, indisponíveis para o Programa em questão.

6.34. Ainda assim, foi possível verificar que a Carteira de Projetos apoiou propostas apresentadas por entidades indígenas e representativas de mulheres. Além disso, em visita aos locais de implantação de alguns desse projetos não foram relatadas práticas discriminatórias pelos beneficiários e beneficiárias em relação à sua condição.

6.35. Como boa prática, releva mencionar a decisão do Comitê Gestor, tomada na sua quinta Reunião Ordinária, realizada em 24 de janeiro de 2002, no sentido de destinar 10% dos recursos do Programa para pequenos projetos de até dez mil reais apresentados por entidades representativas de mulheres extrativistas, via carta de entendimento com o CNS ou GTA.

6.36. Para permitir o acompanhamento futuro do tratamento das questões de gênero e etnia na implementação do Programa, possibilitando, também, a adoção de medidas que promovam o tratamento eqüitativo e a correção de eventuais aspectos discriminatórios, faz-se necessária a coleta de dados socioeconômicos que incluam informações dessa

natureza sobre os integrantes das comunidades extrativistas.

6.37. Assim, recomenda-se à CEX/SCA/MMA que preveja a coleta de dados sobre o gênero e etnia dessas populações no levantamento do público-alvo do Programa, como recomendado no parágrafo 6.17. No mesmo sentido, recomenda-se que estas informações passem a ser requeridas no roteiro de apresentação de projetos e nas prestações de contas, contribuindo para a construção de perfil sócio-econômico dos beneficiários. Cabe esclarecer que, em relação à etnia indígena, o levantamento não precisaria abarcar a caracterização das diferentes culturas indígenas.

Critérios Técnicos

6.38. 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 aprovados, demonstrou que os planos de trabalho, pareceres e relatórios técnicos de execução contêm justificativas, aspectos relevantes e benefícios esperados com a implementação dos projetos propostos. 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.

6.39. A Portaria 109/2002, expedida pelo MMA em 11/03/2002, estabelece critérios gerais de distribuição para a seleção de projetos a serem aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente. Prevê, entre outros requisitos, a “demonstração da sustentabilidade dos resultados após a conclusão dos projetos”, a “adequação da proposta técnica/financeira e operacional do projeto aos princípios de racionalidade e austeridade, demonstrando capacidade gerencial e compatibilidade entre custos e metas”.

6.40. Os pareceres técnicos não cumprem rigorosamente esses requisitos, opinião que é compartilhada pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, como registrado em seu relatório de Avaliação da Gestão da Secretaria de Coordenação da Amazônia, exercício de 2002, cujo trecho é reproduzido a seguir:

“(…) constatamos que não há um disciplinamento claro quanto ao trâmite dos processos de convênios, quanto aos requisitos de seleção das propostas e aos critérios utilizados na elaboração dos pareceres técnicos, estes, quando existentes, por vezes não são rigorosamente utilizados. Ressaltamos que a não utilização de critérios ocorre, principalmente, quando se trata de demanda espontânea ou de projetos estabelecidos em emenda parlamentar.”.

6.41. A fragilidade das análises técnicas também pôde ser verificada nos

trabalhos de campo, quando foram observados projetos que foram descontinuados em razão de inviabilidade técnica. Exemplos de descontinuidade de projetos estão relatados no capítulo 4.

6.42. Assim, recomenda-se ao MMA que defina critérios técnicos claros, específicos e transparentes para a proposição e análise de projetos e que 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. Os projetos relacionados ao incentivo a atividades produtivas devem trazer, ainda, estimativas sobre o retorno do investimento, quando aplicável.

