

**PROPOSTA
DE FISCALIZAÇÃO E
CONTROLE
Nº 111, DE 2005.
- Relatório Final-**

**BRASÍLIA – DF
13 de dezembro de 2006**

0629DA9508 *0629DA9508*

SUMÁRIO

I - Apresentação	01
II -Caracterização da Febre Aftosa	02
III -Síntese dos Fatos	04
IV - Polêmicas em torno dos focos	08
a) decisão do MAPA e as normas da OIE	08
b) a fragilidade do vínculo epidemiológico	09
c) resultados dos exames laboratoriais	10
d) comportamento do vírus	12
e) recursos destinados pelo Gov. Fed. à defesa sanitária	12
f) o serviço de sanidade animal do Paraná	13
V – Auditoria do TCU	15
VI – Situação Atual	17
VII – Impactos da crise	18
VIII – Propostas do Relator	19
IX – Conclusões	21
Apêndice I	23
Apêndice II	28
Apêndice III	29

COMISSÃO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO DE DESENVOLVIMENTO RURAL

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 111, DE 2005

Autores: Deputado ABELARDO LUPION e
outros

Relator: Deputado CÉZAR SILVESTRI

I – Apresentação

A Proposta de Fiscalização e Controle nº 111, de 2005, de autoria dos Deputados Abelardo Lupion, Dirceu Sperafico e Moacir Micheletto, foi aprovada em 8 de dezembro de 2005, com o objetivo de averiguar as posições divergentes entre o governo do Estado do Paraná e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA quanto à confirmação, no dia anterior, por este último, de foco de Febre Aftosa naquele Estado. Naquele ano, o Paraná completava 10 (dez) anos sem casos da doença.

A decisão do Ministério da Agricultura colocou em xeque a credibilidade do serviço de vigilância sanitária do Paraná, que em 2000, juntamente com outros estados da federação, foi reconhecido pela Organização Mundial de Saúde Animal – OIE como área livre de febre aftosa com vacinação.

Governo Federal e Estados compartilham as responsabilidades relacionadas ao combate e ao controle da febre aftosa. Ao governo federal compete planejar, coordenar e supervisionar as ações sanitárias, bem como editar normas, emitir diagnósticos laboratoriais, monitorar a qualidade das vacinas, subscrever acordos internacionais e enviar regularmente à comunidade internacional informações sobre a sanidade do rebanho nacional. Aos Estados cabe a execução das ações sanitárias, como a notificação de suspeita da

enfermidade, o controle do trânsito interestadual de animais suscetíveis e de seus subprodutos, a assistência sanitária aos produtores e a realização de campanhas de vacinação.

II – Caracterização da Febre aftosa

A febre aftosa acomete bovinos, bubalinos, suínos, ovinos e caprinos, entre outras espécies. Causada por vírus, a doença transmite-se pelo ar, até uma distância de cerca de 50 km. A contaminação direta dá-se pelo contato com animais doentes, suas excreções, secreções e subprodutos, bem como pelo trânsito de pessoas e veículos em áreas contagiadas.

Os sintomas da doença fazem-se mais severos em bovinos e suínos. Nestas duas espécies, os sinais clínicos apresentam-se sob a forma de febre alta e lesões vesiculares na mucosa bucal, laringe, esôfago, na pele que circunda o casco dos animais e no espaço interdigital. As vesículas constituem-se em bolhas que resultam da coalescência de células danificadas pela multiplicação do vírus. Entre os estudiosos da enfermidade, existe uma máxima: a de que “*a febre aftosa é uma doença que não pode ser escondida*”, dado que a presença do vírus é detectada em exames laboratoriais, mesmo nos casos em que a sintomatologia é subclínica.

Por apresentar lesões semelhantes às de outras doenças vesiculares, como a estomatite vesicular, a diarréia viral bovina, a febre catarral maligna e a rinotraqueíte infecciosa, a confirmação da ocorrência de febre aftosa apoia-se em investigação epidemiológica e em exames laboratoriais, realizados em amostras de sangue, em tecidos epiteliais e no líquido esofágico-faríngeo dos animais.

Apesar de não causar elevadas taxas de mortalidade, a enfermidade imputa sérios prejuízos aos pecuaristas. Os ferimentos associados às vesículas dificultam o andar dos animais e os tornam inapetentes, o que ocasiona perda de

peso e redução na produção de leite. Além dos efeitos negativos sobre a produtividade, a ocorrência de febre aftosa limita o acesso dos produtores nacionais ao mercado internacional de carnes, pois os países importadores suspendem as compras devido ao receio de contaminação de seus rebanhos.

No Brasil, a prevenção da doença é realizada por meio de campanhas semestrais de vacinação e outras ações de vigilância sanitária. No Paraná, a vacinação ocorre nos meses de maio e novembro. Detectada ou confirmada eventual suspeita da doença, são adotadas, entre outras, as seguintes providências pelas autoridades sanitárias:

- interdição das propriedades envolvidas e dos estabelecimentos limítrofes;
- levantamento do ingresso e do egresso de animais ocorridos nos últimos 60 dias;
- monitoramento e limitação do trânsito de animais;
- estabelecimento de raio de segurança no entorno de cada foco, composto por três segmentos: área infectada (correspondente ao raio de 3 km a partir do foco), área de vigilância (correspondente aos 7 km seguintes) e área tampão (15 km seguintes ao final da área de segurança);
- implantação de postos de fiscalização e de desinfecção de veículos e pessoas;
- acompanhamento veterinário, com colheitas periódicas de material para diagnóstico laboratorial;
- abate e destruição dos animais doentes e dos que com ele tiveram contato;
- limpeza e desinfecção das propriedades despovoadas, prática conhecida por “vazio sanitário”; e
- avaliação de atividade viral, com vistas à recuperação da condição do *status* de área livre de febre aftosa.

Na América do Sul, o único país que goza da condição de área livre da febre aftosa sem vacinação é o Chile. No Brasil, 16 (dezesesseis) unidades da federação, entre as quais o Mato Grosso do Sul e o Paraná, contavam, no início de

setembro de 2005, com reconhecimento internacional da OIE de zona livre de febre aftosa com vacinação.

III – Síntese dos Fatos

As suspeitas de febre aftosa no Paraná tiveram como origem primária as investigações epidemiológicas levadas a efeito no Mato Grosso do Sul - MS, a partir de 30 de setembro de 2005. Em 6 de outubro de 2005, levantamento realizado pela Agência de Defesa Agropecuária daquele Estado, o IAGRO, em conjunto com o MAPA, detectou a movimentação de bovinos do município de Eldorado, que estava sob intensa investigação epidemiológica, para a Fazenda Flor do Café, localizada no município paranaense de Bela Vista do Paraíso.

Nos dias que se seguiram, rastreamento promovido pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Paraná - SEAB mostrou que, após 8 dias de permanência na Faz. Flor do Café, os animais oriundos do MS foram transferidos para um leilão, realizado em Londrina, em 4 de outubro de 2005, de onde seguiram para propriedades do Paraná e de São Paulo. No leilão, também havia animais de outras propriedades do Paraná.

Imediatamente, as propriedades paranaenses que receberam animais do leilão passaram a sofrer fiscalizações sanitárias constantes, praticamente diárias.

Em 21 de outubro de 2005, a SEAB, adotando uma postura de precaução, e com base em alguns achados clínicos, ainda que discretos, comunicou ao MAPA suspeita de enfermidade vesicular em animais sul mato-grossenses que participaram de leilão realizado em Londrina. Iniciou-se, então, amplo trabalho de investigação epidemiológica, em conjunto com o MAPA. Foram colhidas, para análise laboratorial, amostras de soro sanguíneo, de tecido epitelial e de líquido esofágico-faríngeo dos animais sob suspeita, bem como de bovinos de propriedades próximas àquelas em que tais animais encontravam-se.

Diferentemente do ocorrido no Mato Grosso do Sul, em que o primeiro foco de febre aftosa foi confirmado pelos exames laboratoriais oito dias após o início da suspeita, contando inclusive com o isolamento do vírus causador da doença, no Paraná os subsídios fornecidos pelos testes laboratoriais iniciais não foram suficientes para um diagnóstico seguro.

A essa conclusão chegaram os técnicos do MAPA, como se observa no excerto a seguir transcrito, da Nota Técnica nº 35, pela qual o Secretário Nacional de Defesa Agropecuária informou ao Ministro da Agricultura, em 18 de novembro de 2005, *“a falta de elementos técnicos, ..., que possam justificar a conclusão das investigações sobre a suspeita de ocorrência de febre aftosa no Estado do Paraná”*.

Passados 46 dias da comunicação do Paraná de suspeita de doença vesicular em seu território, o MAPA, baseando-se em novos testes sorológicos e no vínculo epidemiológico com casos de febre aftosa no MS, confirmou, em 06 de dezembro de 2005, foco de febre aftosa na Faz. Cachoeira, localizada no município de São Sebastião de Amoreira. A confirmação da ocorrência da doença foi anunciada sem se ter obtido sucesso na tentativa de isolamento do vírus, o que seria uma prova incontestável.

A despeito dos veementes protestos apresentados pelo Governo Estadual em face dos parâmetros adotados para a interpretação dos resultados laboratoriais, o Ministério da Agricultura manteve sua decisão. Mais uma vez, em benefício da precaução, e ainda que discordando do posicionamento do MAPA, o Paraná adotou todas as medidas preconizadas pelas normas sanitárias nacionais e internacionais. Entre outras providências, barreiras para a movimentação de animais e para a desinfecção de veículos foram instituídas e as propriedades localizadas no raio de 10 km ao redor do suposto foco foram interditadas. Segundo os técnicos, este raio de ação não se estendeu a 25 km, como verificado no Mato Grosso do Sul, em razão de no Paraná o meio ambiente não ter sido contaminado, o que favorece o controle da doença.

Diante da constatação de que a OIE já tinha sido notificada pelo governo brasileiro da existência de foco de febre aftosa no Paraná, o problema a ser equacionado passou a ser a recuperação do *status* sanitário anterior, de área livre de febre aftosa com vacinação. Perante a OIE, duas são as alternativas:

- caso se providencie o sacrifício sanitário, retorno em 6 meses à condição de área livre de aftosa com vacinação (obs: a contagem do prazo inicia-se após o abate do último animal);
- caso não se adote o sacrifício sanitário, retorno em 18 meses à condição de área livre de aftosa com vacinação.

Portanto, qualquer protelação da decisão a respeito da alternativa a ser adotada significaria o adiamento, na mesma proporção, da recuperação do *status* sanitário anterior. Tendo isso presente, em 12 de dezembro de 2005, entidades com representação junto ao Fundo de Desenvolvimento da Agropecuária do Paraná - Fundeppec sugeriram ao Governo Estadual o sacrifício dos animais considerados infectados e manifestaram-se pela desistência da intenção de o Paraná questionar judicialmente a confirmação da existência de febre aftosa na Faz. Cachoeira.

Após ter recebido, em 11 de janeiro de 2006, o aval do Conselho Estadual de Sanidade Agropecuária - CONESA, o Paraná concordou com o abate dos animais. Entretanto, em razão de decisão judicial e de outros percalços, a implementação do abate não foi imediata.

Enquanto se procurava superar os impedimentos ao abate dos animais da Faz. Cachoeira, o MAPA notificou, em 20 de fevereiro de 2006, a ocorrência de mais seis focos de febre aftosa no Estado, localizados em propriedades dos municípios de Loanda, Maringá, Grandes Rios e Bela Vista do Paraíso. Oficialmente, o Paraná passou a ter 7 (sete) focos da doença. O embasamento apresentado pelo MAPA foram os resultados de novos exames laboratoriais, conduzidos em conjunto com a SEAB e com o acompanhamento de representantes do Centro Pan-Americano de Febre Aftosa - Panaftosa, e vínculo

epidemiológico com os animais oriundos do município de Eldorado, no Mato Grosso do Sul.

Vencidas as dificuldades que agora se contrapunham ao abate dos animais dos sete focos anunciados pelo MAPA, o procedimento teve início em 8 de março de 2006, estendendo-se até o dia 28 do mesmo mês. No total, foram sacrificados 6.781 (seis mil, setecentos e oitenta e um) bovinos. A condição imposta pelos pecuaristas foi a coleta de material em alguns animais para necropsia a ser realizada no laboratório do Panaftosa, no Rio de Janeiro, tido como centro de excelência no assunto.

As indenizações pagas aos pecuaristas foram definidas por comissão especial criada para a finalidade. Desta comissão fizeram parte representantes do Estado, do MAPA e da sociedade organizada. Metade dos valores indenizados foi assumida pelo Fundeppec e o restante pelo Ministério da Agricultura.

A etapa seguinte ao sacrifício foi o período de vazio sanitário, que consiste no isolamento por 30 dias das propriedades para limpeza e desinfecção geral. Cumprido o vazio sanitário, as propriedades foram repovoadas com animais sentinelas, constituídos por bovinos jovens e que não receberam vacinação. Transcorrida permanência mínima dos sentinelas nos estabelecimentos, verificou-se, por meio de novos inquéritos soro-epidemiológicos, a ausência de circulação viral. Investigações semelhantes também foram realizadas em 576 propriedades sorteadas entre as 885 compreendidas dentro do raio de 10 km dos sete focos de febre aftosa. Tais inquéritos foram concluídos em 18 de outubro último.

Finalmente, com base nos resultados obtidos, o MAPA, por meio da Instrução Normativa nº 61, de 6 de novembro de 2006, suspendeu as restrições impostas às sete áreas antes consideradas de risco sanitário e deu como encerradas as atividades de saneamento no Estado.

Nas necropsias realizadas pelo laboratório do Panaftosa em cerca de 22 dos animais abatidos, não se conseguiu o isolamento de qualquer um dos tipos de vírus da febre aftosa. Alguns especialistas argumentam que esse

resultado era esperado, dado que a possibilidade de sucesso reduz-se muito com o tempo decorrido entre a infecção e o de realização dos exames, como seria o caso no Paraná.

No Apêndice I deste relatório, encontra-se a seqüência cronológica dos principais fatos relacionados às suspeitas de febre aftosa no Paraná, com outro nível de detalhamento. O mesmo se faz em relação aos focos do Mato Grosso do Sul associados com o caso paranaense.

IV – Polêmicas em Torno dos Focos

No início da crise, os trabalhos voltados para a investigação epidemiológica das suspeitas de febre aftosa no Paraná se mostraram conturbados. Governos Estadual e Federal não se entenderam. Em alguns momentos, a desconfiança e acusações mútuas falaram mais alto. Com o passar do tempo, as discussões tornaram-se mais técnicas e objetivas. A despeito disso, as controvérsias permaneceram.

Os itens a seguir procuram apresentar os principais pontos de divergência entre os técnicos da Secretaria de Agricultura do Paraná e do MAPA. Muito do que se segue foi extraído das discussões ocorridas nas duas Audiências Públicas promovidas pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural desta Casa.¹ e ² Como há divergências de ordem eminentemente técnica, este relatório não se aventurará em incursões em território alheio; limitar-se-á a descrevê-las.

a) decisão do MAPA e as normas da OIE

Para justificar sua decisão de confirmar a ocorrência de febre aftosa no Paraná, o MAPA alega estar amparado no Código Sanitário da OIE para animais terrestres. Este código, em um de seus dispositivos, estabelece que “a

¹ A primeira Audiência Pública realizou-se em Brasília, em 13 de dezembro de 2005, a segunda, em Curitiba, no dia 15 de mesmo mês.

² A relação dos debatedores das Audiências Públicas ocorridas em Brasília e em Curitiba encontra-se no Apêndice II.

presença de infecção pelo vírus da febre aftosa fica demonstrada pela detecção de anticorpos dirigidos contra proteínas estruturais ou não-estruturais do vírus, que não são consecutivos a uma vacinação, em um ou mais animais que manifestaram sinais clínicos compatíveis com a enfermidade, ou epidemiologicamente relacionados com uma suspeita ou foco confirmado de febre aftosa, ou que deram motivo para suspeitar de associação ou contato prévio com o vírus”.³

Segundo o MAPA, seria isto o que teria ocorrido no Paraná: os exames laboratoriais detectaram anticorpos dirigidos contra proteínas não-estruturais do vírus em animais epidemiologicamente relacionados com os focos confirmados da doença, os do MS.

Entretanto, os representantes da SEAB argumentam que outros dispositivos do Código Sanitário da OIE admitem a possibilidade de, em animais vacinados, como é o caso do Brasil, de haver influência das vacinas nos resultados laboratoriais. Por isso, questionaram a adequação da aplicação das normas da OIE às condições do rebanho brasileiro. Lançaram a seguinte dúvida: sendo o nosso rebanho vacinado várias vezes, por que o Brasil aceita uma regra tão favorável àqueles que têm interesse em dificultar nossas exportações de carnes ? Seria esta regra adequada aos nossos interesses ?

b) a fragilidade do vínculo epidemiológico

Questão intrigante refere-se à fragilidade do vínculo epidemiológico dos casos paranaenses com a Fazenda Bonanza (MS), da qual partiram os animais suspeitos para o Paraná.

Apesar de ser vizinha à Faz. Vezozzo, que teve foco confirmado em 8 de outubro de 2005, e de estar sofrendo visitas quase que diárias dos técnicos do IAGRO, os primeiros sinais clínicos compatíveis com febre aftosa nos animais da Faz. Bonanza só foram identificados em 22 de outubro, data em que já

³ Transcrição de transparência apresentada na Audiência Pública realizada no Paraná pelo Dr. José Naranjo, representante do Centro Pan-Americano de Febre Aftosa - Pnaftosa.

estavam em fase de cicatrização, segundo relatam documentos a que este relator teve acesso.

Os exames sorológicos realizados nos animais da Faz. Bonanza, cujos resultados foram divulgados em 28 de outubro, apresentaram uma reatividade ao sistema ELISA 3 ABC / EITB (técnica de análise laboratorial) de apenas 6,3%, taxa muito inferior à detectada nas demais propriedades do MS declaradas foco de aftosa e semelhante às que posteriormente seriam encontradas nos sete casos paranaenses.

c) resultados dos exames laboratoriais

A polêmica em torno da interpretação dos resultados dos exames laboratoriais girou em torno de dois questionamentos principais.

O primeiro refere-se ao não isolamento do vírus, o que, como já foi dito, seria a prova incontestável e conclusiva da ocorrência da doença. O segundo questionamento diz respeito ao risco de os resultados positivos dos exames sorológicos serem, na verdade, resultados falso-positivos, causados pela presença de vestígios de proteínas não-estruturais nas vacinas contra a febre aftosa utilizadas no Brasil, consideradas de alta potência. Parece ser consenso entre os técnicos, que este risco é maior em animais que foram vacinados inúmeras vezes.

A esse respeito, o Dr. Amauri Alfieri, presente às duas audiências públicas, apresentou resultados de uma investigação realizada pela Dr^a Ingrid Bergmann. Segundo ele, o estudo da autora ressalta que, em animais expostos ao vírus há mais de 90 dias, como seria o caso dos animais sob suspeita no Paraná, e que não desenvolveram sinais clínicos da doença, a positividade do teste EITB é de no mínimo 50%. Entretanto, nenhum teste EITB realizado até aquele momento obteve resultado positivo próximo desse patamar. Na Faz. Cachoeira, por exemplo, o percentual foi de 11%. Em animais vacinados integrantes de rebanhos em que não há circulação de vírus, a Dr^a Ingrid

Bergmann teria encontrado 13,5% de resultados positivos no teste EITB, percentual semelhante ao verificado nos animais do Paraná.

Em correspondência encaminhada à Comissão de Agricultura em 29 de dezembro último, o Dr. Aramis Augusto Pinto, especialista em febre aftosa do “*Institute for Animal Health*”, localizado no Reino Unido, e ex-presidente da Sociedade Brasileira de Virologia, posicionou-se da seguinte forma:

- *“a rigor e em verdade, o uso de testes indiretos com fins de diagnóstico da doença, como se afigura no caso dos bovinos no Paraná, é válido para populações não vacinadas, o que não é o caso do Brasil. ... Populações submetidas a repetidas vacinações, como ocorre no Brasil, podem desenvolver anticorpos contra proteínas não estruturais, apesar de não terem entrado em contato com o vírus da febre aftosa Neste caso, seria um REAGENTE FALSO POSITIVO”;*
- *“não existe até o momento teste sorológico capaz de discernir animais infectados de animais vacinados, tampouco vacinas isentas de produzir anticorpos contra proteínas não estruturais”.*

Para o Dr. Aramis, a sintomatologia clínica, a origem dos animais e o laudo de sorologia positiva sem a tipificação ou o isolamento do agente da doença não são critérios suficientes para considerar os animais do Paraná como contaminados pelo vírus da febre aftosa e, por isso, são passíveis de contestação.

Em defesa do posicionamento do MAPA, os representantes daquele ministério apresentaram os seguintes argumentos: (1) nenhum país do mundo tem a experiência do Brasil para saber se os resultados são ou não relacionados com a vacina; (2) os exames laboratoriais e os parâmetros adotados na interpretação dos resultados são os mesmos observados quando da definição se uma área é livre ou não de febre aftosa; (3) os resultados, isoladamente, não dizem muita coisa, pois se deve levar em conta o vínculo epidemiológico com os focos do Mato Grosso do Sul, conforme preconiza a OIE; (4) não há como justificar que os resultados sorológicos decorrem de vacinação, pois, dado o longo período

decorrido entre a última vacinação e os exames, a reatividade teria que ser baixíssima; e (5) em inquéritos sorológicos periodicamente realizados pelo MAPA desde 1998 em áreas sem a doença e após 60 ou 90 dias de vacinações, observam-se reagentes em percentuais não superiores a 1%. A partir desse patamar, definido pelo MAPA, e não pela OIE, considera-se a presença da doença.

O que se depreende da polêmica é que os atuais exames sorológicos não distinguem se o animal é reagente por estar doente ou se o é por ter sido submetido à vacinação. Esta é uma lacuna a ser preenchida pela ciência.

Ainda a respeito dos resultados dos exames laboratoriais, causou estranheza entre técnicos e setor produtivo paranaense a demasiada demora para a divulgação dos resultados dos exames realizados. Vale lembrar que a confirmação pelo MAPA do primeiro foco no Estado ocorreu 46 dias após o início das investigações. Nos demais seis casos paranaenses, esse intervalo foi de 123 dias, o que contrasta com a tempestividade das confirmações no MS.

d) comportamento do vírus

Ficou claro nas discussões que, diferentemente do constatado no Mato Grosso do Sul, no Paraná o vírus mostrou-se bem menos agressivo, sendo que todos os animais sob suspeita apresentaram-se com aspecto saudável, ganho de peso e sintomatologia clínica de discreta a inexistente. Vale lembrar que a presença de sintomatologia deve ser encarada com precaução, pois várias enfermidades bovinas também se manifestam na forma de lesões vesiculares.

Dada a agressividade característica do vírus, seria de se esperar que no Paraná houvesse a disseminação da doença para os animais suscetíveis com que os suspeitos de terem contraído a doença tiveram contato, entre estes bovinos jovens ainda não vacinados.

Quanto à sintomatologia, foi considerada a hipótese, vista como factível por muitos, de as lesões encontradas no Paraná decorrerem do estresse

a que os animais foram submetidos durante o leilão em Londrina e no transporte até o leilão e deste para as propriedades de destino final.

e) recursos destinados pelo Governo Federal à defesa sanitária

Foi consenso nas audiências públicas o entendimento de que o Governo Federal não vem dando prioridade às demandas orçamentárias da defesa sanitária do País. Nenhum dos presentes contestou a afirmação de que a estrutura material existente nos laboratórios do Ministério da Agricultura não é adequada. Faltam recursos no MAPA para o custeio e a realização de investimentos destinados à vigilância sanitária.

Em 2005, somente após o ressurgimento da febre aftosa no País e das pesadas críticas dirigidas à estrutura dos laboratórios governamentais, é que foram anunciados os recursos necessários à modernização das unidades do LANAGRO – Laboratório Nacional Agropecuário. Consultando os dados orçamentários, verifica-se que os contingenciamentos dos recursos do Departamento de Saúde Animal do MAPA são crescentes: foram de R\$ 1,1 milhão, em 2002, R\$ 6,9 milhões, em 2003, R\$ 8,9 milhões, em 2004, e R\$ 28,8 milhões, em 2005.⁴

Não é de hoje que a Comissão de Agricultura desta Casa denuncia o descaso orçamentário com que a área sanitária de nosso País vem sendo tratada. Vários parlamentares integrantes da Comissão cansaram de subir à tribuna para protestar.

f) o serviço de sanidade animal do Paraná

Desde a divulgação do primeiro foco em Eldorado, no Mato Grosso do Sul, o serviço de fiscalização e de vigilância sanitária do Paraná adotou todas as medidas requeridas para evitar a contaminação do rebanho do Estado.