Conclusões sobre os critérios adotados pelo Comitê Gestor

6.43. Os achados de auditoria demonstram que a sistemática de decisão adotada pelo Comitê Gestor do Projeto BRA/99/025 precisa ser aperfeiçoada. Os recursos devem ser aplicados em projetos que demonstrem os benefícios diretos e indiretos a serem auferidos pelas comunidades. Deve-se buscar, também, o aperfeiçoamento da qualidade técnica das análises e das decisões, com definições claras e específicas sobre as ações passíveis de apoio e sobre os requisitos técnicos necessários para a aprovação dos projetos apresentados. Essas medidas são fundamentais para aumentar as chances de êxito dos empreendimentos.

6.44. Quando se fizer necessária a execução de ações por meio de parcerias, deve haver a fixação prévia de metas e o desempenho das entidades parceiras deve ser avaliado.

6.45. Além disso, ficou demonstrado que comunidades agroextrativistas menos organizadas e articuladas não têm obtido apoio do Programa. Assim, para que se possa atender ao princípio da equidade, é importante que todo o público-alvo do Programa seja considerado e conhecido, inclusive com dados desagregados sobre gênero e etnia, e que sejam desenvolvidas ações para amparar aquelas comunidades que apresentam as maiores carências.

7. Outros achados de auditoria

7.1. Como o exame da legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis não integra o escopo da presente auditoria de natureza operacional, registram-se nos subtítulos a seguir, para exame posterior e consideração da 4ª Secretaria de Controle Externo, em cuja clientela encontra-se o MMA, fatos que podem indicar desconformidades relacionadas à gestão do Amazônia Solidária, conforme acordado com aquela Secretaria.

Apoio a entidades parceiras

7.2. O Comitê Gestor do Projeto BRA/99/025 decide a destinação de recursos alocados ao Programa pelo Orçamento Geral da União. Entidades participantes do Comitê

(CNS, GTA, CNPT) têm projetos aprovados e são beneficiárias dos recursos.

7.3. Algumas entidades, inclusive CNS e GTA, que integram o Comitê Gestor, têm sido beneficiadas com recursos para aplicação em projetos de fortalecimento institucional. Com base em análise preliminar em alguns projetos apoiados, concluiu-se que parte das despesas está relacionada a atividades normais de custeio dessas entidades. Uma das linhas prioritárias do Programa é “organização e fortalecimento das comunidades extrativistas”, contudo os gastos encontrados nem sempre podem ser correlacionados com benefício final das comunidades, fato agravado pelas deficiências de acompanhamento dos resultados das parcerias, já expressas no capítulo 6.

7.4. Além disso, outro aspecto evidenciado diz respeito à taxa de administração destinada ao CNS e ao GTA, no valor de 10% sobre o total dos recursos repassados por intermédio das Cartas de Entendimentos. A Carta de Entendimentos é um instrumento de repasse de recursos para a execução de projetos apresentados por entidades com atuação local, que são gerenciados pelas mencionadas organizações. O pagamento da taxa de administração pode configurar ato contrário a IN/STN 01/97.

7.5. Cabe ressaltar que, de acordo com informações prestadas pela Sr.^a Secretária da SCA/MMA, as entidades que integram o Comitê declaram-se impedidas e não votam quando são apreciados projetos por elas apresentados ou qualquer outra decisão em que sejam interessadas. Ainda segundo informações da Sr.^a Secretária da SCA, as agências consideradas implementadoras (CNS e GTA) foram escolhidas para implementar e atuar na organização de comunidades extrativistas para que estas, após a devida organização, possam estar aptas a apresentar projetos e a receber recursos públicos. Informou ainda, que o poder público não tem condições de realizar tal ação e, por isso, o CNS e o GTA foram escolhidos, por serem entidades representativas das comunidades extrativistas e com atuação ampla na Região. Dessa forma, a Sr.^a Secretária entende que tais organizações devem ser fortalecidas.

7.6. Para o perfeito exame do problema relacionado ao apoio que está sendo propiciado pelo Programa para entidades parceiras faz-se necessária a verificação de aspectos legais, fora do escopo da auditoria, relacionados às seguintes questões: instituição do Projeto BRA/99/025 e do seu Comitê Gestor; análise da natureza das despesas financiadas por projetos de fortalecimento institucional das organizações não governamentais parceiras; pagamento de taxa de administração de 10% para as agências implementadoras prevista nas Cartas de Entendimentos; natureza jurídica das Cartas de Entendimentos; sistemática de relacionamento adotada com entidades parceiras, considerando-se a recomendação proposta neste Relatório de que seja alterada a forma de relacionamento, contemplando a possibilidade de se firmar contratos de parcerias com

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, de forma a garantir maior transparência e controle dos resultados.

Apoio à comercialização através de doação de capital de giro

7.7. Alguns projetos contemplam a doação a fundo perdido de capital de giro para as associações e cooperativas proponentes, as quais adquirem produtos dos extrativistas, como a produção de borracha, castanha ou artesanato. Os recursos obtidos com a comercialização dos produtos adquiridos não são reembolsados ao Programa. Há que se registrar que capital de giro não é elemento de despesa que integre o “Roteiro para Apresentação de Projetos”.

7.8. Necessário faz-se verificar precedentes e legislação sobre doação de recursos públicos para entidades privadas, inclusive cooperativas e analisar os projetos da espécie apoiados.

Repasse de recursos às entidades beneficiárias por meio do PNUD

7.9. A maior parte dos recursos orçamentários do Programa são direcionados ao PNUD para serem posteriormente repassados aos beneficiários (ONGs e associações de beneficiários) mediante contratos de pequenos serviços. Assim, não há vínculo entre o poder público e o beneficiário dos recursos. Em outros programas governamentais, a exemplo do Reforsus e do Programa de DST/AIDS, os repasses são realizados por intermédio de instrumento apropriado entre o Ministério e a entidade beneficiária. Nesses casos o PNUD atua apenas como agente administrativo, recebendo a taxa de administração pelo serviço.

7.10. Assim, cabe examinar se a forma que está sendo adotada para repassar os recursos para as entidades beneficiadas, via contratos com o PNUD, encontra-se em conformidade com a legislação vigente.

7.11. Ante o exposto, e com base em entendimento prévio com a 4a Secex, em cuja clientela encontra-se o MMA e que tem acompanhado de perto a presente auditoria, considera-se que as questões mencionadas nesse capítulo poderão ser objeto de exame posterior em oportunidade a ser programada por aquela unidade técnica.

8. Monitoramento e proposta de indicadores de desempenho

8.1. Durante a fase de planejamento desta 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 3 - Indicadores de Desempenho

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

8.2. Deve-se mencionar que estão sendo realizadas oficinas de trabalho com técnicos da CEX e do PD/A - Projetos Demonstrativos A, para a construção de indicadores específicos para o Amazônia Solidária.

8.3. Considerando que as medidas sugeridas podem demandar implementação progressiva, é oportuno determinar ao MMA que remeta ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na Tabela 3 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 (precedentes Decisão 660/2002 - Plenário, Ata 21/2002; Decisão 712/2002 - Plenário, Ata 22/2002, Decisão 590/2002 - Plenário; Ata 18/2002; Decisão 614/2002 - Plenário, Ata 20/2002, Decisão 649/2002 - Plenário, Ata 16/2002, Decisão 414/2002 - Plenário, Ata 13/2002-P).

8.4. Recomenda-se, ainda, que o MMA estabeleça grupo de contato de auditoria, com participação da Coordenadoria de Agroextrativismo / CEX e da Secretaria de Coordenação da Amazônia / SCA e de representante da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas.

9. Análise dos Comentários dos Gestores

9.1. Foi solicitado à titular da Secretaria de Coordenação da Amazônia/MMA e ao gerente do Programa Amazônia Sustentável que apresentassem seus comentários ao relatório de auditoria, o que foi feito mediante os Ofícios nº 2609, de 24/11/2003, e nº 2553, de 09/11/2003, respectivamente.