⁴ Fonte: Departamento de Saúde Animal – MAPA/SIAFI.

E não poderia ser diferente. O Paraná possui um dos mais bem estruturados, atuantes e conceituados serviços de defesa animal do País. A infra-estrutura física e humana à disposição dos 399 municípios do Estado é composta por 20 núcleos regionais, 125 unidades veterinárias, 199 sub-unidades veterinárias, 251 veículos, 140 médicos veterinários, 117 técnicos agropecuários, além de coordenadores e auxiliares administrativos. Existem no Estado cerca de 30 postos que fiscalizam o trânsito de animais. Cada unidade veterinária é equipada com veículo, fax, telefone, aparelho de geo-referenciamento (GPS) e microcomputador conectado à rede mundial de computadores.

Essa infra-estrutura permitiu ao Estado montar um sistema eficiente de cadastramento e de controle das propriedades rurais, dos rebanhos nelas existentes, da movimentação dos animais, da participação nas campanhas de vacinação, entre outros dados sanitários. Os cadastros informatizados contêm informações relativas a todos os elos da cadeia pecuária e podem ser acessados de qualquer localidade do Estado.

A seriedade nas atividades de vigilância e atenção sanitária no Paraná é constante. Produtores e governo estão conscientes e engajados no combate à febre aftosa. E há boas razões para isso. O rebanho do Estado soma cerca de 10 milhões de bovinos, sendo parte destes com alto valor genético. Ao Norte, o Estado faz divisa com o Mato Grosso do Sul, detentor do segundo maior rebanho do País; e, ao Sul, com Santa Catarina, única unidade da federação livre de febre aftosa sem praticar a vacinação. A Leste, o Oceano Atlântico funciona como barreira natural à propagação da doença e, a Oeste, a divisa é com a Argentina e o Paraguai, este último constantemente acusado de conviver com a doença, apesar de ser reconhecido pela OIE como área livre de febre aftosa com vacinação.

Os esforços sanitários do Paraná são tão rigorosos que, em havendo suspeita de contaminação do gado, os técnicos usam **roupas descartáveis**, que são incineradas no próprio local de atuação logo após o encerramento das atividades. Tanto empenho contribuiu para que o último caso comprovado de febre aftosa em solo paranaense, antes da crise de que se trata,

tenha ocorrido no início de 1995. Os índices paranaenses de cobertura vacinal são mais que satisfatórios. Em maio de 2005, 98,7 % dos animais foram vacinados; e em novembro do mesmo ano, o percentual chegou a 97,6 % dos bovinos e bubalinos.⁵ Em maio de 2006, período em que centenas de propriedades estavam proibidas de efetuar a vacinação para não prejudicar os estudos sorológicos em andamento, a vacinação alcançou 97,0 % dos animais. Os números da campanha de novembro último estão em fase de tabulação. Em território paranaense, aplica-se uma multa de cerca de R\$ 76,00 por animal não vacinado.

V – Auditoria do TCU

Em auditoria operacional realizada entre fevereiro e junho de 2005, o Tribunal de Contas da União – TCU avaliou, entre outros aspectos, se as ações de vigilância sanitária adotadas pela Secretaria de Defesa Agropecuária, do MAPA, no âmbito do Plano Nacional de Erradicação de Febre Aftosa – PNEFA, mostram-se efetivas e adequadas para evitar a reintrodução da doença nas áreas do País livres da doença.

Os estados compreendidos pelo trabalho foram nove: cinco da região não reconhecida pela OIE como livre de aftosa (Ceará, Maranhão, Pará e Pernambuco e Piauí) e quatro integrantes da área à época reconhecida (Bahia, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Apesar de o Paraná não ter figurado entre as unidades da federação investigadas, os achados do TCU revelam o quadro da sanidade animal no País. As principais conclusões do TCU foram:

- alguns estados dos circuitos pecuários do norte e nordeste apresentam deficiências na qualidade e na capacidade técnico-operacional de seus serviços sanitários e risco sanitário elevado ou desconhecido;

⁵ Dados obtidos junto à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Paraná e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

- há necessidade de se intensificar as ações de vacinação assistida em propriedades de risco;
- os pequenos produtores têm dificuldade de adquirir vacina anti-aftosa em razão de a menor fração vendida conter dez doses da vacina;
- é insatisfatório o domínio por parte de produtores e trabalhadores rurais do correto manuseio e aplicação da vacina;
- há pouca conscientização entre os pequenos criadores (agricultores familiares, assentados, quilombolas e indígenas) em relação à importância e a obrigatoriedade de sua participação no programa de erradicação da febre aftosa;
- não existe sistema nacional de gerenciamento das guias de trânsito animal, conhecidas por GTAs;
- realizam-se muito poucas simulações de emergência sanitária, prática importante para conferir agilidade aos serviços estaduais de defesa animal.

Para o TCU, ***“o diagnóstico apresentado pela auditoria ... aponta as possíveis causas que motivaram a reintrodução da doença no Brasil, infectando o gado de propriedades do Mato Grosso do Sul e levando suspeita quanto à sua incidência no Paraná”.***

Dentre essas causas, continua do TCU, ***“está a estruturação deficiente de postos de vigilância sanitária em fronteiras internacionais, principal risco para a reintrodução da doença na zona livre brasileira, pois existem regiões na América do Sul em que a febre aftosa apresenta-se endêmica, como a Venezuela e a Região do Chaco (que inclui partes da Bolívia, Paraguai e Argentina)”.*** Os auditores detectaram ainda que o uso de procedimentos manuais e não-integrados no controle da evolução e da sanidade do rebanho, tanto em estados da zona livre quanto da zona infectada, tem

contribuído para a ocorrência de falhas no gerenciamento do trânsito e do inventário dos animais.

Em documento encaminhado à Comissão de Agricultura desta Casa, em 26 de abril último, o TCU revela que pretende realizar novas fiscalizações no PNEFA, nos próximos dois anos. Uma cópia do relatório de auditoria do TCU encontra-se no Apêndice III.

VI - Situação Atual

Segundo o que nos tem sido repassado, para que seja encaminhado ao Comitê Científico da OIE, que somente se reunirá em março próximo, pleito de recuperação do *status* sanitário do Paraná, bem como dos demais estados que com este perderam a condição anterior de área livre de febre aftosa com vacinação, o Ministério da Agricultura aguarda a conclusão de inquérito sorológico epidemiológico em andamento no restante do Estado (áreas não afetadas).

Segundo o MAPA, a investigação tem por finalidade garantir que não houve escape do vírus para outras localidades, o que conferirá maior consistência aos dados a serem apresentados ao Comitê Científico da OIE.

Entretanto, a recuperação perante a OIE da condição de área livre de febre aftosa com vacinação não significa a abertura dos mercados dos cerca de 56 países que suspenderam as compras de carnes do Estado. Para isto ocorrer, será necessário convencer os países importadores a voltarem a operar com o Paraná.

Reconquistar o mercado perdido será, daqui para frente, a palavra de ordem no Estado. Esforços nesse sentido já vêm sendo realizados pelo Governo paranaense. Reuniões com embaixadores de inúmeros países estão programadas para este mês. O Paraná tem pressa!

VII – Impactos da crise

A crise deflagrada pelos focos de febre aftosa confirmados no Mato Grosso do Sul e pelas suspeitas no Paraná depreciou muito os preços da carne bovina em ambos os estados. A distorção foi tanta que, em certo momento, houve inversão do fluxo de animais entre Brasil e Paraguai. Ao invés de bovinos paraguaios serem contrabandeados para o Brasil, por meio da fronteira seca daquele País com o Mato Grosso do Sul, em busca de preços melhores, animais do MS começaram a adentrar o território paraguaio com o mesmo objetivo. Ironicamente, nesse caso, por força das circunstâncias, reverteu-se, contra o Paraguai, o risco sanitário.

As conseqüências da crise sanitária para a pecuária paranaense foram drásticas. Clientes internacionais passaram a se abastecer em outros estados e o mercado nacional de boi gordo depreciou o produto do Paraná. Inúmeros eventos agropecuários foram cancelados; frigoríficos, desativados. Agroindústrias de amplitude nacional com atuação no Estado transferiram para outras unidades da federação parte da produção e cooperativas reduziram o nível de atividade. Enfim, renda e postos de trabalho perderam-se.

Nas propriedades próximas aos focos decretados pelo MAPA e em suas adjacências as transações comerciais quase estagnaram. Centenas de estabelecimentos rurais ficaram interditados por meses, o que lhes impôs prejuízos irreversíveis. As cadeias produtivas de leite e de carne suína também sofreram com a crise. Devido ao embargo russo, a fatura da crise chegou a Santa Catarina, maior exportadora nacional de carne suína.

As perdas financeiras foram grandes. É difícil estimá-las. Alguns avaliam que, somente em exportações, a queda de receita no Paraná foi aproximadamente de US\$ 160 milhões (cento e sessenta milhões de dólares). Se somarmos a este valor os danos anteriormente descritos, os prejuízos alcançarão uma soma muito mais angustiante.

VIII – Propostas do Relator

Dadas as discordâncias técnicas que se mantiveram durante todo o processo de investigação no Paraná, este relatório assume um caráter muito mais propositivo que de fiscalização, como inicialmente pretendido.

O episódio expôs as deficiências do sistema nacional de defesa sanitária. O compromisso, daqui para frente, deve ser saná-las. Entre outras providências, o Brasil necessita modernizar as unidades do LANAGRO e implantar um sistema de aperfeiçoamento constante dos técnicos que nelas operam.

É imprescindível a recomposição, a ampliação, a valorização e o aperfeiçoamento constante dos quadros do LANAGRO. Capacitar tais profissionais a utilizar e a desenvolver metodologias avançadas é obrigação de quem detém o maior rebanho comercial do mundo. Nossa liderança no comércio internacional de carne bovina exige que sejamos os maiores protagonistas do avanço do conhecimento científico relacionado à febre aftosa.

O País precisa controlar de forma eficiente as fronteiras internacionais e o trânsito interestadual de animais. Para tanto, a atividade de vigilância sanitária deve ser feita em parceria com a Receita Federal e a Polícia Federal. Como já cogitado pelo MAPA, devemos investir na inteligência sanitária, por meio, entre outras ferramentas, do monitoramento, via satélite, da movimentação de animais em ambos os lados da fronteira internacional.

Questionamentos nacionais em relação à legislação internacional sobre sanidade animal ou mesmo vegetal só serão aceitos por nossos “parceiros” comerciais se forem acompanhados de estudos que comprovem, sem chances de contestação, o ponto de vista apresentado. Para isso, só há um caminho: fomentar a investigação científica.

Lamentavelmente, reclamar por mais recursos para a defesa animal tornou-se chover no molhado. Esperamos que, com a experiência vivida desde o final de 2005, as autoridades federais acordem e se conscientizem da importância da se viabilizar a reestruturação do sistema nacional de defesa sanitária. No

âmbito do legislativo, convido os meus pares a lutar para que se introduza na Lei de Diretrizes Orçamentárias dispositivo que proíba o contingenciamento de recursos destinados à defesa sanitária.

Baseado nas observações do TCU, proponho que o Poder Público absorva a responsabilidade pela vacinação de animais de criadores que enfrentam dificuldades para a aquisição e a manutenção das vacinas em baixa temperatura, aí incluídos os indígenas, os assentados de programas de reforma agrária e os que desenvolvem suas atividades em minifúndios ou nas periferias das cidades. Para os demais pecuaristas, sugiro a aplicação, em todo o território nacional, de multas por cada cabeça de gado não vacinado, mesmo nas áreas não reconhecidas como livre de aftosa.

Diante de tantas controvérsias técnicas levantadas, seria oportuna uma revisão e uma atualização da regulamentação do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa. Precisamos viabilizar indenizações rápidas e em valor adequado, de modo a estimular o anúncio pelo próprio criador de possíveis focos.

Ainda apoiado na auditoria do TCU, sugiro ao Governo Federal a coordenação de simulações periódicas nos estados de situações de emergência sanitária, abrangendo todas as fases do processo de investigação, desde a detecção precoce das suspeitas no campo até a obtenção de diagnósticos laboratoriais conclusivos. Para tanto, entendo imprescindível a coordenação das ações estaduais por um Grupo Especial a ser instituído no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, criado pelo Decreto 5.741, de 30 de março de 2006.

A exemplo do que já existe para a avicultura, o País deve elaborar, para o caso de surgimento de novos focos de febre aftosa, um Plano Nacional de Contingências, em que fique definido por quem, como, quando, onde e em que prazo as ações devem ser adotadas.

Esforços devem ser feitos no sentido de minimizar os “efeitos indesejáveis” das vacinas nos exames laboratoriais para febre aftosa. A ciência

precisa avançar nessa área, seja pela obtenção de versões de vacinas com menos resíduos de proteínas não-estruturais ou isentas destes, seja pelo desenvolvimento de técnicas laboratoriais que detectem o que é e o que não é influência da vacina.

Sugiro tornar obrigatória a participação de todos pecuaristas no Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos -SISBOV, pois a identificação e a rastreabilidade constituem uma grande ferramenta de defesa sanitária.

O Governo brasileiro deve adotar posição de liderança em nosso continente com vistas à erradicação da febre aftosa. As doações de vacinas ocorridas nos últimos anos não se mostraram eficientes para a redução da instabilidade sanitária no cone-sul. Simultaneamente às providências internas aqui sugeridas, devemos, nas negociações internacionais, “vincular” à harmonização das políticas de combate à febre aftosa e ao efetivo combate da doença o acesso de nossos vizinhos ao mercado e à infra-estrutura nacional de exportação. Temos tamanho e poder de mercado para isso.

IX - Conclusões

Entendo que o Governo do Paraná e o Ministério da Agricultura posicionaram-se com cautela em todo o episódio aqui relatado, cada qual com as visões e as informações disponíveis em suas esferas de competência. Ao anunciar as suspeitas de febre aftosa, o Estado cumpriu com sua obrigação e responsabilidade em relação ao restante da pecuária nacional.

Para este relator, não houve prova irrefutável da ocorrência de febre aftosa no Paraná. A não disseminação da doença, a baixa reatividade dos exames sorológicos, o insucesso no isolamento e na tipificação do vírus, bem como as divergências técnicas levantadas estimulam esse posicionamento. Esta ponderação não tem por objetivo dirigir acusações ao Ministério da Agricultura, mas deve ser encarada como uma demanda do setor produtivo para que as profundas divergências técnicas levantadas sejam dirimidas em definitivo.

Da análise dos acontecimentos, percebe-se que não há clareza em relação aos parâmetros a serem observados em situações de emergência sanitária. Os critérios devem ser claros para que possam ser cobrados com rigor. Só assim conseguiremos evitar, por exemplo, que aqueles que agem corretamente, com transparência, sejam desestimulados pelos que procuram se esconder no silêncio para escapar de investigações sanitárias. A transparência e a agilidade das ações estabelecem a credibilidade de qualquer serviço sanitário.

A importância do agronegócio de carnes para a geração de renda e divisas para o nosso País, o fato de sermos os maiores exportadores mundiais de carne bovina e de, mesmo assim, haver um enorme mercado ao qual não temos acesso por questões sanitárias, como o dos Estados Unidos, do Japão e do México, são razões suficientes para buscarmos um serviço sanitário exemplar, modelo para o resto do mundo. Nessa área, não há espaço para amadorismo. Qualquer falha na sanidade do rebanho brasileiro será vista por nossos parceiros comerciais como justificativa e oportunidade para se restringir ao máximo o acesso a seus mercados.

Antes de encerrar, gostaria de registrar que o presente relatório foi subsidiado por informações obtidas junto à Secretaria de Agricultura e de Abastecimento do Paraná e à Secretaria de Defesa Sanitária, do MAPA. Outrossim, agradeço a contribuição recebida de várias instituições, técnicos e acadêmicos na forma de observações e de sugestões para melhoria do sistema nacional de sanidade animal. Entre estes parceiros, destaco a Organização das Cooperativas do Estado do Paraná – OCEPAR, a Federação da Agricultura do Estado do Paraná – FAEP, o Sindicato da Indústria de Carnes e Derivados do Estado – SINDICARNE, a Universidade Estadual de Londrina e a própria Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Paraná – SEAB. A todos, muito obrigado.

Sala das Comissões, de dezembro de 2006.

Deputado **CÉZAR SILVESTRI** - RELATOR

Apêndice – I

a) Cronologia dos Fatos no Mato Grosso do Sul

30 de setembro de 2005 - A Agência de Defesa Agropecuária do Mato Grosso do Sul - IAGRO é comunicada sobre suspeita de foco de febre aftosa na Fazenda Vezozzo, localizada no município de Eldorado;

03 de outubro de 2005 – O IAGRO encaminha para o Laboratório Nacional Agropecuário – LANAGRO (PE) amostras colhidas em 1º de outubro dos animais sob suspeita da Fazenda Vezozzo;

06 de outubro de 2005 - Levantamento realizado pelo IAGRO e pelo MAPA identifica que animais da FAZ. BONANZA, vizinha à Fazenda Vezozzo, tinham sido transportados, em 2 de agosto e em 2 de setembro, para a Fazenda Flor do Café, localizada no município de Bela Vista do Paraíso, do Estado do Paraná;

06 de outubro de 2005 – A movimentação dos animais é comunicada à Superintendência Federal de Agricultura do Paraná;

08 de outubro de 2005 – O LANAGRO (PE) confirma diagnóstico para febre aftosa nas amostras colhidas na Faz. Vezozzo, com o isolamento do vírus tipo “O”;

09 de outubro de 2005 – O foco de febre aftosa no MS é comunicado pelo MAPA aos demais estados do País, à Organização Mundial de Saúde Animal – OIE, ao Centro Pan-Americano de Febre Aftosa – Panaftosa, aos blocos econômicos com os quais o Brasil mantém intercâmbio comercial, ao Comitê Veterinário Permanente do Cone Sul e aos países vizinhos;

11 de outubro de 2005 – Onze dias após a descoberta de suspeita de foco, tem início o sacrifício sanitário na Faz. Vezozzo;

17 de outubro de 2005 – O LANAGRO (PA) confirma novos focos de febre aftosa no Mato Grosso do Sul: um na Faz. Jangada, vizinha à Faz. Vezzozo, e outros três no município de Japorã, a 25 km do foco inicial. A partir desta data, são descobertos vários outros focos nos municípios de Japorã e Mundo Novo;

22 de outubro de 2005 – O IAGRO encontra bovinos na FAZ. BONANZA, vizinha a dois focos confirmados de febre aftosa (Faz. Vezzozo e Faz. Jangada), com sinais clínicos compatíveis com a doença, já em fase de cicatrização;

05 de dezembro de 2005 – O LANAGRO (RS) divulga o resultado de 671 amostras de soro colhidas na FAZ. BONANZA (da qual partiram os animais para o Paraná) com 12,2% de reagentes ao teste ELISA 3-ABC e 6,4% de reagentes ao teste EITB;

07 de dezembro de 2005 – O setor de virologia do LANAGRO (PA) divulga resultado negativo para 06 amostras colhidas na FAZ. BONANZA.

b) Cronologia dos Fatos no Paraná

07 de outubro de 2005 – Informações do MAPA dão conta de que a Superintendência Federal de Agricultura de Mato Grosso do Sul / SFA (MS) solicita à Superintendência do Paraná investigação epidemiológica na Fazenda Flor do Café, localizada no município de Bela Vista do Paraíso, em razão de ter recebido animais da FAZ. BONANZA, lindeira à propriedade sob suspeita de febre aftosa em Eldorado (MS);

14 de outubro de 2005 – A Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Estado do Paraná (SEAB) interdita a Fazenda Flor do Café, localizada no Município de Bela Vista do Paraíso. Das 30 amostras sorológicas colhidas pela SEAB na propriedade, 2 foram reagentes no teste EITB (resultado divulgado em 27 de outubro pelo LANAGRO - PA);

17 de outubro de 2005 – A SEAB interdita a Fazenda Cachoeira, localizada no Município de São Sebastião da Amoreira, em razão de ter recebido animais provenientes de Mato Grosso do Sul. Nenhuma das 37 amostras sorológicas dos animais da propriedade foram reagentes no teste EITB (resultado divulgado pelo LANAGRO - PA em 27 de outubro);

20 de outubro de 2005 – A SEAB encaminha para o MAPA informações relativas à semana 42, de 2005, para serem inseridas no SIVCONT, sem notificação de doença vesicular;

21 de outubro de 2005 – A SEAB encaminha ao MAPA informe complementar referente à semana 42, comunicando (1) que animais oriundos das Fazendas Betânea e BONANZA, próximas à Faz. Vezzozo, em Eldorado, no Mato Grosso do Sul, estão sob investigação epidemiológica para enfermidade vesicular; e (2) que após terem permanecido alguns dias na Fazenda Flor do Café, todos os exemplares egressos de Eldorado (MS) foram vendidos no “Leilão 10 Marcas”, realizado em Londrina, em 04 de outubro, movimentando-se daí para os municípios de Amaporã, Grandes Rios, Loanda e Maringá. Em Formulário de Investigação de Doenças, conhecido por FORM-IN, a SEAB registra que na Faz. Flor do Café restou apenas o rebanho fixo da propriedade, composto por 80 animais, dos quais um apresentou lesão isolada de cerca de 1cm;

21 de outubro de 2005 – No mesmo dia em que recebeu a comunicação de suspeita de foco de doença vesicular no Paraná, o MAPA comunicou o fato a todas as instituições e países que participam do sistema de informações daquele Ministério;

22 de outubro de 2005 – O MAPA elabora planilha de trânsito de animais com origem no Estado do Paraná e no Mato Grosso do Sul e a encaminha a todas as unidades da federação de destino, para a tomada de providências no que se refere a ações de fiscalização e de vigilância sanitária;

27 de outubro de 2005 – O LANAGRO (PA) divulga resultado de amostras sorológicas colhidas dos animais da Faz. Flor do Café com 6,6% de reagentes nos testes ELISA 3-ABC e EITB (2 amostras em 30);

23 de novembro de 2005 – o LANAGRO (PA) emite Nota Técnica comunicando que algumas amostras recebidas do Paraná para análise apresentaram quantidade insuficiente de epitélio para executar a prova direta, motivo pelo qual foi usada a inoculação em células BHK como tentativa de promover replicação viral, e que outras amostras foram descartadas por ausência total de epitélio;

05 de dezembro de 2005 - O LANAGRO (RS) divulga resultado de exame realizado em 209 amostras sorológicas referentes a animais da Faz. Cachoeira: 23 amostras, 11% do total, foram reagentes nos testes ELISA 3-ABC e EITB;

06 de dezembro de 2005 – Passados 46 dias da comunicação da suspeita de febre aftosa no Paraná, e baseando-se nos resultados dos testes sorológicos divulgados em 05 de dezembro, no vínculo epidemiológico com o foco da Faz. Bonanza (MS), o MAPA confirma a ocorrência da doença na Faz. Cachoeira sem ter obtido sucesso na tentativa de isolamento viral, o que seria a prova definitiva da presença do vírus da febre aftosa nos animais;

13 de dezembro a 02 de janeiro de 2006 – Poucos dias após a confirmação pelo MAPA de foco de febre aftosa na Faz. Cachoeira, o LANAGRO (PA) divulgou resultados relativos a 209 amostras de Líquido Esofágico Faríngeo colhidas de animais daquela propriedade: 143 não foram reagentes e 66 foram consideradas não-conforme;

20 de fevereiro de 2006 – Após uma série de testes sorológicos efetuados desde o início do ano em conjunto com a SEAB e com o acompanhamento de técnicos do Panaftosa, o MAPA confirma a ocorrência de mais seis focos da doença em propriedades rurais dos municípios de Bela Vista do Paraíso, Grandes Rios, Maringá e Loanda. Tais propriedades estavam sob investigação desde novembro de 2005.

22 de fevereiro de 2006 – Sob a condição de coleta de amostras de vísceras para novos exames laboratoriais, os proprietários das sete fazendas do Estado do Paraná com focos de febre aftosa confirmados pelo MAPA concordam

com o sacrifício sanitário de seus rebanhos, dando fim a impasse técnico mantido desde o anúncio do primeiro foco, em dezembro de 2005;

08 de março de 2006 – Tem início o abate dos animais;

28 de março de 2006 – Conclusão do abate de cerca de 6.781 animais, nos sete focos confirmados pelo MAPA no Estado, com a seguinte distribuição:

Município	Propriedade	Animais Abatidos
São Sebastião Amoreira	Faz. Cachoeira	1.810
Bela Vista do Paraíso	Faz. Flor do Café	84
Grandes Rios	Faz. Santa Izabel	39
Maringá	Faz. Cesumar	144
Maringá	Faz. Pedra Preta	231
Loanda	Faz. Alto Alegre	1.728
Loanda	Faz. São Paulo	2.745
Total	-	6.781

28 de março a 6 de novembro de 2006 – Procedimentos de vazio sanitário, repovoamento das propriedades e inquérito soro-epidemiológico final;

6 de novembro de 2006 – Publicação da Instrução Normativa nº 61, pela qual o MAPA suspendeu todas as restrições impostas às sete áreas antes tidas como de risco sanitário.

Apêndice – II

Em ambas audiências públicas estiveram presentes representantes do Ministério da Agricultura, do Governo do Estado do Paraná e da comunidade científica estadual. Além destes, compareceram à audiência pública realizada em Curitiba parlamentares estaduais, produtores e representantes de entidades ligadas ao setor produtivo do estado. Indicam-se, a seguir, os debatedores que participaram de cada reunião:

Reunião realizada em 13 de dezembro de 2005 – terça-feira (Brasília)

Dr. Gabriel Alves Maciel – Secretário de Defesa Agropecuária / MAPA;
Dr. Jamil Gomes de Souza – Coordenador-Geral de Combate a Doenças / MAPA;
Dr. Tânia de Paula Lyra – Diretora do MAPA;
Dr. Raimundo Tostes – Prof. do Centro de Estudos Sup. de Maringá - CESUMAR;
Dr. Amaury Alfieri – Professor da Universidade Estadual de Londrina;
Dr. Silmar Burer – Conselho Estadual de Sanidade Agropecuária – CONESA;
Dr. Felisberto Batista – Dep. de Fiscalização e Defesa Agropecuária do Paraná;
Drª Maria do Carmo Pessoa - Defesa Animal/Secretaria de Agricultura do Paraná.

Reunião realizada em 15 de dezembro de 2005 - quinta-feira (Curitiba)

Dr. Orlando Pessuti – Secretário da Agricultura e Vice-governador do Paraná;
Dr. José Naranjo Yañes – Centro Panamericano de Aftosa – Panaftosa;
Dr. Jamil Gomes de Souza – Coordenador-Geral de Combate a Doenças / MAPA;
Dr. Raimundo Tostes – Prof. do Centro de Estudos Sup. de Maringá - CESUMAR;
Dr. Amaury Alfieri – Professor da Universidade Estadual de Londrina;
Dr. Silmar Burer – Conselho Estadual de Sanidade Agropecuária – CONESA;
Dr. Felisberto Batista – Dep. de Fiscalização e Defesa Agropecuária do Paraná;
Drª Maria do Carmo Pessoa - Defesa Animal/Secretaria de Agricultura do Paraná.

Apêndice – III

GRUPO I - CLASSE V – PLENÁRIO

TC-002.624/2005-5

TC – 015.364/2000-0 (apensado)

Natureza: Auditoria de Natureza Operacional

Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Secretaria de Defesa Agropecuária

Interessados: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo e 5ª Secretaria de Controle Externo

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Auditoria operacional realizada com vistas à avaliação do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa – PNEFA. Apresentação das sistemáticas de atuação. Identificação de deficiências e problemas na operacionalização do Programa. Recomendações. Determinação. Comunicações. Conversão em monitoramento.

Os presentes autos consubstanciam os trabalhos de avaliação do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa – PNEFA, objeto de auditoria de natureza operacional realizada em conjunto pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog e pela 5ª Secex, no período de 21.2 a 10.6.2005.

2.No intuito de preservar a integridade da vasta gama de informações contidas no relatório correspondente, máxime ao ter em conta a relevância do tema no presente momento, reproduzo, a seguir, a versão integral dos trabalhos submetidos à consideração deste Relator:

“(…)

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 n.º 59, de 20/01/2003, define como um dos objetivos estratégicos do Tribunal, contribuir para a melhoria da prestação dos serviços públicos (objetivo n.º 4), e como uma de suas estratégias, fortalecer as ações de controle voltadas para melhoria do desempenho da gestão pública (estratégia n.º 4).

1.2. Nesse sentido, o TCU avalia programas de governo com o objetivo de gerar informações para subsidiar o processo de responsabilização por desempenho e formular recomendações para aperfeiçoá-los.

1.3. Foram realizados, no segundo semestre de 2004, nos termos do art. 238, inciso III, do Regimento Interno do TCU, estudos de viabilidade de auditoria em diversos programas de governo do Plano Plurianual (PPA) 2004/2007, com a finalidade de selecionar ações a serem avaliadas. O Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (PNEFA) foi selecionado para realização de Auditoria de Natureza Operacional em razão de sua relevância econômica, materialidade orçamentária e ineditismo desse tipo de fiscalização no âmbito dos controles interno e externo.

1.4. A auditoria foi realizada entre 21 de fevereiro e 10 de junho de 2005, com o apoio do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social, co-financiado pelo Governo Britânico, que tem por objetivo promover o uso de metodologias de avaliação de programas, com foco na questão da redução da pobreza e da desigualdade social.

Identificação do objeto da auditoria

1.5. O objeto desta auditoria é o PNEFA, que tem por finalidade expressa no PPA 2004/2007, manter a condição sanitária na zona brasileira que já alcançou o status de livre de febre aftosa com vacinação e erradicar a doença dos circuitos pecuários Norte e Nordeste, onde há estados ainda considerados como área infectada. (BRASIL, 2004c). Os beneficiários diretos do Programa são criadores de gado de leite e de corte, indústrias de laticínios e frigoríficos.

1.6. O PNEFA é reconhecido com essa denominação pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e demais atores interessados, no entanto, não se constitui em programa orçamentário. No PPA 2004/2007 e no Orçamento Geral da União para 2005, os recursos federais que financiam o PNEFA encontram-se em duas ações do Programa Desenvolvimento da Bovideocultura (0359): Erradicação da Febre Aftosa (4842) e Prevenção, Controle e Erradicação das Doenças da Bovideocultura (4807).

Objetivos e escopo da auditoria

1.7. Na fase de planejamento de auditoria foram aplicadas técnicas de diagnóstico (Mapa de Processos, Mapa de Produtos, Análise SWOT e Análise Stakeholder) visando identificar as principais áreas de risco que possam comprometer o alcance dos objetivos e a operacionalização do PNEFA. Em decorrência dos levantamentos realizados, chegou-se à conclusão de que deveria ser examinado se a estrutura e as ações

da vigilância sanitária mostram-se efetivas e adequadas para evitar a reintrodução da doença nas zonas livres, se vêm sendo tomadas medidas no sentido de contornar problemas que dificultam a erradicação da doença em estados dos circuitos Norte e Nordeste, assim como levantar os principais riscos para a manutenção dos resultados positivos já alcançados pelo PNEFA nos últimos anos.

Metodologia

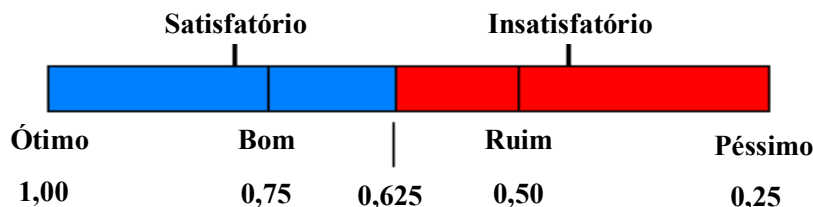
1.8. Durante a fase de planejamento da auditoria, foram realizadas as seguintes atividades: a) reuniões técnicas com gestores do Programa; b) entrevistas com especialistas; c) consulta à legislação sanitária animal; d) revisão de artigos e trabalhos técnicos de instituições e especialistas envolvendo o tema da febre aftosa; e) visita exploratória aos serviços de defesa agropecuária do estado de Goiás e do Distrito Federal; f) discussão do projeto de avaliação em painel de referência. A realização dessas atividades mostrou-se oportuna no sentido de validar tanto as técnicas de diagnóstico como a metodologia proposta para a execução da avaliação, assim como a adequação dos instrumentos de coleta de dados.

1.9. A estratégia metodológica utilizada durante a execução da auditoria compreendeu pesquisa, visita de estudo e análise documental e de dados secundários.

1.10. A pesquisa contemplou entrevistas e aplicação de questionários, por via postal e por correio eletrônico, com superintendências federais de agricultura, serviços estaduais de defesa agropecuária, federações estaduais de agricultura e pecuária, associações de criadores de gado, sindicatos de produtores rurais e conselhos regionais de medicina veterinária. Os questionários foram compostos por questões de múltipla escolha, com emprego de escalas ordinais, que buscaram verificar a percepção de segmentos envolvidos com a questão da febre aftosa em relação ao desempenho do PNEFA. Os itens avaliados foram agrupadas em cinco categorias de questão: i) ações de vacinação; ii) educação sanitária; iii) controle do trânsito de animais; iv) controle da sanidade do rebanho; v) ações emergenciais.

1.11. A escala de avaliação adotada pela pesquisa foi constituída por 4 pontos – Ótimo, Bom, Ruim e Péssimo. As duas primeiras categorias remetem a uma avaliação positiva e as duas últimas a uma avaliação negativa, em que não se ofereceu a opção por resposta neutra (regular, por exemplo). Associou-se a cada ponto um valor numérico, onde a pior avaliação – Péssimo - foi associada ao valor 0,25 e a melhor avaliação – Ótimo – ao valor 1, de tal forma que as opiniões dos diversos segmentos entrevistados foram traduzidas por uma média simples. Os resultados foram agrupados em dois intervalos: a) a média maior ou igual a 0,625 traduziu uma percepção positiva do item ou atividade avaliados, considerando-o como satisfatório; c) a média inferior a 0,625 refletiu uma situação insatisfatória.

Figura 1 – Escala de avaliação



1.12. Os atores consultados foram agrupados por categoria, como sindicatos, pecuaristas, e outros. As notas das avaliações estaduais foram obtidas a partir da média simples das avaliações das categorias de atores consultados, atribuindo-se o mesmo peso a cada categoria. Da mesma forma, foram extraídas as médias simples por zona (livre e infectada), considerando respostas obtidas nos estados visitados e nos pesquisados por via postal ou eletrônica. As médias não foram ponderadas porque se entendeu que fragilidades percebidas por qualquer dos atores ou deficiências em qualquer dos estados, caso fossem causa de surtos de aftosa, seriam igualmente danosos em termos de afetar a imagem e a comercialização da carne de todo o país.

1.13. Sendo assim, cabe deixar claro que os resultados obtidos para as zonas do PNEFA e para o Brasil são médias simples de médias estaduais e não representam inferência estatística sobre a situação geral. No entanto, para os fins desta avaliação, considerando os cuidados adotados nas pesquisas e a importância dos atores consultados, considera-se que os resultados representam aproximação confiável da realidade. Na análise, foram considerados apenas os estados onde mais de 60% das entidades entrevistadas responderam ao item perguntado no questionário, de forma a evitar viés quanto à prevalência da opinião de determinado ator.

1.14. Para a realização das visitas de estudo, foram selecionados nove estados brasileiros, sendo cinco da zona infectada (Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco e Piauí) e quatro da zona livre de febre aftosa (Bahia, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Santa Catarina). Na seleção desses estados levou-se em consideração os seguintes critérios: a) índice de cobertura vacinal do rebanho; b) característica e tamanho do

rebanho; c) classificação de risco atribuído pelo MAPA aos estados; d) condição de área de zona tampão; e) proximidade de fronteiras com países que apresentam maior risco para a reintrodução da doença no Brasil; f) estruturação do serviço estadual de defesa agropecuária. Considerou-se também relatos de boas e más práticas estaduais, indicadas nas entrevistas realizadas com gestores e especialistas e relatos durante o painel de referência.

1.15. A visita de estudo contemplou aplicação de roteiro de observação direta, de questionário estruturado e de entrevista aberta com técnicos e representantes das seguintes entidades: a) superintendências federais de agricultura; b) agências/órgãos estaduais de defesa agropecuária, incluindo barreiras de vigilância sanitária, escritórios regionais e unidades locais de atenção veterinária; c) federações, associações e sindicatos do segmento pecuário; d) conselhos regionais de medicina veterinária; e) laboratórios oficiais de apoio animal de Belém/PA e Recife/PE.

1.16. Considerando-se o quantitativo de questionários que foram aplicados durante as entrevistas e dos que foram respondidos por via postal e meio eletrônico (estes, com retorno dentro do prazo limite para tabulação dos dados), a configuração final de respondentes ficou assim caracterizada:

a) 17 federações (63% de retorno), nos seguintes estados: AM, BA, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PE, PI, PR, RN, RS, SC, SE e SP;

b) 21 Conselhos Regionais de Medicina Veterinária (78% de retorno), nos seguintes estados: AC, AL, AP, CE, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SC e SE;

c) 256 sindicatos de produtores rurais (27% de retorno), sendo 4 em AL, 2 no AM, 18 no CE, 16 no ES, 103 em MG, 19 no MS, 4 no RN, 39 no RS, 18 em SC e 33 em SP.

d) 11 serviços estaduais de defesa agropecuária, nos seguintes estados: RS, SC, MS, BA, PE, MA, PA, PI, CE DF e RO.

e) 10 superintendências federais de agricultura nos seguintes estados: RS, SC, MS, BA, PE, MA, PA, PI, CE e AL

f) 6 associações de criadores pertencentes aos seguintes estados: BA, CE, MS, PA, PE e PI.

1.17. Parte das informações relevantes para a auditoria foram coletadas por meio da requisição formal de documentos junto a órgãos estaduais de defesa agropecuária e Superintendências Federais de Agricultura (SFA/MAPA). O levantamento dessas informações incluiu: a) legislação de defesa sanitária animal e normalização de fundos emergenciais de apoio à pecuária; b) registro dos resultados das atividades de fiscalização do controle de trânsito de animais, bem como sobre as condições operacionais dos postos/barreiras de vigilância sanitária; c) registro das atividades de treinamento e simulações em emergência sanitária; d) sistemática utilizada pelos estados na vigilância sanitária das propriedades e do rebanho; e) material promocional e relatórios de registro das ações de educação sanitária e as campanhas de vacinação realizadas nos estados; e f) indicadores utilizados para avaliar o desempenho do Programa nos estados.

Forma de organização do relatório

1.18. Além da Introdução, o presente relatório é composto por mais oito capítulos. O capítulo 2 apresenta para o leitor uma visão geral do programa auditado, onde, além da contextualização do tema, são apresentadas informações sobre seus objetivos, sua forma de implementação e seu financiamento, entre outras.

1.19. No capítulo 3 levantam-se quais as causas da baixa cobertura vacinal contra febre aftosa em alguns estados do circuito pecuário Norte e Nordeste e o impacto dessa situação para o setor pecuário da região, bem como a adequação e suficiência das medidas que vêm sendo adotadas pelo Programa para que seja garantida a conscientização dos pecuaristas, tanto na zona livre como na zona infectada.

1.20. O capítulo 4 verifica se as ações de educação sanitária têm-se dado de forma adequada, mediante a análise das informações sobre ações de prevenção da febre aftosa e de divulgação do período de vacinação, bem como mediante investigação sobre o conhecimento do criador acerca das técnicas corretas de manuseio e aplicação da vacina e sobre a conscientização dos proprietários de animais em relação às providências a serem adotadas no caso de suspeita ou constatação da doença em sua propriedade ou na sua região.

1.21. O capítulo 5 tratou de analisar se os serviços de defesa agropecuária reúnem condições adequadas para o controle do trânsito e da movimentação de animais susceptíveis a contrair febre aftosa, em especial nas fronteiras internacionais e nas zonas-tampão, assim como no gerenciamento do cadastro de criadores e propriedades.

1.22. Os capítulos 6 a 8 tratam, respectivamente, dos instrumentos e indicadores de desempenho utilizados no monitoramento do PNEFA, da análise dos comentários dos gestores e das considerações finais

do trabalho. Neste último, são apresentados os aspectos mais relevantes que foram levantados pela auditoria, assim como os possíveis benefícios esperados caso sejam corrigidas as deficiências encontradas.

1.23. Por fim, no capítulo 9 consolidam-se as recomendações e determinações a serem submetidas ao Ministro-Relator da matéria, com vistas à melhoria do desempenho do Programa.

2. Visão geral do PNEFA

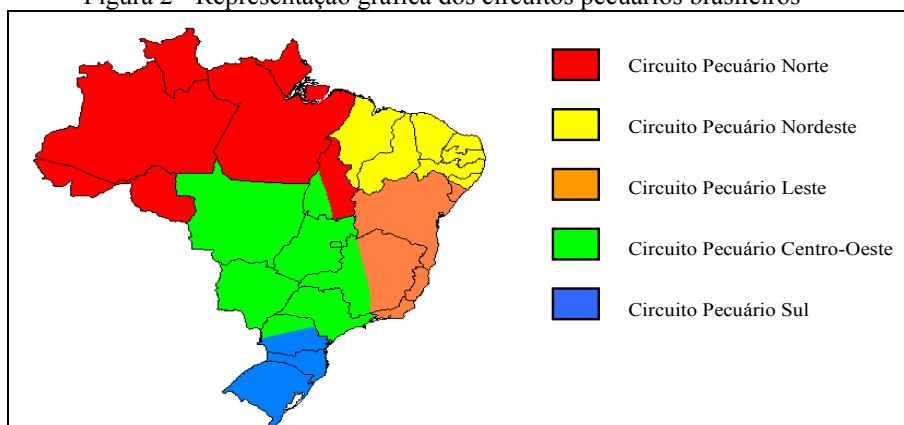
Relevância do tema e contextualização do Programa

2.1. Apesar de a febre aftosa ser uma enfermidade com baixos índices de mortalidade em animais adultos, ela encabeça a relação das principais epizootias⁶ da Organização Internacional de Epizootias, devido à alta transmissibilidade e resistência de seu vírus, que ataca a todos os animais de casco fendido (bovinos, bubalinos, suínos, ovinos e caprinos, por exemplo). Trata-se de doença de grande impacto para o segmento agropecuário, haja vista os prejuízos econômicos causados, sobretudo pela queda de produtividade do rebanho afetado (30 a 40% na produção de leite e 20 a 30% na de carne), desvalorização dos animais provenientes da área contaminada e de seus produtos, interdição de propriedades e do trânsito de animais, além de restrições sanitárias impostas pelo mercado internacional⁷.

2.2. As medidas de controle da febre aftosa dependem da condição sanitária de cada país, mas passam, necessariamente, por uma campanha de vacinação ampla e exaustiva, até que o vírus esteja eliminado, e por um permanente e efetivo sistema de defesa e vigilância sanitária animal.

2.3. Por ser um país de dimensões continentais, houve concordância, pela OIE, de que o Brasil fosse dividido e tratado por circuitos pecuários nos assuntos referentes à erradicação da febre aftosa. Os cinco circuitos pecuários atualmente estruturados no país são: Sul, Centro-Oeste, Leste, Norte e Nordeste (Figura 2). Em alguns casos, os limites de cada circuito não se confundem com as divisas das unidades federativas, uma vez que esses limites definem-se, principalmente, pelos fluxos predominantes e pela intensidade de comercialização entre os setores produtivos da pecuária.

Figura 2 - Representação gráfica dos circuitos pecuários brasileiros



Fonte: Relatório Avaliação PNEFA – 2003. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

2.4. Com relação à incidência de febre aftosa nos países, a classificação da OIE obedece a seguinte escala: nível 1 - países livres de febre aftosa sem vacinação; nível 2 - países com zona livre de febre aftosa sem vacinação; nível 3 - países com zonas livres de febre aftosa com vacinação; e nível 4 - países livres de febre aftosa com vacinação. O Brasil ocupa atualmente o nível 3.

2.5. O art. 2º do Anexo da Portaria n.º 121/1993 do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária – MARA, que definiu, em linhas gerais, a estratégia de atuação do PNEFA no país, estabelece que o combate à febre aftosa “tem o propósito final de sua erradicação no território nacional, prioritariamente nas áreas selecionadas em função das características epidemiológicas de apresentação da doença e da importância econômica do circuito de produção pecuária”.

2.6. As ações de controle da febre aftosa desenvolvidas pelo PNEFA desde aquele momento envolvem, basicamente, a vacinação regular e periódica do rebanho, a fiscalização do trânsito de animais e de seus produtos e subprodutos, a educação sanitária, além da realização anual de inquérito soropidemiológico para demonstrar ausência de atividade viral no rebanho. Quanto à vacinação, esta pode ter o caráter de “estratégica”, quando o estado assume para si a função de vacinar os animais, de “assistida”, quando o estado

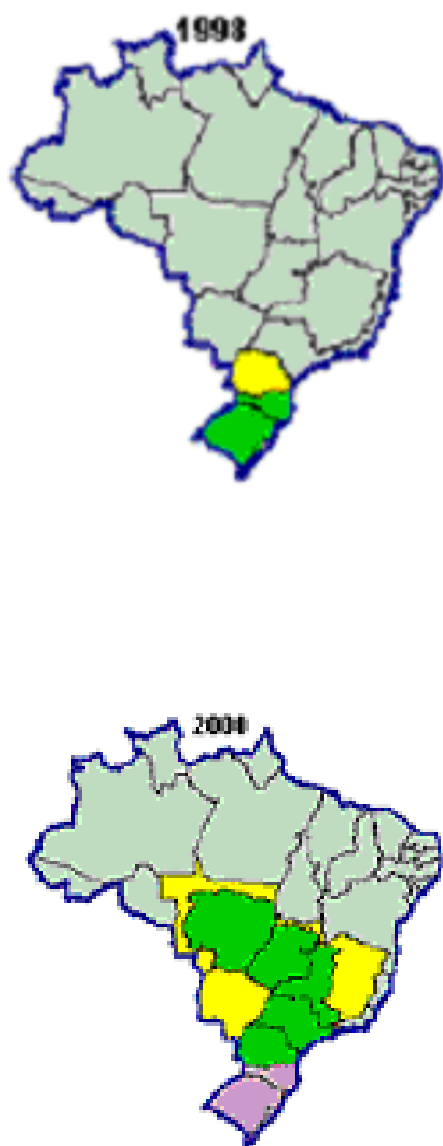
⁶ Doença, contagiosa ou não, que ataca numerosos animais ao mesmo tempo e no mesmo lugar

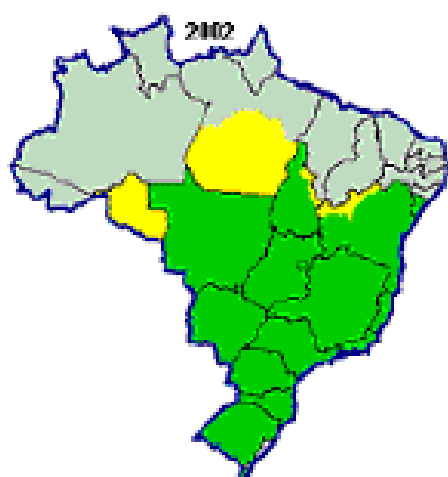
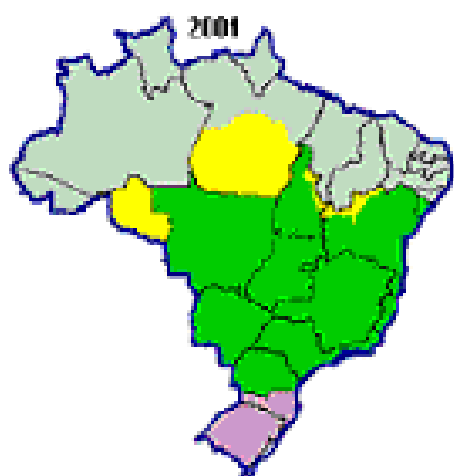
⁷ Fonte: www.saudeanimal.com.br/aftosa e www.intervet.com.br/Doencas/Aftosa (consulta em 8/6/2005).

supervisiona in loco a vacinação pelo criador, e “fiscalizada”, quando o serviço de defesa acompanha os procedimentos adotados durante o manejo dos animais e sua vacinação.