9.2. A gestora da SCA inicia seus comentários destacando que a análise procedida pela auditoria foi detalhada e criteriosa, trouxe inúmeros achados relevantes e que implementação das recomendações formuladas certamente possibilitará o aperfeiçoamento das atividades do Programa. Acrescenta que o tipo de auditoria realizada permitiu um conhecimento profundo tanto dos limites quanto das possibilidades do Programa, assim como abriu espaço para a manifestação dos gestores em todas as etapas. Em seguida, propõem alterações na redação do relatório, principalmente para destacar realizações do Amazônia Solidária e avanços em seu gerenciamento. As considerações sobre as quais haviam evidências foram acatadas e já incorporadas ao presente texto. No entanto, alguns dos argumentos não foram suficientes para modificar o entendimento da equipe de auditoria e são analisados a seguir.

Ausência de dados sistematizados

9.3. A equipe gestora reconhece que a ausência de dados sistematizados é uma das principais lacunas do Programa. Mas ressalta que este fato é citado pelo menos 5 vezes no Relatório da Auditoria preliminar (parágrafos 1.7, 3.20, 3.24, 10.3 e 10.7). Por outro lado, a iniciativa de mapeamento e construção de um banco de dados do extrativismo em parceria com o ISA, assim como as boas práticas do Projeto Puxirum, são timidamente louvadas e, quase sempre, acrescidas de ressalvas que minimizam o aspecto positivo (parágrafos 6.15 e 6.16 do Relatório preliminar).

9.4. A constatação de que inexistem dados sistematizados sobre os beneficiários e sobre o desempenho do programa constitui-se em elemento chave da formulação do problema de auditoria e foi reconhecida pela equipe gestora do Programa. Não há excesso de citação do fato, posto que os parágrafos citados pela Secretária da SCA, dizem respeito ao subtítulo “Objetivos e escopo da auditoria” (1.7 do Relatório preliminar), que se relaciona ao problema de auditoria; ao Capítulo 3, que trata da metodologia de avaliação dos resultados do programa, no qual se identifica a ausência de dados sistematizados como uma das causas da deficiência na avaliação do programa (3.20 e 3.24) e, por fim, na conclusão do relatório preliminar (10.3 e 10.7). Dessa forma, o assunto só foi mencionado nos locais apropriados e sem excesso. Sendo assim, mantêm-se os parágrafos questionados.

9.5. Ainda quanto à sistematização dos dados, a gestora diz ser importante acrescentar que as informações utilizadas cotidianamente pela equipe estão organizadas em tabelas cujo acesso é imediato. Ou seja, existe um banco de dados sobre as ações do Programa. O que não existe é uma análise consolidada das informações ali registradas. Mais especificamente, a desorganização ressaltada pela auditoria foi restrita à solicitação dos endereços de instituições que tiveram projetos reprovados no marco zero do Programa, ou seja, na 1ª Reunião do Comitê Gestor, realizada em 07 de janeiro/2000. Como os projetos reprovados não constituem o universo de dados utilizados cotidianamente, os processos encontravam-se arquivados e foi necessário buscar e sistematizar as informações solicitadas.

9.6. Ao contrário do afirmado pela gestora, a auditoria enfrentou dificuldades em obter dados e informações sobre os projetos aprovados e rejeitados de todos os anos solicitados e não apenas os referentes ao marco zero do Programa, ano de 2000. Não obstante, o relatório reconhece o esforço dos técnicos da CEX/SCA em colaborar com a auditoria. Assim, entende-se que devem ser mantidas as considerações e as propostas de recomendações atinentes à ausência de dados sistematizados.