2.7. O primeiro reconhecimento internacional de zona livre de aftosa foi registrado em 1998, nos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul e, desde então, a zona livre vem sendo ampliada (Figura 3). No final de 2004, o Brasil contava com quinze estados reconhecidos pela OIE como livres de febre aftosa com vacinação, representando cerca de 50% do território nacional, 76% do total de criadores de bovinos, 84% da população bovina nacional e praticamente 100% do rebanho comercial de suínos (BRASIL, 2004b). Esses indicadores foram ampliados em maio de 2005, quando o país alcançou o seu mais recente resultado favorável na luta contra a doença, representado pelo reconhecimento internacional do estado do Acre como zona livre de febre aftosa com vacinação.

Figura 3 - Representação esquemática referente ao processo de implantação da zona livre de febre aftosa com vacinação no Brasil (1998 a 2004)





-  Zona livre com vacinação
-  Zona tampão
-  Zona infectada
-  Status sanitário suspenso temporariamente
-  Zona livre com vacinação reconhecida pelo MAPA e Proposta de ampliação para a OIE

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

2.8. A curto prazo, o reconhecimento do Brasil como país livre de febre aftosa com vacinação está limitado pela existência de zonas infectadas, envolvendo estados dos circuitos pecuários Norte e Nordeste. Alguns desses estados ainda encontram-se com grandes deficiências na qualidade e capacidade técnico-operacional dos seus serviços veterinários e na sua situação sanitária em relação à febre aftosa, situação que os coloca, segundo os critérios definidos pelas Portarias DDA/SFA/MAPA n.º 50/1997 e 4/2000, como de “alto risco” ou “risco desconhecido” quanto à presença ou difusão do vírus da doença. Em não havendo barreiras naturais que limitem a locomoção de animais entre a área infectada e a zona livre, esse isolamento é realizado por meio de uma “zona tampão”.

2.9. No que diz respeito às metas de erradicação da febre aftosa no Brasil, estas foram definidas pelo MAPA no ano de 1992, de forma diferenciada para cada um dos circuitos pecuários, levando-se em consideração, dentre outros fatores, o estágio do Programa, a estrutura de vigilância sanitária existente, a ocorrência da doença no espaço interno e em regiões vizinhas e o nível de participação da comunidade, como pode ser observado na tabela 1 (BRASIL, 2004b).

Tabela 1 – Metas de erradicação da febre aftosa estabelecidas em 1992, por circuito pecuário, e principais condições para seu alcance

Circuito pecuário	Meta de erradicação	Condições básicas
Sul		Comportamento da doença nos países da Bacia do Rio Prata
Centro-Oeste	Dezembro de 2000	Comportamento da doença nos estados e países vizinhos
Leste	Dezembro de 2000	Comportamento da doença nas regiões vizinhas
Norte	Até dezembro de 2005	Vencer limitantes internas ao Programa e situação interna e externa ao país
Nordeste	Até dezembro de 2005	Vencer limitantes internas ao Programa e situação nas regiões vizinhas

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

2.10. Os resultados da presente avaliação indicam que, para os circuitos Norte e Nordeste, as metas não serão atingidas no prazo fixado, em razão da situação precária verificada da vigilância agropecuária em alguns estados, conforme será discorrido adiante. Apesar disso, até junho de 2005 o MAPA não havia divulgado revisão dessas metas, o que torna necessário recomendar sua revisão pelo Ministério, considerando as limitações locais e os compromissos firmados com os governos estaduais.

2.11. Por conta da existência de áreas consideradas infectadas no território nacional, quatro dos cinco maiores importadores mundiais não compram carne bovina brasileira: Estados Unidos, Japão, México e Coreia do Sul. Apenas a Rússia é cliente do Brasil, porque aceita o princípio da regionalização.

2.12. No momento, Santa Catarina é o único estado brasileiro reconhecido pelo MAPA como zona livre de febre aftosa sem vacinação. Essa situação, por si só, demanda uma ação eficiente e efetiva da defesa agropecuária estadual no controle do trânsito e inventário de animais. O rebanho bovino do estado não é tão significativo em termos quantitativos, já que ocupa o 13º lugar nacional. No entanto, é o maior produtor nacional de suínos. A condição de livre de febre aftosa sem vacinação, garante aos criadores do estado melhor preço e competitividade na exportação de carne, tanto suína como bovina. À luz do exposto, a erradicação da febre aftosa é de fundamental importância para o Brasil na conquista e manutenção de mercados consumidores internacionais, considerando que, em termos comerciais, o rebanho bovino brasileiro é, atualmente, o maior do mundo, com 190 milhões de cabeças. Em 2003, o Brasil ultrapassou a Austrália e conquistou o posto de maior exportador de carne bovina do mundo, com faturamento do setor chegando a US\$ 1,5 bilhão (BRASIL, 2004a). Outros segmentos também são diretamente beneficiados com a

erradicação da doença, como os produtores de suínos e de leite, haja vista que o Brasil ocupa, respectivamente, o terceiro e o sexto maior mercado de produção desses produtos.

Forma de implementação do Programa

2.13. De acordo com ao art. 3º do Anexo da Portaria MAPA n.º 121/1993, o combate à febre aftosa consiste na aplicação das seguintes medidas de defesa sanitária animal:

a) notificação obrigatória; b) assistência aos focos; c) vacinação de bovinos e bubalinos; d) controle da produção e fiscalização da comercialização da vacina contra a febre aftosa; e) controle da fiscalização de trânsito de animais e dos recintos de concentração dos animais; f) desinfecção de ambientes e veículos; g) sacrifício dos animais doentes e contatos; h) destinação adequada de excretas, carcaças e restos de animais; i) limpeza e desinfecção ou destruição de equipamentos e materiais diversos utilizados no foco.

2.14. Nos artigos 27 A e 28 A da Lei n.º 9.712/1998, ficou estabelecido que compete à Instância Central e Superior do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária a fixação de normas referentes a campanhas de controle e erradicação de pragas e doenças. Essa atribuição, portanto, cabe ao MAPA. Cada estado, por sua vez, possui autonomia técnica, administrativa e financeira para normalizar e executar, na respectiva área de jurisdição, atividades de vigilância e defesa sanitária animal, por meio de seu órgão de defesa agropecuária, em alguns casos vinculado à administração direta (secretarias) e em outros à administração indireta (agências).

2.15. Em termos conceituais e operacionais, as ações do PNEFA, não obstante se interligarem e contribuam conjuntamente para o sucesso do Programa, foram agrupadas pela auditoria em cinco macro atividades: i) Elaboração de Normas; ii) Suporte ao Sistema de Imunização; iii) Vacinação; iv) Vigilância Sanitária; v) Controle Epidemiológico e Inquérito Soroepidemiológico. O Apêndice A apresenta a esquematização dessas atividades, elencando os principais processos e os atores envolvidos na sua execução. No Apêndice B, encontram-se identificados os principais produtos e impactos relacionados às atividades do Programa. As atividades, processos e produtos ilustrados nesses apêndices foram elaborados a partir da revisão da bibliografia e legislação disponível sobre febre aftosa, além de haverem sido discutidos e validados junto a gestores e especialistas, não se tendo, todavia, a pretensão de exauri-los. Devido à complexidade que reveste um programa como PNEFA, a construção desse instrumental de análise foi útil para subsidiar a delimitação do escopo da auditoria e da metodologia empregada na avaliação.

Financiamento do Programa

2.16. O Relatório Anual de Avaliação do PNEFA – Ano Base 2003 (BRASIL, 2004a, p.15) informa que, dos recursos financeiros empregados no sistema de defesa sanitária animal no período de 1992 a 2003, foram contabilizados um total de US\$ 1,77 bilhão gastos com ações de combate à febre aftosa, sendo: US\$ 308,30 milhões do governo federal; US\$ 174,40 milhões dos governos estaduais; e US\$ 1,29 bilhão do setor privado. No levantamento desses valores, foram considerados para o setor público os recursos de investimento e custeio, não incluindo despesas relativas ao pagamento de salários e contribuições sociais. Para o setor privado, foram contabilizadas despesas com aquisição e aplicação da vacina contra a febre aftosa, bem como os recursos destinados à constituição de fundos privados de erradicação. Verifica-se que mais de 70% do financiamento do PNEFA é oriundo do setor privado (despesas com aquisição e aplicação da vacina contra a febre aftosa e constituição de fundos de erradicação), fato este que confere maior sustentabilidade ao Programa.

2.17. A Tabela 2 apresenta o histórico orçamentário das ações do PNEFA no Orçamento Geral da União (OGU) no período de 2000 a 2005. A maior parte desses recursos são repassados a órgãos estaduais de defesa agropecuária, mediante convênio. As regiões a serem beneficiadas são selecionadas de acordo com os riscos de propagação de doenças entre os rebanhos e seu impacto econômico. As regiões de fronteira, as grandes produtoras e as exportadoras de carne e de produtos de origem animal são consideradas pelo MAPA como áreas prioritárias de intervenção.

Tabela 2 - Série histórica da execução orçamentária do PNEFA no período 2000 a 2005 (recursos OGU)

Ano	Créditos Consignados¹	Execução Orçamentária²	Execução Financeira³	% Execução Orçamentária⁴
2000	20.309.549	8.657.116	7.681.162	42,62
2001	27.778.428	16.499.243	13.361.733	59,39
2002	10.064.472	9.799.355	13.087.693	97,36
2003	7.391.068	6.930.651	5.533.578	93,77
2004	33.602.537	31.224.808	26.395.628	92,92
2005	68.818.501	2.852.436	1.462.646	4,14
TOTAL			60.400.468	

Fonte: SIAFI/STN, elaborado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, atualizado até 10/10/2005. Restos a pagar atualizados até 10/10/2005.

1. Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + créditos adicionais + transferências recebidas – transferências concedidas. 2. Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar do exercício (X) 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. No exercício de 2005, consideram-se os valores liquidados e pagos. 4. (Valor da coluna “execução orçamentária”) / (valor da coluna “créditos consignados”) x 100

2.18. Nos exercícios de 2000 a 2003, foram consideradas, a partir de informações fornecidas pelo MAPA, as seguintes ações orçamentárias relativas ao PNEFA no OGU: Controle de doenças da Bovinocultura (1095); Campanha Educativa para Erradicação da Febre Aftosa (3650); Fiscalização Sanitária e Epidemiológica para Erradicação da Febre Aftosa (3664); e Publicidade de Utilidade Pública (4641). A primeira ação elencada compunha o Programa Produtividade da Bovinocultura (0359), enquanto que as demais pertenciam ao Programa Erradicação da Febre Aftosa (0358).

2.19. Nos exercícios de 2004 e 2005, devido à mudança da estrutura programática do PPA 2004/2007, foram consideradas as ações Erradicação da Febre Aftosa (4842) e Prevenção, Controle e Erradicação das Doenças da Bovideocultura (4807), ambas do Programa Desenvolvimento da Bovideocultura (0359). Houve ainda a destinação de crédito extraordinário, aberto no OGU 2004, sob a rubrica 8509, para ações de combate à febre aftosa. A Tabela 2 demonstra que em 2004 o volume de recursos gastos foi bem superior ao dos exercícios anteriores. Em 2005, até 10 de outubro, a execução orçamentária era de apenas 4,14% do previsto.

Impropriedades constatadas pelo TCU na execução orçamentária de recursos do PNEFA

2.20. Encontra-se consignado nas instruções elaboradas pela 5ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, referentes aos processos TC 001.090/2001-0 e TC 004.831/2002-5, que nos exercícios de 2000 e 2001, aproximadamente 30% dos recursos destinados ao PNEFA foram utilizados, por meio de procedimento intitulado “compartilhamento de despesa”, em compras e contratações de bens, materiais e serviços para aplicação na área de apoio administrativo do MAPA.

2.21. Verificou-se que em 2000, por exemplo, o MAPA liquidou R\$ 2,27 milhões no atendimento à fiscalização sanitária e epidemiológica para erradicação da febre aftosa (Projeto 3664), sendo que 44% dessas despesas, em que pese terem sido registradas em um projeto finalístico, são na realidade de natureza tipicamente administrativa. Desse percentual, R\$ 991,6 mil foram utilizadas pela Coordenação Geral de Serviços Gerais do Ministério para custear gastos com manutenção, fornecimento, instalação, remanejamento e recuperação de divisórias, armários e balcões; aquisição de subsistemas de gerenciamento de ambiente instalado no subsolo do edifício sede do MAPA; e manutenção preventiva e corretiva nos equipamentos telefônicos instalados nos edifícios sede e anexo do MAPA.

2.22. Levantamentos efetuados no SIAFI durante esta auditoria, referentes aos exercícios de 2002 a 2004, demonstraram que a aplicação dos recursos do PNEFA pelo MAPA continuou sendo realizada em desacordo com as normas orçamentárias vigentes, conforme exemplificado na Tabela 3:

Tabela 3 - Impropriedades levantadas na execução orçamentária de recursos do PNEFA

Exercício	Nota de Empenho	Valor (R\$)	UG emitente	Descrição da compra ou contratação
2002	NE901041	54.000,00	CGSC/MAPA	Consultoria para desenvolvimento de sistema LINUX
2002	NE901041	40.000,00	CGSC/MAPA	Licenciamento de software para uso da Coordenação Geral de Modernização e Informática do MAPA
2002	NE900798	100.000,00	CGSC/MAPA	Fornecimento e montagem de compartimento de segurança Sala Cofre Lempertz de 78 m², a ser instalado no Anexo “B” do Ministério
2003	NE900829	20.386,35	CGSC/MAPA	Compra de água mineral, café e açúcar para uso na sede do Ministério
2003	NE900530	20.000,00	CGSC/MAPA	Prestação de serviços técnicos de gestão informatizada de manutenção de ativos patrimoniais
2003	NE900930	26.000,00	CGSC/MAPA	09 copiadoras/impressoras
2004	NE900931	10.018,10	CGSC/MAPA	Poltronas/mesas de reunião para a sede do MAPA
2004	NE900883	106.672,50	CGSC/MAPA	Poltronas/mesas de reunião para a sede do MAPA
2004	NE900886	4.474,88	CGSC/MAPA	Poltronas/mesas de reunião para a sede do MAPA
Total		381.551,83		

Fonte: SIAFI (consulta em 13/06/2005).

2.23. A execução de despesas imputadas a programas de trabalho impróprios afeta a transparência da gestão fiscal e o acompanhamento dos gastos públicos. Essas constatações foram objeto de deliberações por parte deste Tribunal, por meio dos Acórdãos n.º 1078/2004 e 1458/2004, determinando ao MAPA que não mais apropriasse despesas administrativas em programas finalísticos, citando inclusive os dispositivos legais que estariam sendo descumpridos por aquele Ministério. Apresenta-se a seguir, in verbis, o teor das decisões prolatadas pelo TCU referente à matéria:

ACÓRDÃO 1078/2004 - Segunda Câmara – TCU (TC 001.090/2001-0), publicado no DOU em 5/7/2004.

(...)

1.3. Determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que oriente as unidades do Ministério no sentido de que, ao apropriar despesas administrativas em programas finalísticos, observem rigorosamente o disposto no respectivo Manual Técnico de Orçamento, evitando que despesas administrativas que não contribuam ou que não têm foco definido e específico ou que contribuam indistintamente para vários programas do órgão sejam apropriadas em programas finalísticos, atentando para o fato de que a apropriação das despesas está condicionada à apropriação dos respectivos custos.

ACÓRDÃO 1458/2004 - Segunda Câmara – TCU (TC 004.831/2002-5), publicado no DOU em 23/8/2004.

(...)

9.3. determinar à Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento que observe o disposto no art. 167, II, da Constituição Federal de 1988, nos artigos 4º, § 1º, 5º, I, 15, 16, 48, 50, § 3º, 52, II, b e c, e 67 da Lei Complementar n.º 101/2000 e no art. 73 do Decreto-Lei n.º 200/1967, bem como a orientação contida na Nota Técnica n.º 6, de 12/7/2001, expedida pela Secretaria de Orçamento Federal, com vistas a não executar e contabilizar despesas à conta de dotações orçamentárias impróprias.

2.24. Constata-se que as inconformidades apontadas nesses Acórdãos foram mantidas ao longo dos exercícios de 2002 a 2004. No entanto, a 5ª Secretaria de Controle Externo vem acompanhando o cumprimento dessas determinações nas contas da Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Sendo assim, deixa-se de propor recomendação sobre a questão.

3. Ações de suporte à imunização do rebanho brasileiro contra a febre aftosa

3.1. Segundo dados oficiais apresentados pelo MAPA, o PNEFA apresentou resultados satisfatórios no que tange à ampliação gradativa e o reconhecimento internacional de zonas brasileiras livres de febre aftosa com vacinação no período entre 1998 e 2004. Os índices de cobertura vacinal nos estados integrantes da zona livre com vacinação vêm se mantendo bem acima do mínimo de 80%, apesar de que, em números absolutos, a situação mereça um cuidado especial, pois está havendo um quantitativo considerável de animais descobertos de vacinação.

3.2. A pesquisa mediante questionários apresentou uma avaliação positiva para o conjunto das ações de vacinação na zona livre, ponderando-se, todavia, que individualmente, alguns estados apresentaram índices considerados insatisfatórios, sobretudo no que diz respeito à vacinação assistida em propriedades de risco. A zona infectada apresentou duas realidades opostas, com estados que vêm intensificado as ações de vacinação e a estruturação do serviço de defesa agropecuária, buscando atender às exigências da Portaria MAPA n.º 50/2003 e sair da condição de risco desconhecido, e com estados que apresentam desempenho histórico ainda insatisfatório nesses quesitos.

3.3. Os critérios de auditoria para avaliação do desempenho das ações de vacinação contra febre aftosa nos estados foram definidos tendo por base:

- a) índice de cobertura vacinal do rebanho nos últimos quatro anos;
- b) sistemática de inventário utilizado pelos estados no controle da população animal e das doenças de origem animal;
- c) registro de ações de fiscalização do serviço de defesa agropecuária no que diz respeito a realização de campanhas de vacinação, vacinação direta pelo pecuarista, vacinação estratégica (realizada pelo estado), vacinação assistida (acompanhamento em propriedades de risco) e fiscalização de estabelecimentos que comercializam vacinas;
- d) indicadores construídos a partir de pesquisa, em que se buscou avaliar, sob a perspectiva dos principais atores envolvidos com o Programa, uma série de fatores relacionados às ações de vacinação e que diretamente afetam o alcance das metas de cobertura vacinal, quais sejam: a vacinação assistida em propriedades de risco; controle da vacinação dentro do calendário oficial; a previsão de sanções ao criador que não vacinar seus animais; e monitoramento sorológico do rebanho;
- e) disposições contidas em legislação ou estatuto social disciplinando o funcionamento de fundos de apoio à pecuária.

3.4. De acordo com o relatório anual de avaliação do PNEFA (BRASIL, 2004a), referente ao exercício de 2003, verificou-se uma alta taxa de cobertura vacinal nos estados da zona livre de febre aftosa com vacinação, que atingiu o patamar médio de 92%, sendo que, em nove dos quinze estados envolvidos, superou a marca dos 95%. Além disso, os dados apresentados pelo MAPA demonstram que houve uma

melhoria da cobertura vacinal de toda população de bovinos e bubalinos da zona livre de febre aftosa já estruturada, aumentando de 64% em 1994 para 94% em 2003.

3.5. Com relação à zona infectada, constata-se que as ações de vacinação têm progredido ao longo dos anos, principalmente nos dois últimos, apresentando resultados que espelham progressos em vários estados, como nos casos do Maranhão, Pernambuco, Pará e Ceará. Até mesmo no estado do Piauí, que apresenta desempenho historicamente insatisfatório, houve progresso nessas ações, retratado pelo desempenho da campanha de 2003 e 2004. Naquele estado, partiu-se do percentual de vacinação de 0,51% em 2003 para 44,96% em 2004 na primeira etapa e estabilizou o resultado da segunda etapa acima de 53% do rebanho, conforme demonstrado na Tabela 4.

3.6. As ações de vacinação, com as campanhas realizadas nos estados da federação todos os anos, vêm contribuindo para queda significativa dos focos da doença no Brasil ao longo dos anos, caindo de 2.093 focos, em 1995, para 37 em 2001 e 5 em 2004 (BRASIL, 2004b).

3.7. A Tabela 4 apresenta dados sobre a cobertura vacinal relativa aos anos de 2001 a 2004 nos estados que integram a zona livre com vacinação que visitados durante a auditoria. No que se refere ao Rio Grande do Sul, a vacinação foi reiniciada em 2002, após a ocorrência de focos de febre aftosa no município de Jóia, situado no noroeste do estado.

Tabela 4 - Demonstrativo da cobertura vacinal contra febre aftosa em estados visitados da zona livre com vacinação.

Estado	Mês	2001	2002	2003	2004
MS	Fevereiro	96,0%	97,2%	98,2%	98,2%
	Maio	98,0%	96,8%	98,1%	98,0%
	Novembro	98,0%	98,5%	98,6%	97,8%
RS	Janeiro / fevereiro	-	97,8%	92,0%	94,0%
	Junho / julho	-	82,6%	90,0%	90,0%
BA	Março	100,0%	92,0%	93,2%	93,2%
	Setembro	100,0%	95,1%	92,5%	92,2%

Fonte: MAPA (Relatório Anual de Avaliação do PNEFA – exercícios 2001, 2002 e 2003). Serviços estaduais de defesa agropecuária (exercício 2004).

3.8. O estabelecimento de três etapas da campanha de vacinação, no estado do Mato Grosso do Sul, se deve às características diferenciadas do seu território e das condições climáticas, especialmente na região do Pantanal Mato-grossense. Pelos índices apresentados, tal situação não tem apresentado problemas nas ações de vacinação no estado, conforme pode-se deduzir pela manutenção dos percentuais de vacinação registrados ao longo do período estudado.

3.9. O Estado da Bahia faz parte da zona livre de febre aftosa com vacinação desde 2001, quando já possuía um rebanho expressivo de quase nove milhões de bovinos, segundo dados da Pesquisa Pecuária Municipal feita pelo IBGE. A entrada na condição de zona livre de febre aftosa com vacinação foi proporcionada, entre outros fatores, pelos bons índices de vacinação alcançados à época e mantidos desde então.

3.10. O alto índice de cobertura vacinal nesses e em outros estados da zona livre deve-se, principalmente, ao rigor da legislação estadual, que prevê a imposição de multas para o criador que não vacinar os animais de sua propriedade no período da campanha de vacinação. Em Goiás, por exemplo, a multa pela não vacinação é de R\$ 7 por cabeça, dobrando de valor no caso de reincidência. A comprovação da vacinação é feita pelo criador por meio de declaração e apresentação da nota fiscal de aquisição da vacina junto ao escritório do órgão estadual de defesa agropecuária. No Mato Grosso do Sul, há exigência complementar do criador apresentar os correspondentes frascos da vacina vazios.

3.11. Outro fator que contribui para o elevado índice de cobertura vacinal é a conscientização dos criadores acerca da necessidade de imunização do seu rebanho, em benefício próprio e do Programa de Combate à Febre Aftosa, bem como em relação aos prejuízos econômicos decorrentes de uma possível reintrodução da doença nas zonas livres.

3.12. Dos estados que integram a zona infectada, Pará e Maranhão foram os que apresentaram melhor desempenho em relação à cobertura vacinal do rebanho (Tabela 5).

Tabela 5 - Demonstrativo da cobertura vacinal contra febre aftosa em estados visitados da zona infectada.

Estado	Mês	2001	2002	2003	2004
PA	Maio	89,0%	82,3%	90,2%	95,5%
	Novembro	84,0%	90,3%	95,9%	97,2%
MA	Maio	88,0%	64,1%	65,5%	87,1%
	Novembro	22,0%	52,8%	88,6%	86,8%
PE	Março	94,0%	41,4%	35,9%	76,0%
	setembro	57,0%	18,8%	32,0%	86,0%
CE	Fevereiro	-	17,4%	76,8%	80,8%
	Agosto	23,0%	7,4%	64,7%	71,0%
PI	Maio	30,0%	0,9%	0,5%	45,0%
	Novembro	-	0,3%	53,4%	53,2%

Fonte: MAPA (Relatório Anual de Avaliação do PNEFA – exercícios 2001, 2002 e 2003). Serviços estaduais de defesa agropecuária (exercício 2004).

3.13. O Maranhão, que possui um dos maiores rebanhos bovinos do **Nordeste**, com quase 6 milhões de cabeças em 2005, segundo dados da Agência Estadual de Defesa Agropecuária do Maranhão (AGED/MA), já é considerado pelo MAPA como zona de risco médio, o que reforça a necessidade de atuação efetiva e permanente para consolidar o crescimento da cobertura vacinal, que em 2004 chegou a 86,0% do rebanho vacinado e tem projeção, na primeira campanha de 2005, para chegar a 92,0%.

3.14. O índice de vacinação no Estado de Pernambuco evoluiu significativamente do ano de 2003 para 2004, com a intensificação das ações de vacinação. Desde a criação da Agência de Defesa Agropecuária de Pernambuco (ADAGRO/PE), em 2003, o estado tem evoluído na cobertura vacinal do seu rebanho, considerando a análise dos dados das campanhas de 2003 (35,9% e 32,0%) e 2004 (76,0% e 86,0%).

3.15. No Ceará, que ainda está classificado pelo MAPA como região de risco desconhecido, os índices de vacinação evoluíram de forma significativa a partir do ano de 2001, iniciando-se com o percentual de 23,0% em etapa única executada em agosto e elevando-se para 80,8% e 71,0% em 2004, nas primeiras e segundas etapas da campanha, respectivamente. Considerando que na resposta aos questionários o estado obteve avaliação insatisfatória quanto aos itens “Manutenção do cadastro de propriedades” e “Comprometimento do pecuarista em prestar informações cadastrais relativas aos animais de sua propriedade”, concomitante ao fato de que o serviço de defesa agropecuária do estado ainda não se encontra adequadamente estruturado, há que se ter certa cautela na confiabilidade e aceitação desses percentuais, merecendo depuração criteriosa pelo MAPA.

3.16. No Piauí, a situação das ações de vacinação é crítica, considerando que os índices de cobertura vacinal informados estão limitados a percentuais ainda baixos. A segunda etapa da campanha, realizada em novembro de 2004, atingiu a cobertura de 53,2% do rebanho. No universo das 21 Unidades de Saúde Animal e Vegetal do estado (USAV), apenas 2 das 6 Unidades que detêm municípios com rebanhos acima de cem mil cabeças obtiveram índices de vacinação acima de 75,0%, que foram os casos de São João do Piauí e Corrente, com 77,7% e 75,5%, respectivamente.

3.17. É relevante registrar que a situação acima descrita reflete a estrutura precária do serviço de defesa animal em grande parte dos estados da zona infectada, o que representa um entrave para o reconhecimento do Brasil como país livre de febre aftosa com vacinação. Dessa forma, cabe determinar ao gestor do PNEFA que promova, junto aos estados dos circuitos pecuários Norte e Nordeste que ainda encontram-se na condição de “alto risco” ou “risco desconhecido” para a incidência de febre aftosa, ações que tenham por finalidade, entre outras: a) supervisionar e orientar de forma diferenciada estados que apresentem menor desenvolvimento institucional na área de defesa agropecuária, b) prover suporte técnico à elaboração ou revisão da legislação de controle e vigilância sanitária animal, inclusive sobre a criação de órgãos autônomos de defesa animal; c) promover a troca de experiências com estados com serviços melhor estruturados e d) executar ações de educação de sanitária junto a comunidades rurais.

3.18. A implementação dessa recomendação contribuirá para que o PNEFA minimize o risco de não cumprimento da meta de erradicação da febre aftosa no país no curto prazo, em razão da falta de estrutura da vigilância agropecuária naqueles estados.

3.19. Outro ponto que merece atenção diz respeito à ausência de mensuração e divulgação de indicador no PNEFA que identifique a cobertura vacinal por propriedades, agrupando-as por percentual de animais vacinados, com a respectiva frequência. A falta desse indicador impossibilita a análise sobre em quantas e quais propriedades não houve a vacinação de animais, ou onde o número de animais com vacinação

declarada foi significativamente menor do que o rebanho cadastrado pelo serviço de defesa estadual. A existência de um cadastro atualizado é requisito para estratificar e determinar quais são essas propriedades.

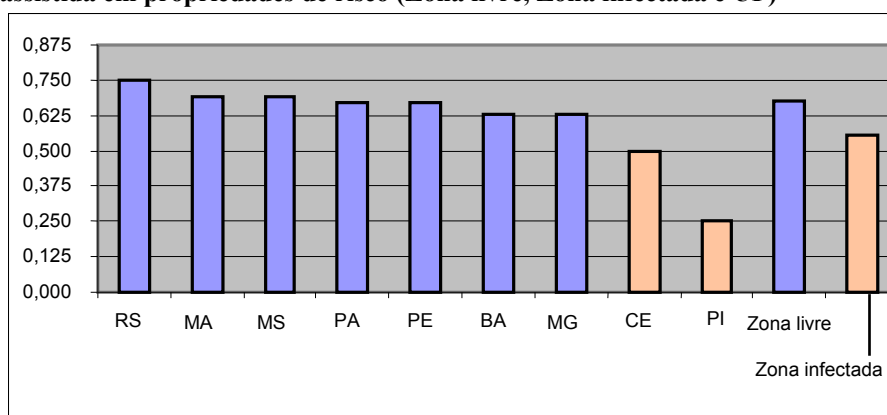
3.20. Apesar de os percentuais de animais vacinados serem elevados em todos os estados da zona livre, considerando os dados apresentados pelos serviços de defesa agropecuária, deve-se levar em consideração que, em números absolutos, ainda há um quantitativo considerável de animais descobertos de vacinação. Conforme opinião de especialistas entrevistados, é importante que haja garantia da homogeneidade da vacinação, ou seja, garantir que o índice de cobertura vacinal não esteja concentrado em municípios específicos ou em grandes propriedades. A falta dessa homogeneidade pode configurar um risco real para a inoculação e disseminação do vírus.

3.21. Assim sendo, como forma de suprir as deficiências acima apontadas, cabe recomendação no sentido de se adequar a metodologia de apuração dos dados de cobertura vacinal do rebanho de bovinos e bubalinos apresentados quando da elaboração dos relatórios de avaliação do PNEFA, possibilitando, após finalizadas as campanhas de vacinação nos estados, que se identifique o percentual de propriedades que vacinaram seus rebanhos, por município, e em que percentual se deu essa vacinação.

3.22. Quanto à atuação do serviço de defesa agropecuária nas ações de vacinação, verificou-se que tanto em estados da zona infectada como naqueles que integram a atual zona livre, há oportunidade de melhoria de desempenho do PNEFA em relação a três pontos: i) vacinação assistida em propriedades de risco; ii) controle mais efetivo da aplicação da vacina pelo criador dentro do calendário oficial; e iii) aplicação de sanções ao criador que não vacinou seu rebanho.

3.23. No que diz respeito à vacinação assistida em propriedades de risco, dos nove estados pesquisados, apenas dois apresentaram avaliação de desempenho insatisfatório (22,2%). Quanto aos demais, destaca-se a atuação do estado do Rio Grande do Sul que obteve a avaliação de 0,750. Os seis demais estados, não obstante estarem dentro do intervalo considerado satisfatório, foram avaliados muito próximos ao ponto médio da escala, indicando, assim, possíveis oportunidades de melhoria, conforme ilustrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Percepção da atuação do serviço de defesa agropecuária nas ações de vacinação assistida em propriedades de risco (Zona livre, Zona infectada e UF)

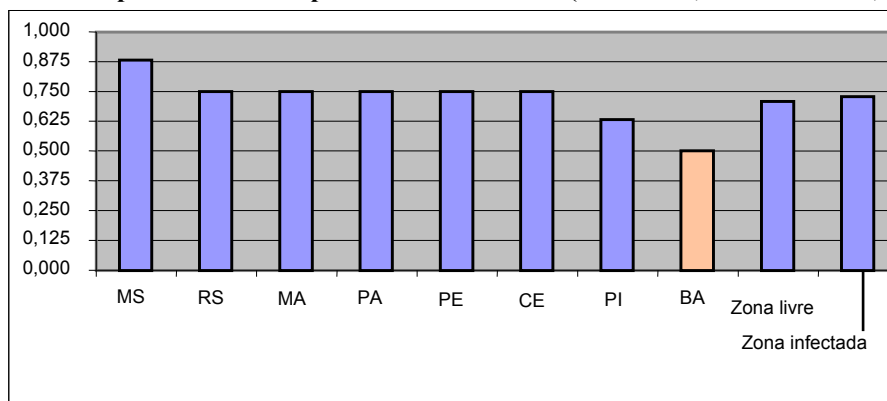


Fonte: pesquisa com órgãos/agências estaduais de defesa agropecuária; superintendências federais de agricultura; conselhos regionais de medicina veterinária e federações de agricultura e pecuária. (abril/maio de 2005).

3.24. Os atores entrevistados qualificaram a vacinação assistida em propriedades de risco como insatisfatória ou mesmo satisfatória, porém passível de melhorias, considerando que essa atividade deveria abranger maior número de propriedades. Deve-se ressaltar, entretanto, que os entrevistados apontaram que a causa dessa situação é a insuficiência de recursos materiais e humanos dos serviços de defesa agropecuária, e não uma omissão desses órgãos na execução dessa ação. Com relação à questão, a SFA/MS apontou como ponto crítico a grande ocorrência de rebanhos itinerantes na região do pantanal, entendendo que os locais de parada deveriam ser considerados áreas de risco sujeitas à vacinação assistida.

3.25. Quanto ao controle da aplicação da vacina pelo criador dentro do período definido pelo calendário oficial, os índices apurados apontam para uma situação satisfatória em sete dos oito estados analisados (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Percepção da atuação do serviço de defesa agropecuária no controle da vacinação dentro do período definido pelo calendário oficial (Zona livre, zona infectada, UF)



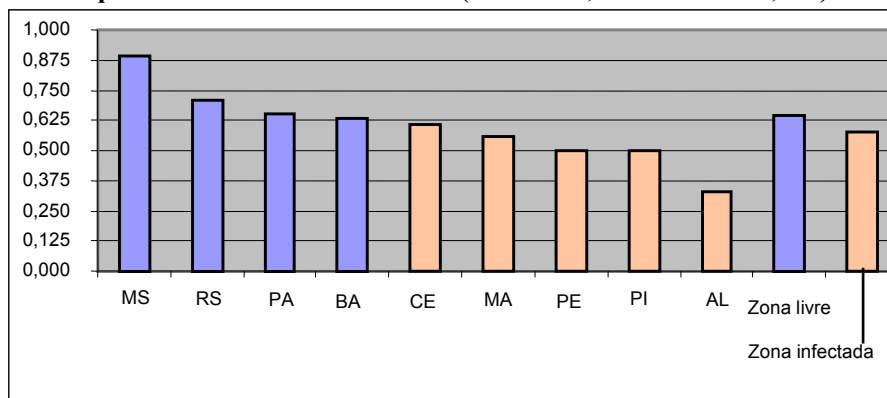
Fonte: pesquisa com órgãos/agências estaduais de defesa agropecuária; conselhos regionais de medicina veterinária; federações de agricultura e pecuária; sindicatos de produtores rurais; e associações de pecuaristas (abril/maio de 2005).

3.26. Cabe ressaltar que a melhor avaliação da zona infectada em relação à zona livre, demonstrada no gráfico 2, justifica-se em razão da baixa avaliação obtida pelo estado da Bahia, em que pese os estados de Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul terem sido avaliados positivamente. No estado da Bahia, os atores consultados foram unânimes ao avaliar como ruim esse quesito, inclusive o serviço de defesa estadual, a quem compete efetuar o controle da vacinação pelo criador.

3.27. Uma questão recorrentemente citada durante as entrevistas diz respeito à inadimplência com a vacinação por parte de pequenos criadores devido ao custo da vacina, em razão da dose mínima ofertada ser de dez unidades. Estados como Pernambuco e Maranhão optaram por realizar a doação das vacinas a proprietários de rebanhos com menos de 20 cabeças, para melhorar os indicadores de cobertura vacinal no estado e da sanidade dos animais. No entanto, os técnicos estaduais consideram que a doação não é benéfica para o Programa, em razão de um provável acomodamento dos proprietários em não adquirir a vacina na eventualidade de o estado não voltar a distribuí-la gratuitamente em campanha futura. Apesar dessa questão ser controversa, considera-se que a estratégia de doação de vacinas, desde que feita com base em critérios que atendam ao princípio da equidade, é um procedimento aceitável por tratar de forma diferenciada aqueles proprietários de animais que vivem da criação de subsistência, sem fins comerciais.

3.28. Outro item objeto de avaliação foi a aplicação de sanção pelo serviço de defesa agropecuária ao criador que não vacinar seu rebanho. Conforme Gráfico 3, os índices apurados apontaram que cinco (55,6%) dos nove estados pesquisados precisam aperfeiçoar os instrumentos de regulamentação de sanções e aplicação das multas.

Gráfico 3 - Percepção da atuação do serviço de defesa agropecuária na aplicação de sanções ao criador que não vacinar os seus animais (Zona livre, Zona infectada, UF)

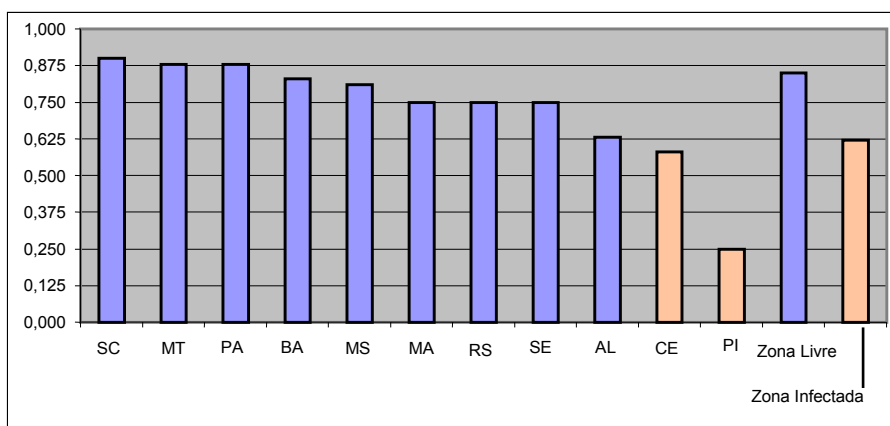


Fonte: pesquisa com órgãos/agências estaduais de defesa agropecuária; federações de agricultura e pecuária; sindicatos de produtores rurais; e associações de pecuaristas (abril/maio de 2005).

3.29. A imposição de sanções ao criador pela não vacinação de seus animais é um fator que contribui para coibir a inadiplência com a principal atividade do PNEFA. Alguns estados da zona infectada aprovaram sua legislação de sanidade animal recentemente, motivo pelo qual, somente a partir da primeira etapa da vacinação de 2005 será possível por em prática a punição pecuniária aos criadores que, mesmo notificados pelo serviço de defesa agropecuária, não vacinarem seus animais dentro do prazo fixado pela autuação. A Agência de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB) enfrenta problemas quanto à lentidão nos processos de cobrança da dívida ativa pela Fazenda estadual, não havendo estatística do montante recolhido em relação ao crédito constituído. O regulamento de defesa sanitária animal do estado do Mato Grosso do Sul (Decreto n.º 10.028/2000, alterado pelo Decreto n.º 11.710/2004) é rigoroso nesse sentido, considerando como infração gravíssima a falta de vacinação e impondo pesadas multas, o que se reflete na posição do estado no gráfico 3.

3.30. Com relação ao monitoramento sorológico do rebanho, a avaliação desse quesito revelou-se satisfatória em todos os estados da zona livre visitados e também no estado do Maranhão e Alagoas (Gráfico 4). Ressalte-se que essa atividade é coordenada pelo MAPA, que seleciona as propriedades onde serão coletadas as amostras de soro sanguíneo para exame laboratorial. Os relatórios com os resultados dos estudos são encaminhados anualmente à OIE, visando à manutenção ou ampliação da área de zona livre de febre aftosa.

Gráfico 4 - Percepção da atuação do serviço de defesa agropecuária no monitoramento sorológico do rebanho (Zona livre, Zona infectada, UF)



Fonte: pesquisa com órgãos/agências estaduais de defesa agropecuária; superintendências federais de agricultura; conselhos regionais de medicina veterinária e federações de agricultura e pecuária. (abril/maio de 2005).

3.31. Não obstante os resultados positivos da avaliação, cabe registrar que a ADAB ressentiu-se do fato de que o retorno dos resultados do monitoramento sorológico tem sido intempestivo, levando, muitas vezes, até 120 dias para chegar ao estado.

3.32. O estado de Santa Catarina foi o que apresentou melhor desempenho nesse item. Com efeito, o serviço de defesa estadual elaborou um documento intitulado “Manual de Procedimentos em Saúde Animal”, abordando os trabalhos desenvolvidos em vigilância epidemiológica. A elaboração desse documento permitiu reunir informações indispensáveis para conhecer o comportamento e a evolução histórica da doença, bem como detectar e prever alterações de seus fatores condicionantes e determinantes, com o fim de recomendar, de forma oportuna, com base em critérios técnico-científicos, as medidas eficazes para a manutenção do status sanitário livre de doença ou para evitar a sua reintrodução e disseminação.

3.33. Por fim, foi analisada a questão da constituição de fundos emergenciais de apoio à pecuária em caso de eventual suspeita de ocorrência de foco de febre aftosa. Da análise da Tabela 6, quanto às características dos fundos emergenciais já constituídos no país, constata-se que os estados da zona livre apresentaram conceito considerado satisfatório na média dos quatro itens avaliados (0,76), enquanto que os estados da zona infectada foram avaliados com média 0,57, representando avaliação insatisfatória.

Tabela 6 - Indicadores referentes às percepções sobre características dos fundos emergenciais de combate à febre aftosa – Zona Livre, Zona Infectada e Brasil

Item avaliado / Índice de percepção de qualidade/suficiência	Zona Livre	Zona Infectada
1. Legislação que disciplina a constituição, arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos do fundo	0,77	0,58
2. Processo de arrecadação/cobrança dos valores que constituirão a receita do fundo	0,86	0,54
3. Participação dos principais <i>stakeholders</i> na administração do fundo	0,70	0,58
4. Forma de atuação e funcionamento de órgão colegiado que delibera sobre arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos do fundo	0,72	0,58
Média do Grupo	0,76	0,57

Fonte: pesquisa com órgãos/agências estaduais de defesa agropecuária; superintendências federais de agricultura; conselhos regionais de medicina veterinária; federações de agricultura e pecuária; sindicatos de produtores rurais; e associações de pecuaristas (abril/maio de 2005).

3.34. Foi questionado também aos entrevistados sua percepção sobre a arrecadação e destinação dos recursos do fundo para as ações relacionadas à febre aftosa, como por exemplo a reposição de perdas dos produtores, quando do abate de animais infectados pela doença, e o suporte financeiro para as ações de responsabilidade do estado, entre outros. Nesse quesito, foram relatados problemas operacionais em todos os estados visitados.

3.35. Parte dos estados brasileiros, especialmente os do circuito pecuário Norte e Nordeste, enfrentam dificuldades na operacionalização de fundos de emergência, em especial quanto à dificuldade para mobilizar receitas que garantam sustentabilidade de caixa que permita financiar ações emergenciais. Essa situação não proporciona segurança para os produtores em relação ao recebimento de indenizações, no caso de abate de animais infectados pela doença. A causa desses problemas reside na pouca capacidade contributiva dos segmentos da agropecuária dos estados do circuito pecuário Norte e Nordeste e na falta de regulamentação da fonte de receita (taxas, contribuições, convênios, doações e subvenções) para a composição dos fundos de emergência.

3.36. No estado do Piauí, apesar da inexistência de fundo emergencial, todos os entrevistados consideraram importante a constituição de instrumento dessa natureza no estado, contemplando recursos oriundos da iniciativa privada, com o envolvimento não só dos pecuaristas do setor bovino (beneficiários diretos), como também do setor agropecuário como um todo. Essa situação é ratificada pelo Relatório da Situação Atual do Programa de Defesa Agropecuária do Estado do Piauí, elaborado pelo Conselho Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal.

3.37. O fundo privado constituído no estado da Bahia, Fundo de Apoio à Pecuária do Estado da Bahia (FUNDAP), em que pese atuar em um estado pertencente à zona livre de febre aftosa, tem enfrentado problemas relativos à arrecadação. Segundo a diretoria do fundo, a voluntariedade da contribuição no estado tem gerado uma pré-disposição por parte do pecuarista a não contribuir. Para contornar este problema, ainda segundo a diretoria, a regulamentação da obrigatoriedade da contribuição para o fundo está em processo de negociação junto à Procuradoria-Geral do Estado e a ADAB. A cobrança seria realizada por ocasião da emissão da GTA. Segundo a ADAB e a Federação de Agricultura do Estado da Bahia (FAEB), a parcela destinada pelo fundo às ações emergenciais, que encontra-se em 55% da arrecadação, deveria chegar a 80%, visto que o montante reservado atualmente não seria suficiente para executar os procedimentos necessários no caso de surgir foco da doença. Além disso, segundo a FAEB, os recursos restantes deveriam ser destinados exclusivamente à manutenção operacional do fundo, haja vista uma parcela dos recursos ser aplicada em fins diversos correlacionados à atividade pecuária, como a participação em feiras e eventos, por exemplo.

3.38. No Rio Grande do Sul também foram relatados problemas no funcionamento do fundo público implantado no estado, sobretudo quanto ao repasse das receitas arrecadadas para a conta única do Tesouro Estadual e a entraves burocráticos que dificultam a mobilização dos recursos de forma tempestiva, em caso de emergência. Como consequência, esse fundo não proporciona segurança para os produtores em relação ao recebimento de indenizações, no caso de abate de animais infectados pela febre aftosa. Cabe registrar que o estado está em vias de implementar um fundo privado, denominado Fundo de Desenvolvimento e Defesa Sanitária Animal do Estado do Rio Grande do Sul (FUNDESA/RS), constituído por associações representativas dos segmentos da agropecuária, tendo por receita, contribuições, convênios, doações e subvenções de diversas origens.

3.39. No Mato Grosso do Sul, há um fundo privado vinculado à Associação dos Criadores do Mato Grosso do Sul (ACRISUL), que congrega grandes pecuaristas do Estado. Entretanto, recentemente foi criado,

por Decreto do Governo Estadual, um fundo público, denominado Fundo Emergencial de Saúde Animal (FESA), cuja receita origina-se das diversas taxas agropecuárias arrecadadas pelo estado. A principal crítica dos entrevistados refere-se ao fato de que somente 20% da arrecadação das taxas é destinada ao fundo, o que não seria suficiente para atender as ações de indenização e o custeio para manutenção das atividades de defesa sanitária animal relacionadas ao combate à febre aftosa.

3.40. Tendo em vista que os fundos de emergência são regulados por legislação estadual, entende-se que não devem ser formuladas recomendações sobre a questão. No entanto, a divulgação das informações levantadas pela auditoria trará subsídios para uma ação orientadora por parte do MAPA, para o aperfeiçoamento das normas estaduais e para o controle social exercido pelas entidades civis do setor agropecuário.

4. Educação sanitária para a prevenção e controle da febre aftosa

4.1. A educação sanitária é uma atividade que requer maior atenção por parte dos responsáveis pela formulação e implementação das políticas de combate à febre aftosa, tanto em estados da zona infectada quanto da zona livre com vacinação. O levantamento da percepção dos atores entrevistados quanto à adequação dessa atividade indicou que o criador precisa ser mais bem orientado em relação a dois pontos: a) quais as providências devem ser adotadas no caso de suspeita ou constatação da febre aftosa em animais do rebanho; e b) como deve ser feito o correto manuseio e aplicação da vacina, como, por exemplo, seu transporte, acondicionamento e fracionamento. Além disso, verifica-se que a simulação de procedimentos de emergência sanitária ainda é uma atividade pouco desenvolvida no Brasil.

4.2. Verificou-se também oportunidade de melhoria da efetividade do PNEFA caso houvesse maior divulgação dessas informações em assentamentos, aldeias indígenas, comunidades quilombolas e pequenas propriedades, haja vista que ainda há pouca conscientização destes segmentos, que possuem criação de subsistência, em relação à importância de sua participação no Programa.