Divulgação do programa

9.7. Segundo a gestora, as observações feitas no relatório em relação à ausência

de divulgação do Programa, citadas em diversos momentos, deixam de considerar que, se em 3 anos de existência, o Programa atingiu cerca de 22% do total de municípios, e até a presente data contabiliza 669 projetos recebidos, é porque houve divulgação. O folder Produtos da Floresta e o Roteiro para Apresentação de Projetos vêm sendo distribuídos em toda a Amazônia. O Programa e o Roteiro constam no site do MMA e a exposição Produtos da Floresta foi apresentada no Congresso Nacional e em diversos eventos ocorridos na Amazônia. O relatório também deixaria de considerar que maior divulgação, sem contar com equipe e recursos em volume suficiente, é uma temeridade.

Seria justo gerar expectativa sem a possibilidade de atendimento, ou gerar expectativa que somente poderia ser concretizada dois anos depois de evidenciada?

9.8. A gestora sustenta que o parágrafo 3.36 do Relatório preliminar, que trata da divulgação, ressalta que, segundo as prefeituras, "as comunidades tem pouco ou nenhum acesso ao Programa". Para a gestora, as prefeituras não constituem o público preferencial do Programa. Além disso, as comunidades extrativistas, em geral, localizam-se na zona rural de pequenos municípios e nunca receberam atenção de prefeitos e autoridades locais. Assim o desconhecimento do Programa por parte dos municípios não necessariamente significa o desconhecimento por parte das comunidades que vivem naquele município.

9.9. Quanto à estratégia de não se divulgar em demasia o Programa, entende-se não ser essa a mais adequada, ante o objetivo proposto do Amazônia Solidária de atender as comunidades agroextrativistas da Amazônia Legal. Essas comunidades têm pouco acesso à informação em razão das condições da região e de sua situação social. Como reconhecido pela própria gestora, apenas 22% do suposto universo de municípios foi atendido, o que demonstra certa preocupação com um público que não é preferencial, avaliação da qual não se discorda, mas que foi consultado na pesquisa realizada pela auditoria em razão de ser o governo local constituído. A falta de conhecimento das administrações municipais pode dificultar a articulação de ações em conjunto visando beneficiar as comunidades extrativistas, em especial em áreas de competência dos municípios como educação e atenção básica à saúde. Essa também é a posição do gerente do programa que afirmou em seus comentários que considera uma melhor articulação com os municípios fundamental para melhorar a perspectiva de sustentabilidade dos projetos. Dessa forma, mantêm-se a apreciação e a proposta de recomendação referente a maior divulgação do Programa, principalmente no que se refere a comunidades isoladas e pouco organizadas.

Descontinuidade de projetos

9.10. A gestora afirma que os projetos citados como não tendo tido continuidade são pontuais e todos foram corrigidos ou estariam em processo de correção não

se justificando o destaque que tiveram no Relatório, especialmente porque o mesmo destaque não foi dado àqueles projetos com continuidade, que constituem a maioria. Por exemplo, no parágrafo 4.26 do Relatório preliminar é citado o projeto da APRUSPEBRAS/PA como insucesso, mesmo tendo sido informado à Auditoria que a SCA já havia identificado o problema e encaminhado a solução.

9.11. Uma única vez em todo o Relatório preliminar, no parágrafo 4.7, é relatada a iniciativa do Programa em levantar critérios para análise de projetos de piscicultura. Entretanto, o mal sucedido projeto de criação de peixes nas comunidades do rio Arapiuns/PA é citado nos parágrafos 4.4 e 4.26 sem, contudo, ser ressaltada a louvável percepção do equívoco e a respectiva correção de rota adotada pelo Programa.

9.12. Diverso da percepção da gestora, entende-se que não houve demasiado destaque para os projetos que não tiveram continuidade. Houve sim o registro do fato, a investigação de causas e a proposta de medidas que diminuam a probabilidade de novas ocorrências no futuro, principalmente quanto ao planejamento e análise da viabilidade técnica de projetos, objeto do capítulo 4, onde a menção aos casos citados foi realizada. Mesmo considerando que a amostra de projetos visitados foi pequena em relação ao universo, a existência de projetos que não tiveram continuidade mostrou-se relevante o suficiente para merecer registro. Ante o exposto, entende-se que os fatos mencionados no relatório e as recomendações propostas devem ser mantidos.