4.3. Na avaliação das ações de educação sanitária promovidas junto aos criadores, buscou-se verificar a suficiência das informações disponibilizadas quanto aos seguintes aspectos: a) prevenção da febre aftosa e divulgação do período de vacinação; b) técnicas corretas de manuseio e aplicação da vacina; c) providências a serem adotadas no caso de suspeita ou constatação de febre aftosa em animais do rebanho. Os critérios de auditoria foram definidos tendo por base:

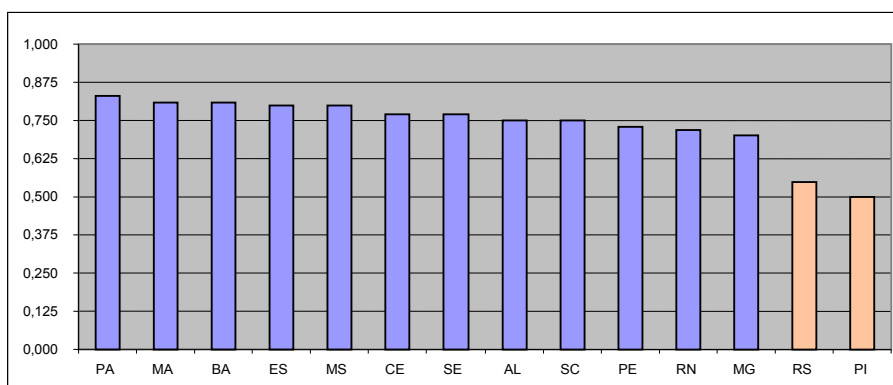
a) indicadores construídos a partir de pesquisa mediante questionários, em que se buscou avaliar, sob a perspectiva dos principais atores envolvidos com o Programa, a atuação do serviço de defesa agropecuária e dos sindicatos na orientação do pecuarista sobre as formas de prevenção da febre aftosa, o período de vacinação, a técnica correta de manuseio e aplicação da vacina, as medidas a serem adotadas em caso de suspeita ou constatação da doença e os canais disponíveis para sanar dúvidas a respeito da doença;

b) resultados das ações de educação sanitária e das campanhas de vacinação realizadas pelos serviços de defesa agropecuária federal e estadual, assim como a realização de cursos, palestras, treinamentos e produção de propaganda sobre as formas de prevenção e controle da febre aftosa voltadas ao pecuarista;

c) registro de encontros técnicos/reuniões envolvendo órgãos oficiais de defesa agropecuária, segmentos representativos da atividade pecuária e criadores de rebanho, para disseminação de técnicas e boas práticas relacionadas à prevenção e erradicação da febre aftosa.

4.4. O Gráfico 5 representa a percepção levantada pelos atores consultados em relação à atuação em educação sanitária pelos serviços de defesa estaduais, tanto da zona livre quanto na zona infectada.

Gráfico 5 - Percepção da qualidade e suficiência das ações de educação sanitária voltadas à prevenção da febre aftosa e divulgação do período de vacinação obrigatória (por Estado)



Fonte: pesquisa com agências estaduais de defesa agropecuária; superintendências federais de agricultura; conselhos regionais de medicina veterinária; federações de agricultura e pecuária; sindicatos de produtores rurais; e associações de pecuaristas (abril/maio de 2005).

4.5. O resultado positivo observado nos estados do Maranhão e Pará pode ser explicado em razão de a pecuária bovina ser ali uma atividade importante do setor produtivo e, principalmente, por esses estados estarem almejando a entrada na zona livre no curto prazo.

4.6. A boa avaliação obtida pelo Maranhão assenta-se, principalmente, no esforço que o serviço de defesa do estado tem promovido em realizar ações que concorrem para a divulgação de aspectos relativos à doença, como a forma de combate e as ações profiláticas, por meio de extensa campanha publicitária envolvendo anúncios em televisão, spots de rádio e carro de som, cartazes, panfletos, cartilhas, camisetas e outdoors. O material apresentado pela AGED/MA mostrou-se adequado a informar o pecuarista sobre o período de vacinação, os locais de aquisição das vacinas, a obrigatoriedade de vacinação somente em bovinos e bubalinos, formas e locais de comprovação da vacinação e, por fim, a disponibilização de linha telefônica 0800 – Disk Aftosa – exclusivamente para tirar dúvidas a respeito da doença.

4.7. Uma boa prática que merece destaque é o “II Projeto de Educação Sanitária com Alunos da Rede Pública”, realizado durante a 48ª Exposição Agropecuária do Estado do Maranhão. O projeto, com duração de uma semana, consistiu de palestras ministradas por técnicos da AGED/MA a alunos das 3ª e 4ª séries do ensino fundamental, por meio de dramatizações, aulas dialogadas, apresentação de trabalhos, dinâmicas de grupo, questionários, entrevistas e desenhos, entre outros. Em seguida, os alunos que participaram das palestras puderam concorrer à premiação, por meio da apresentação de trabalhos tendo como tema “Febre Aftosa” ou “Agrotóxicos”. A intenção do projeto foi conscientizar as crianças, desde cedo, sobre a importância do combate à febre aftosa, além de tê-las como multiplicadoras das informações.

4.8. Em relação ao estado do Pará, constatou-se que a dificuldade de acesso às comunidades e as grandes distâncias entre as cidades, em razão da extensão e da composição geográfica do estado, são fatores que contribuem para dificultar uma implementação mais efetiva de educação sanitária em alguns municípios. De forma a minimizar esse problema, identificou-se como boa prática o projeto “Barco-Escola”, coordenado pelo MAPA em parceria com entidades do estado, onde são promovidas palestras, apresentações de grupos folclóricos, teatro de mamulengos, música regional e exposições para a população local, tendo por tema a febre aftosa, gerando informações relativas a noções de higiene e ao modo de se vacinar o gado corretamente, por exemplo.

4.9. Pernambuco, que possui o maior rebanho nacional de caprino e o 16º em relação a bovinos, foi outro estado visitado que obteve avaliação satisfatória, em que pese seu índice indicar que o tema necessita de maior atenção dos agentes responsáveis. Observou-se que a agência estadual (ADAGRO/PE) tem buscado melhorar os indicadores de sanidade animal e de estruturação do serviço de defesa agropecuária no estado, por meio da intensificação da disseminação de informações sobre o Programa aos criadores. Conforme relatório encaminhado pela Agência Estadual, constatou-se que, no primeiro semestre de 2005, foi desenvolvido o projeto “Caravana Contra a Febre Aftosa”, com vistas a desenvolver ações de educação sanitária em feiras de gado, feiras livres e colégios. Essa caravana atingiu até 30 de abril, segundo dados da ADAGRO/PE, público estimado de 70 mil pessoas. A utilização de teatro como ferramenta de disseminação das informações relativas à prevenção e ao combate à doença, por meio de linguagem e recursos da cultura popular local, é uma prática que deve ser incentivada. No caso, foi utilizado material do auto do bumba-meu-boi. A prática, que tem como público alvo pequenos criadores, sindicatos rurais, associações e escolas, tem

contribuído para o aumento da cobertura vacinal nas regionais em que são realizados os eventos, conforme constatado pela ADAGRO/PE.

4.10. Piauí e Rio Grande do Sul obtiveram avaliação insatisfatória neste item, o que significa pouca preocupação com a questão, como evidenciado pelos documentos levantados durante as visitas de estudo realizadas aos dois estados. Ressalte-se que, devido à pecuária nos dois estados apresentar características muito diferenciadas entre si, cabe fazer análise individualizada dos casos.

4.11. O estado do Piauí não tem na pecuária bovina uma atividade importante, apesar de possuir o quarto maior rebanho do Nordeste. Nem o fato de ter a caprinocultura e a ovinocultura como atividades potencialmente rentáveis, já que ambas representam o terceiro maior rebanho do Nordeste, tem sido mola propulsora para estimular a melhor estruturação do serviço de defesa no estado. Esta baixa estruturação reflete-se diretamente em prejuízos para as ações de educação sanitária, haja vista necessitarem de planejamento, bem como de estrutura física e de pessoal adequada, por parte do serviço de defesa agropecuária estadual para serem executadas de forma continuada e, assim, contribuírem com a erradicação da doença no estado.

4.12. A respeito do Rio Grande do Sul, a baixa atuação em educação sanitária tem ocorrido pela percepção de que as informações relativas à doença já estão suficientemente disseminadas entre os criadores, de tal forma que permitem uma diminuição de esforços e investimentos nesse tipo de atividade. Essa diminuição de esforços em educação sanitária merece atenção especial dos gestores do Programa, tendo em vista que o alcance da meta de ingresso na zona livre de febre aftosa pelos estados resulta, muitas vezes, na falsa impressão de que o trabalho de educação sanitária foi concluído. Reside aí, portanto, um risco para a queda de efetividade do PNEFA, vez que a conscientização e o comprometimento de todos os criadores com a obrigatoriedade da vacinação anual ainda é a melhor forma de se prevenir a doença.

4.13. Outro problema levantado por meio de relatos reiterados durante as entrevistas realizadas, sobretudo em relação aos estados do Norte e Nordeste, foi quanto à pouca disseminação de informações e esclarecimentos a respeito da febre aftosa e da vacinação obrigatória junto aos pequenos criadores. Uma vez que a febre aftosa pode atingir todos os segmentos de pecuaristas, do grande exportador ao criador de subsistência, gerando prejuízos para a atividade econômica do estado, e até mesmo do país, cabe recomendar à SDA que oriente os serviços de defesa agropecuária dos estados a intensificar ações de educação sanitária junto aos pequenos criadores, focando atuação nos assentamentos, quilombos, aldeias indígenas e comunidades carentes.

4.14. Espera-se que, com a implementação da recomendação ora proposta, o PNEFA atue de forma mais efetiva na orientação dos criadores de rebanho sobre as técnicas de controle e prevenção da febre aftosa, assim como a respeito de outros temas ou dúvidas de interesse dos proprietários relacionados à sanidade animal.

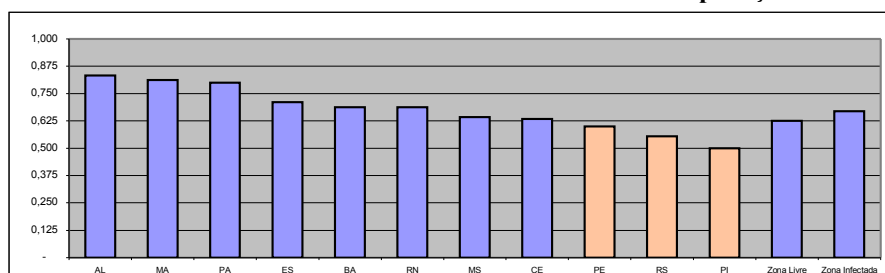
4.15. Destaca-se que, nas ações de divulgação das questões relativas à febre aftosa e na promoção de treinamentos junto aos pequenos produtores rurais, os estados devem procurar parcerias como por exemplo a realizada entre a AGED/MA e a FAEMA/SENAR-MA (Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Maranhão / Serviço Nacional de Aprendizagem Rural no Maranhão). Estas entidades apóiam a agência tanto na confecção quanto na distribuição de material de divulgação das ações do Programa. Paralelamente, existe a disponibilização de recursos para o treinamento de vacinadores, principalmente nas áreas de pior poder aquisitivo, e a realização de palestras técnicas aos trabalhadores e pequenos produtores rurais.

4.16. Nesse sentido, cabe recomendar ao SENAR, entidade que tem por objetivo a formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, conforme preconiza o art. 1º da Lei nº 8.315, de 23/12/1991, que incorpore aos programas de ensino e formação dirigidos ao aperfeiçoamento de trabalhadores e produtores rurais, a disseminação de informações relativas à profilaxia e controle da febre aftosa.

4.17. Outro ponto que merece ser mencionado diz respeito aos recorrentes relatos, por parte dos atores entrevistados, da ausência do tema “Febre Aftosa” no curriculum das faculdades de medicina veterinária, gerando lacuna na capacitação dos formandos em sanidade animal. Quanto à essa questão, observou-se que o Parecer do Conselho Nacional de Educação n.º 105/2002, definindo as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina Veterinária, estabelece que os conteúdos desse curso devem contemplar, entre outros, a “Medicina Veterinária Preventiva e Saúde Pública”, reunindo conteúdos essenciais às atividades destinadas ao planejamento em saúde, epidemiologia, controle e erradicação das enfermidades infecto-contagiosas, parasitárias e zoonoses, saneamento ambiental, além da produção e controle de produtos biológicos.

4.18. No que tange às ações de educação sanitária voltadas a informar os criadores sobre a correta técnica de manuseio e aplicação da vacina (item 6), a avaliação por parte dos atores consultados apresentou índices considerados satisfatórios, tanto na zona livre quanto na infectada, obtendo médias de 0,63 e 0,67, respectivamente. Estas pontuações encontram-se muito próximas à média, de tal forma que indicam oportunidades de melhoria de desempenho. A média obtida pela zona infectada, pouco superior à da zona livre, pode ser atribuída, conforme o Gráfico 6, à boa percepção obtida pelos estados de Alagoas, Maranhão e Pará. Este fato pode ser entendido, em parte, porque há maior demanda de informação desta natureza pelos criadores pertencentes aos estados da zona infectada, onde, além do esclarecimento ainda ser menor, as ações de vacinação começam a ser desenvolvidas mais intensamente. Ressalta-se, diante do constatado, que o melhor conhecimento por parte do pecuarista da zona livre não deve ser um indicador que permita dispensar menor atenção ao tema nos estados que a compõem, haja vista ser esta uma questão responsável recorrentemente por uma vacinação eficaz e de melhor qualidade.

Gráfico 6 - Percepção da qualidade e suficiência das ações de educação sanitária voltadas a informar os criadores sobre a correta técnica de manuseio e aplicação da vacina (por Estado)



Fonte: pesquisa com agências estaduais de defesa agropecuária; superintendências federais de agricultura; conselhos regionais de medicina veterinária; federações de agricultura e pecuária; sindicatos de produtores rurais; e associações de pecuaristas (abril/maio de 2005).

4.19. Antes da aplicação da vacina nos animais devem ser obedecidas as recomendações do fabricante e alguns cuidados especiais, tais como: a) as vacinas devem ser conservadas na temperatura entre 2 e 6 graus centígrados, em geladeiras domésticas ou em caixas térmicas com gelo; b) o transporte das vacinas do revendedor até a propriedade deve ser sempre feito em caixas térmicas com gelo; c) a dose a ser aplicada em cada animal deve ser aquela indicada no rótulo da vacina, devendo esta ser aplicada embaixo da pele. É muito importante a conscientização do criador a respeito desses pontos, pois tanto o congelamento quanto o calor inutilizam a eficácia da vacina, além do que uma dosagem menor do que a indicada pelo fabricante não vai oferecer aos animais a proteção desejada.

4.20. O material de divulgação adequado a informar o criador a respeito da questão, a exemplo dos encaminhados pela ADAB e pela AGED/MA, deve contemplar os procedimentos relacionados à correta forma de vacinação, com orientações sobre a forma e o material a ser utilizado no manuseio e transporte das vacinas, o manejo dos animais, os cuidados na aplicação, a limpeza e esterilização da pistola e os procedimentos pós vacinação. Um material assim composto, pela abrangência das informações que contém, deve ser divulgado em todas as campanhas, haja vista que pode diminuir a incidência de má aplicação das vacinas ou perda/deterioração por transporte e manuseio inadequados⁸.

4.21. Uma boa prática verificada durante a auditoria, e que pode ser disseminada a outros estados, diz respeito ao projeto “Dia de Campo de Vacinação”, que contempla eventos de um dia promovidos pela ADAB com produtores locais, incluindo os de assentamentos rurais, com a participação de médicos veterinários, engenheiros agrônomos, agentes de fiscalização e auxiliares administrativos. As atividades promovidas durante o evento envolvem explanações teóricas sobre a vacinação, cursos de montagem e desmontagem da pistola de aplicação, além da aplicação de vacinas nos animais.

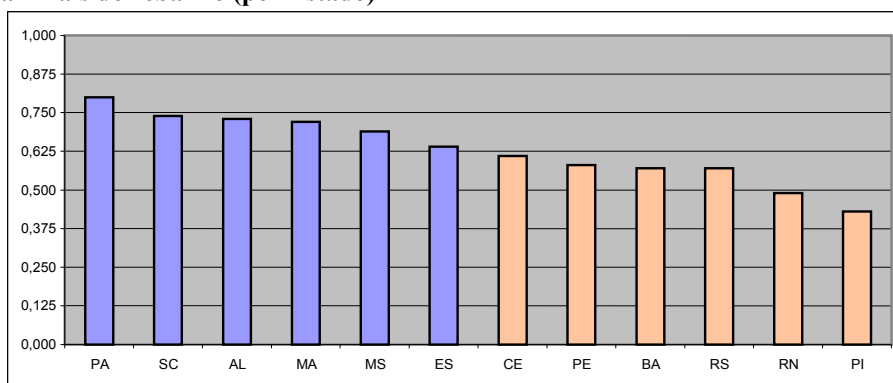
4.22. Um ponto que também foi objeto de análise pela auditoria diz respeito à atuação emergencial da defesa agropecuária sob a ótica da educação sanitária (itens 7 e 8 da tabela 6). A orientação de criadores, capatazes e outras pessoas que trabalhem em propriedades que tenham criação de animais sobre como agir no caso de suspeita ou constatação da febre aftosa deve ser prévia ao fato em si, pela necessidade de tempestividade nas ações emergenciais a serem realizadas pelo serviço de defesa agropecuária.

⁸ Fonte: www.saudeanimal.com.br/aftosa (consulta em 8/6/2005).

4.23. A percepção dos atores entrevistados quanto à adequação de orientações, treinamentos e simulações visando capacitar essas pessoas a atuarem como sensores do sistema de vigilância, demonstrou-se insatisfatória, tanto na zona livre quanto na zona infectada, com a média 0,62 (média simples dos dois itens avaliados). Esta baixa pontuação descreve a percepção de que os serviços de defesa estaduais não estão dispensando a devida atenção para a questão emergencial.

4.24. Conforme o observado no Gráfico 7, em 50% dos estados pesquisados, o índice apurado foi considerado como insatisfatório (seis estados), reforçando a necessidade de revisar as estratégias de educação sanitária, de forma a incorporar adequadamente esse tema na agenda das prioridades dos serviços de defesa agropecuária. O item foi avaliado tendo como foco tanto a produção/distribuição de material informativo e veiculação na mídia, quanto a promoção de cursos/treinamentos aos produtores rurais. Cabe registrar que a elevada média obtida pelo estado do Pará, situado na zona infectada, explica-se pela intensificação de esforços visando obter o reconhecimento internacional da região sul do estado como zona livre de febre aftosa com vacinação.

Gráfico 7 - Percepção da qualidade e suficiência das ações de educação sanitária voltadas à informar os criadores das providências a serem adotadas no caso de suspeita de febre aftosa em animais do rebanho (por Estado)



Fonte: pesquisa com agências estaduais de defesa agropecuária; superintendências federais de agricultura; conselhos regionais de medicina veterinária; federações de agricultura e pecuária; sindicatos de produtores rurais; e associações de pecuaristas (abril/maio de 2005).

4.25. A disseminação de informações por meio de palestras e cursos tende a ser uma boa iniciativa, haja vista o estabelecimento de contato direto com o público alvo, especialmente nas regiões de mais baixa renda e com pecuária de subsistência, a partir da demonstração de procedimentos de emergência sanitária e esclarecimento de dúvidas. A partir da análise da documentação encaminhada pelos serviços de defesa dos estados visitados, foram evidenciadas iniciativas desta natureza ao longo de 2004.

4.26. A AGED/MA, por exemplo, apresentou relatórios contendo a programação de cursos e treinamentos realizados de maio/2004 a abril/2005. Dentre os eventos, encontram-se palestras, cursos e treinamentos abordando a notificação e advertência, a importância da vacinação contra febre aftosa, profilaxia e sanidade ministrados, entre outros, a agentes de saúde e produtores rurais.

4.27. A ADAGRO/PE, além de apresentar material de propaganda contendo informações para o criador sobre procedimentos a serem adotados para a comunicação de suspeita de doença vesicular⁹, com a disponibilização de orientações via serviço 0800 - Disk Aftosa, promoveu treinamentos tendo como público alvo médicos veterinários (Figura 4).

Figura 4 - Treinamento fornecido pela ADAGRO/PE em sanidade animal a médicos veterinários

⁹ A febre aftosa é um tipo de doença vesicular. As vesículas são bolhas contendo líquido claro e altamente rico em vírus, que ao romperem-se provocam o aparecimento de ulcerações e/ou erosões (aftas) na gengiva ou língua, com posterior perda do epitélio. A presença das vesículas no úbere e nas tetas compromete a produção de leite e a ordenha. Nos cascos, a presença das vesículas causa claudicação, dificultando o animal na sua locomoção para busca de alimentos. A anorexia e a claudicação desenvolvidas pela presença das vesículas interferem diretamente no crescimento e desenvolvimento do animal, com perda significativa de peso e redução na produção de carne e leite. (Fonte: www.saudeanimal.com.br/aftosa, consulta em 8/6/2005).



Fonte: ADAGRO/PE

4.28. O Estado de Santa Catarina encaminhou documentação bastante completa a respeito do tema, com destaque para o “Manual de Procedimentos em Sanidade Animal – Educação Sanitária”. Esse Manual aborda o tema “mecanismos educativo-sanitários a serem utilizados diante de uma emergência sanitária”, prevendo o envolvimento das Comissões Municipais de Saúde Agropecuária, dos Comitês Comunitários de Saúde Animal e Vegetal e dos agentes de saúde agropecuária como parceiros do órgãos estadual de defesa agropecuária em ações de treinamento e capacitação. O serviço de defesa no estado considera que é imprescindível o apoio comunitário e popular às ações sanitárias de prevenção e emergência. Para tanto, o profissional sanitário deve ter a seu dispor estruturas que viabilizem a participação da comunidade como sensor do sistema de defesa estadual.

4.29. O Rio Grande do Sul obteve avaliação insatisfatória no item educação sanitária voltada a procedimentos de emergência sanitária. Alguns entrevistados consideraram que o bom nível de conscientização dos produtores sobre febre aftosa no estado é uma razão para a pouca mobilização do serviço de defesa em relação ao tema. Na opinião do Conselho Regional de Medicina Veterinária do Rio Grande do Sul (CRMV/RS), é imprescindível que o estado invista permanentemente em ações de educação sanitária voltadas a orientar os médicos veterinários, técnicos estaduais de defesa animal, criadores e outras pessoas envolvidas com a criação de animais, de como atuar no caso da ocorrência de qualquer suspeita fundamentada da doença.

4.30. Em relação às simulações e treinamentos de campo em procedimentos de emergência sanitária, verificou-se que há oportunidade de melhoria de desempenho do Programa nessa atividade. O modelo lógico do PNEFA não previu um sistema ou plano nacional voltado à realização periódica de simulações de ações de emergência sanitária, no que diz respeito à prevenção da febre aftosa. O Brasil, nesse quesito, não tem acompanhado o que vem sendo desenvolvido com frequência em países da Europa, como aconteceu recentemente, por exemplo, na Eslovênia, em que o Ministério da Agricultura local realizou, durante os dias 6 e 10 de junho de 2005, exercício de simulação da emergência sanitária no combate à gripe aviária. Assim, cabe recomendação à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA) no sentido de estabelecer um plano nacional de emergência sanitária animal que tenha por escopo suprir essas deficiências, incorporando a normatização sobre as competências dos estados e da União em caso de suspeita ou constatação de foco da doença, o estabelecimento de sistemática de treinamento periódico de técnicos e médicos veterinários e a simulação de episódios de ocorrência de febre aftosa.

5. Atuação do serviço de defesa agropecuária na fiscalização do trânsito de animais e no controle da evolução e da sanidade do rebanho

5.1. Verificou-se que os postos fixos de vigilância sanitária ainda carecem de melhor estruturação quanto à sua base física, além de solução para inconformidades em relação às condições oferecidas para a atuação dos servidores ali lotados (falta de apoio policial; equipamento e fardamento incompletos; ausência

de manuais de procedimentos; falta de crachá para identificação dos agentes; e atraso no recebimento de diárias, por exemplo). Outro ponto apontado como passível de melhorias diz respeito à conclusão das atividades de cadastramento dos estabelecimentos de criação de animais e sua informatização, dada sua relevância para o controle das atividades relacionadas à prevenção e erradicação da febre aftosa, sobretudo como suporte à apuração dos indicadores de cobertura vacinal e à pronta ação da defesa agropecuária na identificação das propriedades de risco.

5.2. A respeito da avaliação da atuação do serviço de defesa agropecuária na vigilância sanitária das fronteiras internacionais no controle do trânsito interestadual de animais e no gerenciamento do cadastro de criadores e propriedades, os critérios de auditoria foram definidos tendo por base:

a) disposições contidas na Portaria MARA n.º 121/1993, na Instrução Normativa SDA/MAPA n.º 82/2003 e em legislações estaduais que tratam de sanidade animal, disciplinando medidas a que estão sujeitos o transportador e o proprietário de animais, seus produtos, subprodutos e material biológico, para realizar o ingresso e locomoção destes em território nacional;

b) disposições contidas no capítulo I da Portaria MARA n.º 121/1993 e na Portaria MARA n.º 50/1997, determinando a necessidade de existência de serviço oficial de vigilância sanitária eficiente na área livre de febre aftosa e definindo critérios para sua classificação;

c) observação in loco das condições operacionais de postos/barreiras de vigilância sanitária internacionais e interestaduais nos municípios de Santana do Livramento/RS (fronteira com o Uruguai), Uruguaiana/RS (fronteira com a Argentina), Corumbá/MS (divisa com a Bolívia); Juazeiro/BA e Remanso/BA (divisa entre a Bahia e Pernambuco);

d) observação in loco da sistemática utilizada pelos estados no acompanhamento da evolução e da sanidade do rebanho;

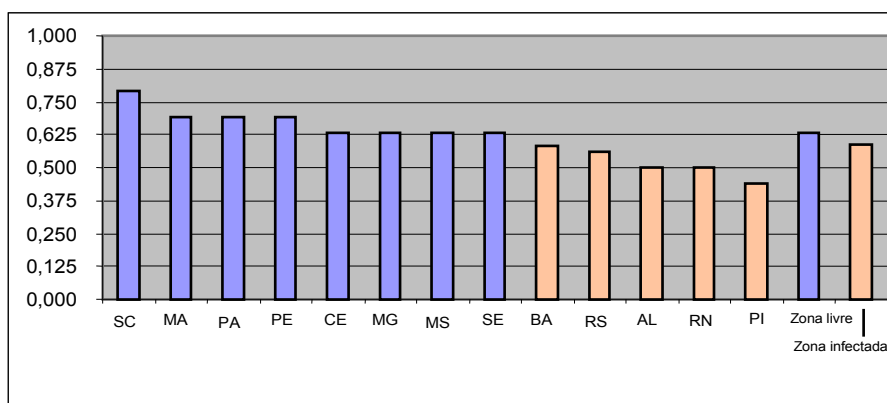
e) indicadores construídos a partir de pesquisa, em que se buscou avaliar, sob a perspectiva dos principais atores envolvidos com o Programa, as condições operacionais do serviço de defesa agropecuária para o controle sanitário em pontos de ingresso de animais representados por postos de fronteira internacional e de divisa interestadual, bem como o controle da aglomeração de animais em eventos, além da sistemática de prestação e manutenção de informações sobre o quantitativo do rebanho existente e sua vacinação;

f) resultados de fiscalizações realizadas por superintendências federais de agricultura no tocante à estrutura das barreiras sanitárias fixas e móveis e à situação dos cadastros estaduais de propriedades e criadores de animais.

5.3. A epidemiologia da doença no continente sul-americano e a existência de extensas faixas de fronteira seca separando o Brasil de outros países da América do Sul, assim como entre estados da zona livre e da zona infectada, são fatores que ainda representam alto risco para a reintrodução da febre aftosa no Brasil. Nesse sentido, uma das preocupações do PNEFA deve ser a de garantir permanente controle sobre o trânsito de animais em território brasileiro, em conformidade com as normas vigentes. A fiscalização do trânsito de animais é uma atividade realizada por meio da implantação de postos de vigilância sanitária fixa e realização de barreiras móveis em estradas, controle da aglomeração de animais em eventos (como feiras, exposições e vaquejadas, por exemplo) e autorização para a movimentação de animais por meio da emissão de Guia de Trânsito Animal (GTA).

5.4. No que tange às condições operacionais dos postos/barreiras de vigilância sanitária, os índices apurados, a partir da pesquisa, indicaram uma situação satisfatória nos estados da zona livre (0,65) e precária naqueles pertencentes à zona infectada (0,59). Ressalte-se que, dentre os treze estados pesquisados, o estado de Santa Catarina obteve a melhor avaliação. Uma possível explicação para esse fato foi a necessidade de implantação, pelo referido estado, de um sistema seguro e confiável de vigilância sanitária nas fronteiras interestaduais, considerando que os animais dentro do seu território não estão sendo vacinados. O resultado da avaliação encontra-se ilustrado no Gráfico 8 abaixo.

Gráfico 8 - Percepção das condições operacionais dos postos/barreiras de vigilância sanitária (Zona Livre, Zona Infectada e UF)



Fonte: pesquisa com agências/órgãos estaduais de defesa agropecuária; superintendências federais de agricultura; conselhos regionais de medicina veterinária e federações de agricultura e pecuária. (abril/maio de 2005).

5.5. Cabe registrar que o estado da Bahia, não obstante represente um ponto estratégico para o controle de trânsito, pelo fato de se situar em seu território a maior área da zona tampão, que delimita a zona livre da zona infectada, obteve conceito 0,58 na avaliação das condições operacionais de seus postos de vigilância sanitária, considerado insatisfatório. Essa situação é corroborada pelas conclusões expostas no relatório de supervisão produzido pela SFA/BA, relativo ao 2º semestre de 2004, que aponta inconformidades quanto à parte estrutural de determinados postos, suficiência de equipamentos e abrangência das fiscalizações móveis.

5.6. O relatório da SFA/BA avaliou 29 barreiras fixas, sendo que as deficiências mais comumente encontradas, que afetavam 50% ou mais dos escritórios, foram: fardamento incompleto dos funcionários; falta de fiscalização volante; falta de meios de comunicação; falta de veículos; e falta de cobertura policial. A falta de material para desinfecção e de manuais de procedimentos verificados em 10 barreiras, também são pontos que comprometem uma atuação mais efetiva dos profissionais que trabalham nas barreiras.

5.7. Dada a consistência da avaliação realizada pela SFA/BA no que concerne à supervisão técnica regular dos postos fixos e móveis de vigilância sanitária, entende-se que cabe recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA) que tal procedimento seja adotado de forma sistemática nas demais unidades da federação, usando-se, por exemplo, da experiência da SFA/BA na definição da metodologia a ser aplicada.

5.8. Situação precária também foi constatada em postos de vigilância sanitária nas principais estradas de acesso entre o Brasil e o Uruguai, a Argentina e a Bolívia. Nos três municípios de fronteira internacional visitados, Uruguaiana/RS, Santana do Livramento/RS e Corumbá/MS, as barreiras estavam funcionando junto aos terminais aduaneiros da Receita Federal. Normalmente, ocupavam uma sala nesses terminais, com estrutura física e de recursos humanos bem precárias. Além da insuficiência de pessoal e da inadequação do espaço físico (as salas são pequenas e o mobiliário mal conservado), observou-se ainda que há limitação dos meios de comunicação, como em Uruguaiana/RS, por exemplo, cujo posto não dispõe de linha telefônica própria, tampouco acesso à internet, tendo que usar, quando necessário, os telefones da Receita Federal. A ausência ou deficiência de veículos e a carência de treinamentos para os servidores também são problemas recorrentes nesses postos.

5.9. O funcionamento das barreiras não se dá de forma ininterrupta, pois as SFA não dispõem de técnicos em número suficiente para viabilizar a prestação de serviços 24 horas. Assim, quando chega uma carga de animais vivos, ou produtos de origem animal, cuja fiscalização é de competência do MAPA, os fiscais da SFA são acionados pelos técnicos da Receita Federal. As informações levantadas por meio da aplicação do roteiro de entrevista indicam que há necessidade também de se oferecer treinamentos regulares aos técnicos que atuam nesses postos, de forma a nivelar o conhecimento entre eles, além de muni-los com legislação específica e manuais de procedimentos, haja vista a especificidade da ação desenvolvida, que envolve tanto o controle sanitário animal quanto vegetal.

5.10. Não foi identificada na documentação fornecida pelas SFA a existência de planos táticos de barreiras móveis no controle das fronteiras internacionais. As causas alegadas para esta ausência foram a limitação de recursos humanos e logísticos, tais como carros e equipamentos. Essa deficiência tem como efeito a facilidade para a movimentação clandestina de animais de um país para outro, de forma ilegal. As

barreiras fixas não têm como deter este tipo de irregularidade, sendo a alternativa mais viável a atuação de barreiras móveis em lugares incertos, de preferência em estradas vicinais, por onde os animais freqüentemente transitam. Para suprir essas deficiências, o MAPA vem procurando atuar em conjunto com os serviços de defesa estadual, tal como verificado em Uruguai/RS, conforme consta dos relatórios de fiscalização apresentados pela SFA/RS.

5.11. Outros efeitos que podem advir dessa inadequada fiscalização móvel são o abigeato (furto de gado), e a não identificação da procedência de animais vivendo em pequenas propriedades, como assentamentos rurais. A esse respeito, há dois inquéritos policiais apurados pela Polícia Civil de Santana do Livramento/RS (Processos n.º 365003151401A, de 20/11/2003, e n.º 85304151401A, de 19/03/2004), já remetidos ao Poder Judiciário, em que criadores alegaram o desaparecimento de animais de suas propriedades. Devido a denúncias anônimas recebidas pela equipe de Combate ao Furto de Gado, o Poder Judiciário autorizou mandado de busca e apreensão em um assentamento local. A dificuldade foi provar que os animais haviam sido furtados (conforme fls. 79 do Proc. n.º 85304151401A), já que eles, em sua maioria, não possuíam marca ou sinal que identificasse seu dono, ou estes encontravam-se adulterados. Além disso, muito embora os assentados possuam cadastro na Inspeção Veterinária de Santana do Livramento/RS, o registro dos animais desses criadores não corresponde à realidade, em razão do grande número de animais a pastoreio, ou seja, animais de outros proprietários que ficam aos cuidados desses assentados. Considerando que as práticas ilícitas acima mencionadas representam risco de introdução da febre aftosa, na medida em que não há como identificar a real procedência dos animais furtados, ingressados no país de forma clandestina ou com sinal de identificação alterado, entende-se necessário recomendar ao Ministro titular do MAPA que adote medidas no sentido de promover a realização regular de barreiras volantes nas áreas de fronteira internacional, buscando, na vigilância sanitária dessas regiões, a integração com a Polícia Federal, o Exército Brasileiro, bem como dos serviços oficiais de defesa sanitária dos países limítrofes e a possibilidade de se viabilizar a atuação conjunta dos serviços oficiais de defesa sanitária nas faixas de fronteira com os países limítrofes, de forma a reprimir a movimentação clandestina de animais e a prática do abigeato.

5.12. É relevante registrar que no estado do Rio Grande do Sul servidores da SFA e do Serviço de Defesa Estadual ressentiram-se da ausência de uma política integrada de erradicação da febre aftosa do governo brasileiro com o dos países vizinhos, tendo em conta a estreita dependência da condição sanitária de cada país para o controle da doença e a existência de extensas áreas de fronteira do Brasil com os demais países do continente sul-americano, o que dificulta a realização de uma fiscalização abrangente somente pelo governo brasileiro. Dessa forma, é pertinente recomendar que ao Ministro titular do MAPA promova o fortalecimento de uma política de integração da América do Sul no combate à febre aftosa, envolvendo não somente a doação de vacinas brasileiras para outros países, a exemplo do que foi realizado no caso da Bolívia e do Paraguai, bem como promovendo o intercâmbio de técnicas e experiências e a uniformização de procedimentos para a erradicação da doença.

5.13. Sobre a questão das barreiras volantes, cabe registrar que o Serviço de Fiscalização e Controle de Trânsito da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento do Rio Grande do Sul vem realizando barreiras sanitárias, a exemplo da “Operação Verão Gaúcho 2004”, “Operação Mormo” e “Operação Outono”, com vistas a evitar a propagação de doenças e garantir a qualidade dos alimentos transportados. Como ação de vigilância primária, a ser realizada em caráter permanente, o estado determinou às Inspetorias Veterinárias e Zootécnicas que executem, no mínimo, 4 barreiras móveis mensais em sua área de jurisdição.

5.14. Em Santa Catarina, as supervisões técnicas realizadas pela SFA/SC em unidades locais do serviço de defesa agropecuária apontaram inconformidades no preenchimento de GTA, como falta de carimbo do emitente, rasuras, preenchimento incompleto de dados obrigatórios relativos aos estabelecimentos de destino dos animais. Também foi relatado que as unidades veterinárias não dispõem de sistema de fiscalização móvel do trânsito de animais. Essas situações aumentam a probabilidade da entrada clandestina de animais no estado e, conseqüentemente, da reintrodução da doença no estado, que atualmente não vacina seus animais. Também foi relatado que o controle da aglomerações de animais carece de aperfeiçoamentos, tendo em vista a falta de normas claras versando sobre feiras e exposições, bem como a não exigência de Anotação de Responsabilidade Técnica emitida pelo médico veterinário por ocasião desses eventos.

5.15. A condição dos postos de vigilância sanitária no Pará recebeu conceito 0,69, considerado satisfatório, porém relativamente próximo ao ponto médio da escala, indicando possíveis oportunidades de melhoria. É importante registrar que o estado encontra-se dividido internamente em três áreas, com diferentes graus de risco: a) Área I, que contempla a região centro sul, reconhecida pelo MAPA como zona livre com vacinação; b) Área II, na região Nordeste, reconhecida como risco médio; e c) Área 3, na região do Baixo

Amazonas e Marajó, considerada de alto risco ou de risco desconhecido. Em termos de prioridade, o serviço de defesa do estado atua de forma mais intensiva na região limítrofe com a zona livre, representada pela Área I, fato esse que, com certeza, refletiu na elevação da média, explicando o motivo pelo qual o estado recebeu conceito acima mencionado.

5.16. Entre os estados visitados na zona infectada, constatou-se que o controle do trânsito de animais no Estado do Piauí ainda é bastante deficiente, motivado pela ausência de serviço de defesa agropecuária adequadamente estruturado, por lacunas no marco regulatório da área defesa animal e pelo baixo comprometimento dos criadores em regularizar a atividade da movimentação interna e interestadual de seus animais.

5.17. Outro ponto a ser destacado diz respeito à inexistência de sistema informatizado capaz de controlar de forma mais efetiva a entrada e saída de animais de uma propriedade para outra, tanto na região livre da doença como na zona infectada. Atualmente, os estados efetuam esse controle por meio da GTA, emitida manualmente, onde uma das vias é encaminhada para o escritório local de destino do animal. Esse controle é importante para a identificação das propriedades de risco, pois uma propriedade que movimenta constantemente seus animais possui maiores chances de ter a doença inserida em seu rebanho. Além disso, esse controle facilitaria os escritórios locais de defesa animal na atualização do cadastro do rebanho de seus proprietários, contribuindo, diretamente, para as ações de vacinação assistida.

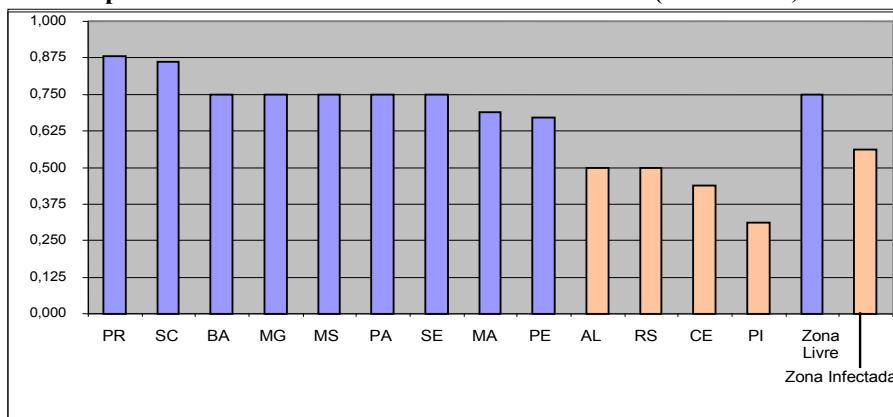
5.18. Ressalte-se que, na situação atual, existe controle efetivo da saída de animais do estabelecimento de origem, o que é feito mediante a emissão da GTA, não havendo, todavia, controle concomitante da entrada de animais no estabelecimento de destino. Tal fato, pode provocar distorções quanto ao número de animais constantes do cadastro da unidade local com aqueles existentes na realidade.

5.19. A implementação de um software de gerenciamento de emissão de GTA via internet, segundo os gestores federais do PNEFA, teria um custo baixo para o MAPA. Alguns pressupostos, no entanto, teriam que ser observados para que essa ação fosse desenvolvida de forma ampla no estados, como o investimento em computadores e a cobertura do custo de acesso à internet naqueles escritórios locais que não o possuem e emitem GTA. Cabe, assim, recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA), que pactue com os estados a estruturação de sistema local informatizado de inventário que possibilite ao estado realizar, entre outras atividades, o controle de trânsito de animais, e ao Ministério, consolidar os dados levantados pelos estados para fins de monitoramento e avaliação do Programa.

5.20. No que diz respeito ao **cadastro de propriedades e produtores**, verificou-se que, de modo geral, a atualização do cadastro é feita pelo produtor, de forma declaratória, quando este comparece à repartição estadual competente para solicitar emissão de GTA ou para comprovar a realização da vacinação. Observou-se, na maioria dos estados visitados, que o inventário de animais e propriedades e o controle da vacinação eram feitos manualmente, em fichas.

5.21. Conforme demonstrado no Gráfico 9, os índices apurados, a partir da percepção dos atores consultados em relação à adequação dessa atividade, apresentaram-se como satisfatórios em nove dos treze estados pesquisados (69,2%). A média dos índices apurados para a zona livre e infectada foram, respectivamente, de 0,78 e 0,56, o que demonstra que há oportunidade de melhoria no serviço de defesa animal quanto ao controle do inventário e da sanidade dos animais.

Gráfico 9: Percepção da adequação das ações de defesa agropecuária voltadas à manutenção de cadastro para o controle de inventário e sanidade animal (Zona Livre, Zona Infectada, UF)



Fonte: pesquisa com agências estaduais de defesa agropecuária; superintendências federais de agricultura; conselhos regionais de medicina veterinária e federações de agricultura e pecuária. (abril/maio de 2005).

5.22. Dos estados visitados, Santa Catarina e Pernambuco podem ser citados como exemplos de boa prática na busca por maior eficiência e efetividade do sistema estadual de cadastramento de produtores, propriedades e rebanhos e de controle de doenças de origem animal e vegetal.

5.23. O Estado de Santa Catarina está implantando o SIGEN – Solução Integrada de Gerenciamento, sistema informatizado que tem como finalidade cadastrar dados e informações referentes às ações de defesa, inspeção e fiscalização sanitária animal, mediante, inclusive, a utilização de aparelho GPS (Global Positioning System). Esse sistema, que interligará on line todos os escritórios regionais, já está sendo alimentado de forma concomitante ao anteriormente utilizado.

5.24. Destaque-se, ainda, que o estado realizou, por meio do “Levantamento Agropecuário de Santa Catarina 2002/2003 (LAC)”, pesquisa em todas as propriedades rurais que possuem animais, objetivando cadastrá-los e possibilitar o acompanhamento sanitário dos rebanhos. Esse censo teve a finalidade de ampliar o conhecimento sobre a vida dos agricultores catarinenses, suas famílias, os estabelecimentos agrícolas em que trabalham e a produção vegetal e animal que é gerada. As informações levantadas serão úteis também para o controle da qualidade do cadastro dos produtores.

5.25. Em Pernambuco, foi desenvolvido um sistema informatizado semelhante, denominado SIDAGRO, que se propõe a efetuar um controle preciso do inventário e da sanidade do rebanho do estado e da movimentação dos animais, assim como da área vegetal. O sistema utiliza a plataforma Web, prevendo a atualização on-line dos dados. O projeto do SIDAGRO visa a dar maior eficiência na atuação do serviço de defesa agropecuária, tendo como principais funcionalidades declaradas para a área animal: a) mapeamento de propriedades; b) quantificação do rebanho de bovinos e bubalinos por faixa etária e sexo; c) registro de atendimentos clínicos aos animais; d) controle da obrigatoriedade da vacinação por doença e espécie, além do histórico de vacinações por campanha, produtor e propriedade; e) consolidação das campanhas de vacinação por município, doença e espécie animal; f) controle do trânsito de animais, por meio do cadastramento e da emissão digitalizada das GTA; g) mapeamento cartográfico digital para auxílio nas situações emergenciais. Esse sistema encontra-se em fase de implementação, motivo pelo qual o cadastro ainda é feito de forma manual e por meio de fichas. Tal fato explica o índice de 0,67 obtido pelo estado na avaliação dessa atividade, que apesar de ser considerado “satisfatório”, encontra-se próximo ao ponto médio da escala, indicando oportunidades de melhoria de desempenho.

5.26. Na Bahia, técnicos da SFA/BA consideram que ainda há muitas falhas no gerenciamento das informações cadastrais pelo serviço de defesa agropecuária do estado, não havendo atualizações a contento. Foi levantada a ocorrência de municípios com cobertura vacinal de até 300%, o que constitui uma incongruência. Esta deficiência é corroborada pela ADAB, que considera o processo de informação manual passível de erros e resente-se da falta de sistema informatizado que possibilite a obtenção de dados de forma tempestiva, com a integração de redes nos escritórios regionais.

5.27. O estado do Rio Grande do Sul obteve conceito ruim (0,50) por todos os atores consultados, que consideraram a manutenção do cadastro manual para o inventário de animais e da sanidade do rebanho incompatível com o vigor da pecuária no estado, que ocupa, respectivamente, a 5ª e 3ª posições na produção nacional de bovinos e suínos.

5.28. No Maranhão, a agência estadual concluiu, no final de 2003, o cadastramento dos criadores existentes no estado, cumprindo uma das exigências do MAPA para passar à classificação de médio risco. Esse cadastramento identificou um rebanho bovino de 5,78 milhões de cabeças e um rebanho bubalino de 68,5 mil reses. O número de bovinos excedeu em 4,6% ao da Pesquisa Pecuária Municipal do IBGE para o exercício 2003, enquanto que o número de bubalinos foi 3,5% menor. Esses percentuais, apesar de serem pequenos, mostram a importância do cadastro como instrumento para o melhor controle da vacinação dos animais, da fiscalização dos inadimplentes e da apuração mais realista dos índices de cobertura vacinal. O índice de 0,69 atribuído ao estado nessa atividade, considerado “satisfatório”, porém próximo ao ponto médio da escala, é reflexo também da falta de informatização do cadastro, problema recorrente em todos os estados da zona infectada.

5.29. A situação verificada in loco nos estados do Ceará e do Piauí aponta para problemas mais graves em relação ao cadastro, sobretudo quanto à cobertura das propriedades e do inventário de animais, haja vista a inadimplência dos criadores em fornecer tais informações aos órgãos de defesa agropecuária. De todos os estados avaliados, o Piauí foi aquele que revelou o pior quadro, considerando que o trabalho de

cadastramento do rebanho encontra-se em fase incipiente. Essa realidade determinou uma avaliação muito insatisfatória dos dois estados nesse quesito, com índices de 0,44 para o Ceará e de 0,31 para o Piauí, o que compromete a sua saída da condição de risco desconhecido a curto prazo.

5.30. A precariedade dessa atividade no Ceará e no Piauí não se relaciona tão somente à carência de recursos financeiros, mas também à falta de iniciativa governamental para essa finalidade, haja vista que esses estados não dispõem de legislação sanitária animal plenamente estruturada que viabilize a execução das ações de controle do rebanho.

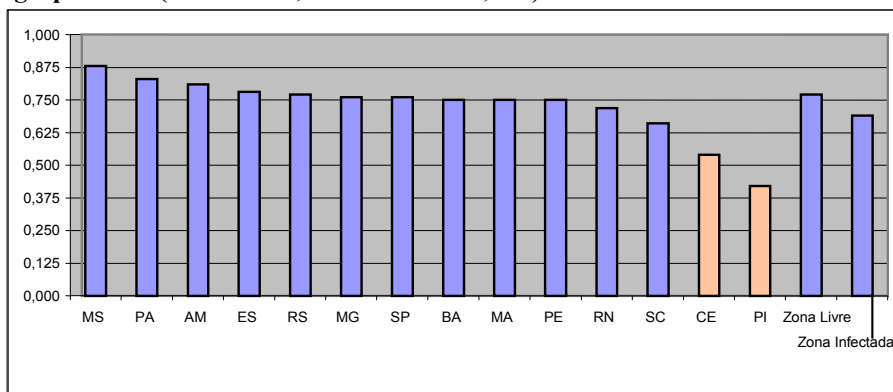
5.31. Diante da situação acima exposta, entende-se necessário recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA/MAPA) que estabeleça prazos e metas a serem observados pelos estados na execução ou atualização do cadastramento de propriedades, priorizando localidades onde o processo encontra-se incipiente ou muito defasado, bem como realize o respectivo monitoramento, por meio de relatórios técnicos e de indicadores desempenho, das providências adotadas pelos órgãos de defesa agropecuária no cumprimento dessa medida, bem como os resultados alcançados.