Assistência técnica

9.13. Sobre assistência técnica, a gestora afirma que no parágrafo 4.28 do Relatório preliminar a recomendação deixa de reconhecer que, desde sua criação, o Programa vem se empenhando exatamente na articulação dos órgãos de assistência técnica estaduais em favor das comunidades extrativistas e que já conta com uma rede de 200 técnicos e 88 paraflorestais envolvidos com a implementação do PRODEX.

9.14. De fato, o parágrafo 4.25 do relatório menciona as ações empreendidas pela CEX/SCA, com o intuito de capacitar técnicos extensionistas e paraflorestais. Entende-se que a recomendação, tal qual proposta, não extrapola e tampouco deve ser excluída, visto que, apesar do reconhecido esforço daquela Coordenação, evidenciou-se em visitas a projetos e em questionários aplicados a lideranças, que há projetos sem apoio da assistência técnica. Além disso, verificou-se que alguns projetos são aprovados sem que seja prevista a necessária assistência técnica. Assim, entende-se que a recomendação proposta deve ser mantida.

Etnia e gênero

9.15. A gestora registra que a atenção efetivamente dispensada pelo Programa

às questões de etnia e gênero, certamente não é recorrente nos programas governamentais em geral. Entretanto, entre os 7 parágrafos do relatório sobre o tema apenas 2 analisariam como positivos os feitos do Programa para esses segmentos. Os demais, apesar do reconhecimento inicial de ausência de discriminação, são críticos. Como nos demais casos, em lugar de um reconhecimento pela atitude correta, que também poderia ser seguido de recomendações, a conclusão inclui apenas recomendações.

9.16. Dos sete parágrafos mencionados pela gestora, apenas um menciona a inexistência de dados que permitam analisar de modo apropriado questões de raça e gênero no programa. Os demais não criticam o desempenho da CEX/SCA, muito pelo contrário, elogiam as ações já implementadas. Além disso, o subtítulo destaca a importância de se incorporar a preocupação com grupos mais vulneráveis nos programas públicos, o que o Amazônia Solidária já vem fazendo e, por fim, recomenda-se que sejam coletados dados que permitam um melhor tratamento da questão. Ante o exposto, mantém-se os comentários e a recomendação decorrente.

10. Conclusão

10.1. Esta auditoria teve como objetivo avaliar o desempenho da ação Apoio às Comunidades Extrativistas da Amazônia - Amazônia Solidária, que integra o Programa Amazônia Sustentável, ressaltando que a partir do PPA 2004 - 2007 a ação foi elevada à categoria de Programa, passando a denominar-se Programa Comunidades Tradicionais.

10.2. Buscou-se examinar, principalmente, se a operacionalização do Programa, quanto aos aspectos do acompanhamento dos resultados, bem como da articulação entre as suas iniciativas, tem possibilitado a consecução de seus objetivos, definido como contribuir para o fortalecimento econômico social das comunidades extrativistas da região amazônica, ao promover o uso sustentável e a conservação da biodiversidade, além de assegurar o seu bem-estar e aumentar a eficácia da gestão de seus problemas.

10.3. Ao final, pôde-se verificar que a ocorrência de boa parte das oportunidades de melhoria estava relacionada com a deficiência na coleta e na sistematização de dados e de informações e na deficiência dos instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos projetos apoiados pelo Amazônia Solidária e do Programa como um todo, fatos esses reconhecidos pelos gestores.

10.4. Tais deficiências se verificam também no acompanhamento das ações desenvolvidas pelas entidades parceiras na execução do Programa, que recebem apoio sem que haja fixação preliminar de metas e a medição dos resultados de sua atuação.

10.5. Nas visitas realizadas, constatou-se que alguns projetos apoiados sofreram solução de continuidade. As principais causas estão relacionadas com deficiências na

capacitação dos beneficiários, na prestação de assistência técnica e no planejamento, por não contemplar todos os aspectos envolvidos com o ciclo do negócio. Releva mencionar, ainda, a ausência de articulação de projetos nas regiões beneficiadas, que poderia viabilizar a sustentabilidade de arranjos produtivos locais.

10.6. Ainda assim, após a aplicação de questionários e compilação dos dados, verificou-se que as populações beneficiárias percebem melhoria nas suas condições de vida e as atribuem, em parte, às ações do Programa.

10.7. Por outro lado, observou-se que foi recorrente a afirmação de que há certo desconhecimento sobre as ações do Programa, fato atribuído à deficiência ou à ausência de divulgação mais efetiva do Amazônia Solidária e à ausência de dados completos sobre seu público-alvo. Tal fato tem impossibilitado, de certa forma, o atendimento a populações isoladas e que ainda não estão organizadas.

10.8. É importante acrescentar que a sistemática adotada para a seleção de propostas a serem apoiadas precisa ser aperfeiçoada, com definições mais específicas sobre as ações passíveis de apoio e sobre os requisitos técnicos mais importantes para assegurar a sustentabilidade dos empreendimentos.

10.9. As principais recomendações que se propõe aos gestores estão relacionadas à necessidade de aperfeiçoamento das sistemáticas que vêm sendo adotadas para seleção, acompanhamento e avaliação dos projetos apresentados, contemplando definições claras de ações passíveis de apoio e de critérios técnicos específicos; a quantificação prévia e mensuração posterior dos resultados almejados, com sistematização de procedimentos para a realização de vistorias; e o aperfeiçoamento dos instrumentos de coleta e armazenamento de dados.

10.10. Além de medidas para o aperfeiçoamento das ações já realizadas, recomenda-se, ainda, a implementação de ações específicas para atendimento das populações extrativistas com maior vulnerabilidade social e econômica e em favor de comunidades que apresentem determinada especialização produtiva, com vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem, objetivando alavancar a competitividade e sustentabilidade de arranjos produtivos locais.

10.11. Há que se registrar o empenho, a dedicação e a competência técnica dos gestores e da equipe da CEX/SCA/MMA relacionada ao Amazônia Solidária, cuja maioria está envolvida com a questão do extrativismo desde o nascedouro do Programa, não obstante os problemas de carência de recursos humanos e, em especial, financeiros. Apesar do Programa, como pode ser observado no subtítulo Aspectos Orçamentários deste Relatório, receber maior aporte de recursos no Orçamento Geral da União a cada ano, nunca

foram disponibilizados, ante seguidos contingenciamentos, os R\$ 11 milhões, correspondentes à TORMB (vide item 2.33), considerados pelos gestores como mínimos para consecução dos objetivos definidos. Tal montante, de acordo com informações prestadas pelos gestores, mesmo que disponibilizado totalmente, não seria suficiente para o pleno atingimento dos objetivos do Programa.

10.12. Com o fito de contribuir para o melhor desempenho do Programa e para assegurar que as recomendações sejam implementadas, em especial à relacionada a institucionalização e sistematização de controle, monitoramento e avaliação dos projetos e ações do Programa, propôs-se a recomendação àquela Secretaria de que adote providências para alterar a estrutura das ações do Programa, que constitui a base para a elaboração da proposta orçamentária do MMA. Pretende-se que o Programa Comunidades Tradicionais (sucessor do Amazônia Solidária para o PPA 2204 - 2007), passe a conter a rubrica “atividades de apoio, monitoramento e fiscalização”, assegurando recursos específicos a serem acrescidos aos recursos originariamente alocados, implicando aumento e não partilha desses recursos ou pelo atribuir maior visibilidade para a atividade.

10.13. Espera-se, por fim, que os gestores busquem articular-se com outras áreas do Governo e com o Congresso Nacional, a fim de que haja priorização e ações conjuntas entre os diversos setores para melhoria das condições de vida das populações tradicionais. Além disso, o fortalecimento pessoal, social, comunitário e econômico dessas populações implica na sua permanência em áreas de florestas, contribuindo decisiva e estrategicamente para a conservação dos recursos naturais da região amazônica.

11. Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do desempenho do Amazônia Solidária, que a partir do exercício de 2004 será elevado à categoria de programa e passará a ser denominado Programa Comunidades Tradicionais, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem:

I.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;

II.Recomendar à CEX/SCA/MMA que:

a)remeta ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na alínea y, a seguir, 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;

b)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;

c) 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;

d) 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;

e)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;

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

g) 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;

h)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;

i) 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;

j) 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;

k) 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;

l) 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;

m) 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;

n) 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;

o) 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;

p) 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;

q) 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;

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

s)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;

t)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;

u)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;

v)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;

w)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;

x)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;

y)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.

III.Encaminhar cópia da Decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os titulares dos seguintes órgãos e entidades:

- a)Ministério do Meio Ambiente/MMA;
- b)Secretaria de Coordenação da Amazônia - SCA/MMA;
- c)Coordenadoria de Agroextrativismo - CEX/SCA/MMA;
- d)Assessoria Especial de Controle Interno do MMA;
- e)Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI;
- f)Ministra Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade

Racial;

- g)Ministra Chefe da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres;

h)Presidente da Câmara dos Deputados com proposta de encaminhamento às seguintes Comissões: de Amazônia e Desenvolvimento Regional; de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; e de Fiscalização Financeira e Controle;

i)Presidente do Senado Federal com proposta de encaminhamento às seguintes Comissões: de Fiscalização e Controle; de Assuntos Sociais; e Subcomissão Permanente da Amazônia.

IV.Determinar que a 4ª Secex 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.

V.Determinar a realização do monitoramento do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão 778/2003 - Plenário - TCU;

VI.Arquivar os presentes autos na 4ª Secex, a qual se vincula a clientela da área do meio ambiente.”

Voto

De pronto, considero essencial ressaltar a excelência do trabalho desenvolvido pela Equipe de Auditoria, sob a coordenação da Seprog. Considero dignos de louvor tanto o

esmero metodológico quanto o zelo técnico, esforços que trouxeram como fruto uma adequada visão da Ação Amazônia Solidária.

Creio não ser demasiado, ademais, ressaltar a importância da Ação auditada, sua relevância social, constituindo-se em um dos poucos mecanismos atualmente existentes de apoio às comunidades extrativistas da Amazônia Legal, parcela tão carente da população brasileira. Reforça tal entendimento o fato de dita Ação, a partir do exercício de 2004, haver sido elevada à categoria de programa, passando a denominar-se Programa Comunidades Tradicionais.

Quanto à avaliação promovida, verifico que, embora tenham sido reconhecidos todos os méritos do Amazônia Solidária, assim como dos servidores da Coordenadoria responsável por sua execução, foram também identificadas diversas oportunidades de melhoria e aperfeiçoamento do programa, para o quê são propostas diversas recomendações, que considero apropriadas.

Tendo em vista a excelência do trabalho desenvolvido, considero que deva o Tribunal, desde já, conceder autorização para que se divulgue o inteiro teor do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional elaborado pela Equipe de Auditoria.

Diante do exposto, acompanhando as propostas de encaminhamento da equipe de auditoria, devidamente endossadas pelos escalões superiores da Seprog, com os ajustes considerados necessários, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à consideração deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de março de 2004.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Ministro-Relator

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 778/2003 - Plenário - TCU;

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.

Quorum

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.

Publicação

Ata 08/2004 - Plenário

Sessão 17/03/2004

Aprovação 19/03/2004

Dou 29/03/2004 - Página 0

;