5.32. Cabe também assinalar a constatação obtida por meio de relatos de servidores da SFA e dos serviço de defesa de alguns dos estados visitados apontando a inexistência ou falta de clareza na definição de critérios técnicos para a distribuição de recursos aos diversos entes federativos para execução das ações do Programa. Nesse sentido, entende-se pertinente recomendar à Secretaria Executiva do MAPA para que seja definido, quando da elaboração da Proposta Orçamentária Anual, critérios para a distribuição de recursos aos estados, tendo em conta os respectivos estágios e condições de gestão das ações de defesa agropecuária, bem como o resultado das avaliações anuais realizadas pelas superintendências federais de agricultura, identificando aqueles que avançaram na implementação de mecanismos suficientes para a efetiva execução das ações de prevenção de doenças e vigilância sanitária animal.

5.33. Por fim, outro problema apontado por todos os estados visitados foi quanto à precariedade e/ou falta de confiabilidade dos dados cadastrais relativos às pequenas propriedades e assentamentos rurais, bem como a inexistência de registro do gado criado de forma itinerante ou que permanece à margem das rodovias.

5.34. Procurou-se verificar também se o pecuarista vem comparecendo aos escritórios do serviço de defesa agropecuária, ou outro órgão habilitado, para atualizar sua ficha cadastral (Gráfico 10). Em doze dos quatorze estados pesquisados (85,7%) essa questão foi avaliada de forma satisfatória. Os outros 2 estados, ambos da zona infectada obtiveram conceito insatisfatório.

Gráfico 10: Percepção quanto à iniciativa e comprometimento do pecuarista em prestar informações cadastrais relativas aos animais de sua propriedade ao órgão oficial de defesa agropecuária (Zona Livre, Zona Infectada, UF)



Fonte: pesquisa com agências estaduais de defesa agropecuária; federações de agricultura e pecuária; sindicatos de produtores rurais; e associações de pecuaristas (abril/maio de 2005).

5.35. A comprovação da vacinação contra a febre aftosa é um dos requisitos para que os criadores obtenham a GTA autorizando o trânsito de bovinos e bubalinos, qualquer que seja a finalidade. Sem essa comprovação, os animais não poderão sair da propriedade. No caso de Santa Catarina, o principal problema enfrentado pelo estado diz respeito à falta de iniciativa dos criadores em se dirigir ao serviço de defesa agropecuária para a atualização de dados sobre os animais de sua propriedade. Pela não vacinação do rebanho em Santa Catarina, o produtor deixa de ter o dever de comparecer ao serviço estadual de defesa para comprovar essa atividade, ocasião em que nos demais estados se procede à atualização dos dados cadastrais.

No Piauí e Ceará, os índices obtidos pela avaliação refletem o estágio incipiente em que esses estados encontram-se em relação às ações de vacinação.

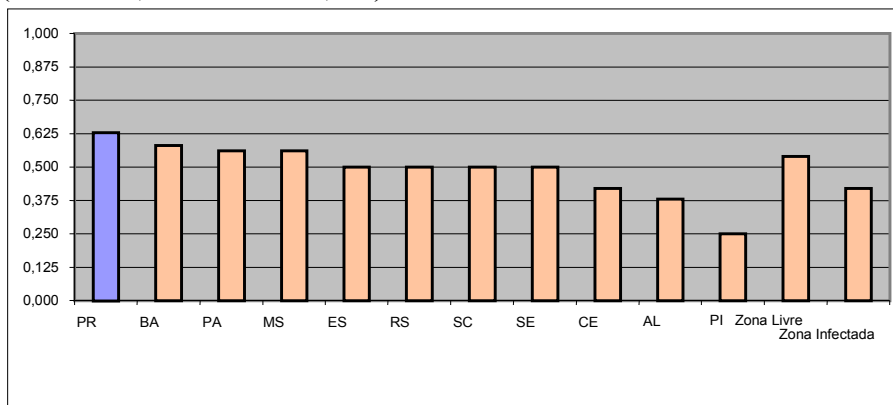
5.36. Existe previsão legal, na maioria dos estados brasileiros, de sanções para o proprietário que não comunicar a vacinação de seus animais dentro do prazo oficial. A existência de um cadastro eficiente de proprietários de animais, nesse sentido, é fundamental para que o serviço de defesa agropecuária monitore de forma adequada a inadimplência com a vacinação. A ausência de comunicação pelo criador pode ser um reflexo de que parte do rebanho da região não foi vacinada, o que gera maiores riscos de ocorrência de focos da doença, demandando, assim, uma pronta ação do serviço de defesa agropecuária em promover a vacinação de forma assistida e compulsória de todos os animais localizados em propriedades de criadores inadimplentes.

5.37. Em estados onde os serviços de defesa agropecuária já se encontram mais bem estruturados, principalmente naqueles pertencentes à zona livre, o cadastramento deve ser uma atividade prioritária na agenda dos gestores, com o intuito de manter a qualidade e confiabilidade dos dados relativos aos estabelecimentos de criadores situados em seus territórios, que são fontes de informação indispensáveis para a execução das principais ações de prevenção e controle tanto da febre aftosa como de outras doenças de origem animal.

5.38. Em que pese o rastreamento animal não ser uma atividade estritamente vinculada ao PNEFA, foram ouvidos os segmentos interessados na questão, considerando que, caso os pecuaristas tenham dificuldades em se adequar ao Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina e Bubalina (SISBOV), implementado pelo MAPA para atender às regras do mercado internacional exportador de carne, a erradicação da febre aftosa no Brasil poderá não ter o impacto desejado sobre a ampliação dessa atividade econômica.

5.39. Os atores entrevistados tiveram a percepção de que essa atividade precisa ser aperfeiçoada. Nos estados pesquisados, esse quesito teve avaliação considerada insatisfatória, com exceção do Paraná, que obteve avaliação satisfatória, porém muito próxima do ponto médio da escala. Os valores oscilaram de 0,25 para o Estado do Piauí a 0,63 para o Paraná (Gráfico 11).

Gráfico 11: Percepção quanto às ações de rastreamento animal desenvolvidas pelo SISBOV (Zona Livre, Zona Infectada, UF)



Fonte: pesquisa com agências estaduais de defesa agropecuária; superintendências federais de agricultura; conselhos regionais de medicina veterinária e federações de agricultura e pecuária. (abril/maio de 2005).

5.40. Segundo a Instrução Normativa MAPA n.º 1/2002, o SISBOV é o conjunto de ações, medidas e procedimentos adotados para caracterizar a origem, o estado sanitário, a produção e a produtividade da pecuária nacional e a segurança dos alimentos provenientes dessa exploração econômica. O sistema tem por objetivo identificar, registrar e monitorar, individualmente, os bovinos e bubalinos nascidos no país ou importados. Para isso, são realizados, em síntese, os seguintes procedimentos: (i) marcação permanente no corpo do animal ou aplicação de dispositivos internos ou externos que permitam a identificação e o monitoramento individual dos animais; (ii) manutenção de documento individual para acompanhamento do animal, registrando as movimentações ocorridas; e (iii) alimentação da Base Nacional de Dados, gerenciada pelo MAPA, pelas entidades certificadoras credenciadas e pelos estabelecimentos de abate registrados no Ministério.

5.41. Atualmente, conforme a Instrução Normativa SDA/MAPA n.º 77/2004, a obrigatoriedade do rastreamento, mediante a utilização do SISBOV, restringe-se a animal oriundo de estabelecimento de criação cujo abate esteja voltado para exportação, e torna obrigatória a permanência na Base Nacional de Dados por, no mínimo, quarenta dias.

5.42. Dessa forma, observa-se que a própria norma do MAPA limitou a obrigatoriedade do rastreamento quanto ao objeto e ao período. Representantes de associações, sociedades e entidades vinculadas à pecuária entendem que o rastreamento deve ser realizado de forma integral, ou seja, mediante o acompanhamento do animal desde o nascimento até o abate, de forma a possibilitar a obtenção de certificação confiável da origem do animal. Assim, o prazo estabelecido de quarenta dias na Base Nacional de Dados é considerado irrisório.

5.43. Em alguns estados da zona livre, como por exemplo na Bahia, verificou-se que não existe qualquer rastreabilidade implantada no estado, apesar da previsão legal da utilização do SISBOV para os animais destinados à exportação. No Pará, a avaliação negativa desse quesito é justificável, em razão de não haver ainda o reconhecimento do estado como zona livre pela OIE e consequentemente não haver mercado para exportação. Para os estados da zona infectada, o sistema não tem, no momento, funcionalidade.

5.44. Além disso, alguns produtores manifestaram-se contrariamente à adoção de um sistema de rastreamento nos moldes do SISBOV, tendo em vista a opinião de que o custo-benefício da realização dessa atividade não seria compensatório. Como exemplo, foram levantadas as dificuldades de operacionalização do rastreamento nas grandes propriedades do Mato Grosso do Sul. Há o entendimento de que a GTA já seria uma forma de rastreamento, na medida em que esse documento fornece informações sobre a origem do animal.

5.45. Não obstante as críticas apontadas, a necessidade do rastreamento justifica-se para a ampliação do mercado internacional de carne, no que se refere a alguns países que exigem a certificação de origem do animal e que, em contrapartida, atribuem uma remuneração superior ao produto. Assim, a não realização dessa atividade restringe o mercado exportador brasileiro.

5.46. Considerando que o escopo da auditoria não permitiu uma análise aprofundada sobre o assunto, não cabe neste trabalho uma manifestação de juízo a respeito do mérito quanto ao desempenho operacional do SISBOV, entendendo-se, para o momento, que a implementação do sistema de rastreamento diz respeito a uma questão de estratégia mercadológica, cabendo ao MAPA decidir sobre a sua adoção e forma de operacionalização.

5.47. O exame da atuação da defesa agropecuária no controle do trânsito e da sanidade dos rebanhos suscitou a formulação de recomendações que, uma vez implementadas, contribuirão para a maior eficiência e efetividade dos serviços em relação aos seguintes pontos: a) controle do trânsito de animais em áreas de fronteira internacional e na zona tampão; b) identificação de dados incompatíveis ou suspeitos em relação ao registro e à sanidade de bovinos e bubalinos; c) identificação de propriedades de risco, com fins, sobretudo, à realização de vacinação assistida e restrição ao trânsito dos respectivos animais; d) adoção de medidas emergenciais visando o controle de focos de febre aftosa ou outras doenças infecto-contagiosas.

6. Instrumentos de monitoramento e controle do PNEFA

6.1. O PNEFA deve ser avaliado em todas as suas etapas, de modo a permitir ao gestor federal o monitoramento das ações e a sua revisão e redirecionamento quando necessário. Ainda, no caso em tela, a avaliação deve se preocupar também com o modo e em que medida o programa vem trazendo benefícios para o produtor/criador e para o crescimento econômico do setor pecuário.

6.2. Dessa questão, verificaram-se quais instrumentos, procedimentos e informações foram previstos na concepção do Programa como suporte à adequação da avaliação do desempenho das ações, bem como se são suficientes e de que forma vêm sendo utilizados pelo gestor federal.

6.3. De início, cabe registrar que o MAPA publica anualmente relatório gerencial sobre o PNEFA, contendo, entre outras, as seguintes informações: a) recursos financeiros empregados em defesa sanitária animal; b) estrutura do serviço veterinário oficial nos estados; c) resultados das campanhas de vacinação contra febre aftosa; d) resultado dos inquéritos soroepidemiológicos; e) distribuição dos focos de febre aftosa no país; e f) desempenho das exportações de carne brasileira. O relatório dispõe de dados que permitem apurar alguns indicadores de desempenho de eficácia e efetividade do Programa.

6.4. O indicador de desempenho definido no PPA 2004/2007, denominado de “Taxa de Erradicação da Febre Aftosa em Bovídeos”, visa a medir a eficácia do Programa na implantação gradativa de áreas livres de febre aftosa no Brasil. Sua fórmula de cálculo expressa a relação percentual entre o número de animais criados em áreas livres de febre aftosa e o total do rebanho nacional.

6.5. Entre as normas expedidas pelo MAPA, é pertinente fazer menção à Portaria n.º 50/2003, que aprovou os critérios técnicos e indicadores para a classificação dos níveis de risco de incidência da febre aftosa por estado. A partir desses indicadores, é possível avaliar o desempenho dos sistemas de atenção veterinária e de vigilância sanitária do estado nas execução das atividades precípua ao Programa (como a fiscalização do comércio de vacinas, o cadastramento de propriedades, o controle do ingresso e trânsito interno de animais, por exemplo), do nível de cobertura vacinal do rebanho, da ocorrência de casos clínicos de febre aftosa e da presença de atividade viral no rebanho.

6.6. Considerou-se que esses indicadores são capazes de mensurar o desempenho das principais atividades que dão suporte ao PNEFA, seja quanto aos insumos empregados na sua execução como aos produtos intermediários e finais gerados. Caberia apenas aperfeiçoar as informações existentes por meio da implementação de indicador que permitisse identificar a homogeneidade da vacinação entre as propriedades, de modo a monitorar o risco do surgimento de focos decorrentes da falta de cobertura em certas áreas ou em propriedades com características particulares, como o tamanho reduzido o rebanho, conforme mencionado nos parágrafos 3.20 e 3.21 deste relatório.

6.7. Quanto ao monitoramento da implementação das recomendações a serem prolatadas pelo Tribunal de Contas da União, cabe determinar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações e determinações, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.

7. Análise dos comentários do gestor

7.1. Nos termos do item 6.5 do capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria n.º 144/2000 – TCU, a versão preliminar do relatório de auditoria foi remetida ao Secretário de Defesa Agropecuária e ao Secretário Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA com a finalidade de obter seus comentários.

7.2. Em resposta, o Secretário-Executivo do Ministério encaminhou ao TCU nota técnica da Secretaria de Defesa Agropecuária com comentários sobre o relatório, que se atém às recomendações dirigidas à secretaria, sem abordar expressamente as recomendações à Secretaria Executiva e ao Exmº Sr. Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

7.3. O diretor do Departamento de Saúde Animal da Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA, inicialmente, elogiou o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas da União, acrescentando que, com sensibilidade, foram destacados os pontos importantes, positivos e negativos, do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa (PNEFA). Além disso, o gestor enfatizou que as recomendações efetuadas corroboram o entendimento do Departamento de Saúde Animal acerca dos problemas vivenciados pelo programa.

7.4. O gestor comenta em primeiro lugar a recomendação para adequar a metodologia de apuração dos dados de cobertura vacinal de forma a permitir a identificação do percentual de propriedades que vacinaram o rebanho, por município. O diretor informou que a adequação da metodologia é o próximo passo a ser dado pelo MAPA em conjunto com os estados. Além disso, o gestor se comprometeu a, numa etapa seguinte, definir, junto com os estados, a forma prática e eficiente de apuração dos dados e de seu lançamento no banco de dados.

7.5. O diretor afirmou que são realizados esforços para melhor supervisionar e orientar, de forma diferenciada, os estados dos circuitos pecuários Norte e Nordeste, que ainda encontram-se na condição de “alto risco” ou “risco desconhecido”, conforme recomendado, bem como prover suporte técnico para elaboração, revisão e atualização da legislação de controle e vigilância sanitária animal; promover troca de experiências entre estados e desenvolver ações de educação sanitária. No entanto, destaca que a falta de recursos humanos e financeiros nas esferas federal e, principalmente, estadual, freia o desenvolvimento dessas ações.

7.6. O gestor ressalta a pertinência da recomendação no sentido de estabelecer plano nacional de emergência sanitária para a febre aftosa para: disciplinar as atribuições e competências dos órgãos participantes do programa, pactuar mecanismos de cooperação e fixação de metas de treinamento técnico e programar simulações de episódios de febre aftosa em áreas prioritárias. Entretanto, o gestor reiterou a insuficiência de recursos humanos e financeiros e argumentou que o plano nacional seria a soma de distintos planos estaduais, como uma “colcha de retalhos”, em razão das distintas realidades locais, prevendo-se a cooperação entre todas as unidades federativas, principalmente aquelas com linhas de fronteira comum.

7.7. Não obstante as diversidades regionais existentes no país, entende-se que a recomendação no sentido de elaborar plano nacional deve ser mantida. É importante que a esfera federal defina competências

relativas às simulações e aos treinamentos de campo em procedimentos de emergência sanitária, principalmente considerando que o foco pode ocorrer próximo a regiões de fronteira onde caberia a atuação conjunta de mais de um estado ou mesmo do MAPA.

7.8. O gestor reconhece a importância da educação sanitária para a erradicação da febre aftosa, objeto recomendação neste relatório, mas novamente destaca a carência de recursos humanos e orçamentário-financeiros como “freio” para o desenvolvimento das atividades. Reporta que, por isso, os avanços no campo da sanidade animal deixam muito a desejar, principalmente nas comunidades mais pobres, onde prevalece a atividade de subsistência.

7.9. Em comentário sobre a recomendação de que a SDA pactue com os estados a estruturação de sistema local informatizado de sanidade animal que permita controlar o trânsito de animais, a vacinação do rebanho e a identificação de propriedades de risco, o diretor informou que o Ministério trabalha, mediante convênios de cooperação técnica, com dois tipos de serviços de defesa. Os sistemas não-estruturados necessitam de recursos de investimento e os estruturados necessitam de recursos para manutenção da estrutura já existente, porém, nos últimos anos têm havido dificuldades de aporte financeiro federal para os dois tipos de sistemas, que necessitariam de significativos recursos humanos e materiais para exercer a defesa sanitária animal em país com a dimensão territorial do Brasil. Conclui acenando com a hipótese de o MAPA vir a instituir taxas por serviços prestados, para constituir fundos de financiamento da defesa sanitária animal, com base na regulamentação da Lei n° 9.712/1998.

7.10. Com relação à recomendação de que a SDA pactue prazos e metas a serem observados pelos estados na execução ou atualização do cadastramento de propriedades, o gestor afirmou que, sem a necessária automação, é difícil manter esses dados atualizados. Argumentou ainda que no modelo atual, segundo o qual o Ministério delega competência e descentraliza recursos para estados, seria possível condicionar o repasse financeiro ao fornecimento de dados. Entretanto, como os recursos não têm sido descentralizados ou são entregues de forma intempestiva, o condicionamento do repasse não seria possível. Não obstante as dificuldades apresentadas pelo gestor, é pertinente manter a recomendação para que, na medida do possível, e de acordo com as transferências realizadas aos estados, o MAPA efetue a pactuação proposta.

7.11. Segundo o diretor, a recomendação para que a SDA supervisione regularmente os postos de vigilância sanitária nos estados já vem sendo realizada, dentro das possibilidades, valendo-se da mão-de-obra especializada disponível. O resultado do trabalho é encaminhado à Superintendência Federal de Agricultura e ao órgão de defesa animal do estado cujo serviço foi supervisionado. A proposta de recomendação foi formulada no parágrafo 5.7 do relatório de auditoria no sentido de que os procedimentos de supervisão fossem padronizados. Essa recomendação surgiu da constatação de deficiências nas condições operacionais dos postos/barreiras de vigilância sanitárias internacionais e interestaduais nos estados visitados e na identificação do trabalho de supervisão metodologicamente consistente realizado pela SFA/BA. Sendo assim, cabe reformular a redação da proposta para esclarecer que a recomendação é de padronização dos procedimentos de supervisão, fortalecendo sua metodologia.

7.12. O gestor concordou com a recomendação de que as metas de erradicação da febre aftosa sejam revistas, afirmando que a meta de 2005 já havia sido abandonada há algum tempo. Informou, ainda, que para a definição da nova meta, é necessário discutir a matéria de forma ampla com os setores públicos federal e estadual, produtores, laboratórios, entre outros, inclusive as questões metodológicas envolvidas.

7.13. Ante o exposto, conclui-se que, de uma forma geral, as dificuldades apresentadas pelo gestor quanto à implementação das recomendações propostas referem-se a questões orçamentário-financeiras, bem como relativas à carência de recursos humanos. Além disso, não houve proposta de alteração nas recomendações efetuadas. Os relatos de carência de recursos são procedentes, no entanto não são suficientes para alterar as recomendações de auditoria visto que as oportunidades de melhoria de desempenho existem e limitam o alcance do objetivo do Programa de erradicar a febre aftosa no país. Como destacou o gestor, cabe à direção do PNEFA considerar os fatos abordados na execução do programa e sensibilizar as esferas competentes sobre a necessidade de ampliar os recursos disponíveis para a defesa sanitária animal.

8. Conclusão

8.1. O PPA 2004/2007 define como objetivo do PNEFA manter a condição sanitária na zona livre de febre aftosa e erradicar a doença dos circuitos pecuários Norte e Nordeste, ampliando o acesso do produto nacional ao mercado mundial. A estratégia de se trabalhar por circuitos pecuários, onde foram considerados os aspectos epidemiológicos da doença e as formas de organização da pecuária, possibilitou a divisão do Brasil em cinco grandes regiões relativamente independentes em relação ao trânsito de bovinos.

8.2. Conforme já dito, as metas de erradicação da febre aftosa foram definidas de forma diferenciada, por circuito pecuário, tendo sido estabelecidos prazos mais dilatados para os circuitos Norte e Nordeste (dezembro de 2005). Os resultados da presente avaliação mostraram, entretanto, que para esses dois circuitos, as metas não serão atingidas nesse prazo, constituindo fator que limita o reconhecimento do Brasil como país livre de febre aftosa com vacinação. Apesar disso, até o término da elaboração deste relatório, o MAPA não havia divulgado revisão dessas metas.

8.3. Para que se possa manter o status de país com área livre de febre aftosa com vacinação, situação já alcançada por dezesseis estados brasileiros com reconhecimento pela OIE, é preciso que se mantenha a cobertura vacinal do rebanho brasileiro em níveis satisfatórios, assim como que se intensifiquem as atividades de educação e de vigilância sanitária, de controle epidemiológico do rebanho em propriedades de risco e de simulações e treinamentos em emergência sanitária. O essencial, portanto, é ter sistemas de defesa sanitária estruturados, capazes de evitar o aparecimento da doença ou, na pior das hipóteses, controlá-la o mais rápido possível.

8.4. Por essa razão, foi importante investigar as ações implementadas pelo PNEFA no sentido de: (i) minimizar os riscos da reintrodução da febre aftosa no circuito pecuário Sul, Leste e Centro-Oeste, o que inclui o controle de fronteira com países vulneráveis à doença e com áreas do país ainda infectadas; e (ii) promover a erradicação da doença nos circuitos Norte e Nordeste, visto que a mudança desse cenário poderá ter como efeitos a ampliação da rede de negócios dos estados que ainda sofrem restrições à comercialização de carne no país e no exterior, assim como contribuir para reduzir as desigualdades regionais.

8.5. As ações de vacinação do rebanho brasileiro foram avaliadas como positivas para o conjunto dos estados que compõem a zona livre. Entretanto, na zona infectada foram identificadas duas realidades opostas, sendo a primeira composta por estados que estão investindo nessas ações e nos serviços de defesa respectivos, almejando sair do risco desconhecido, e a outra por estados que ainda atuam de forma insatisfatória. Considera-se, de forma geral, que os estados ainda podem melhorar o desempenho no PNEFA no que tange à vacinação assistida em propriedades de risco, ao controle mais efetivo da aplicação da vacina pelo criador, e à aplicação de sanções ao criador que não vacinou o seu rebanho.

8.6. Para sanar essas situações apontadas, é necessário que o MAPA busque condições capazes de, após finalizadas as campanhas de vacinação nos estados, identificar os percentuais de animais vacinados por propriedade dentro de cada município, bem como a identificação de propriedades que não tiveram seu rebanho vacinado. Além disso, também cabe ao MAPA promover atuação diferenciada nos estados dos circuitos pecuários Norte e Nordeste, principalmente naqueles que ainda se encontram na condição de “alto risco” ou “risco desconhecido” para a incidência de febre aftosa.

8.7. A educação sanitária foi considerada atividade fundamental tanto para a manutenção dos resultados positivos já obtidos pelo Programa quanto para o alcance das metas de erradicação da doença no país. Considerou-se, entretanto, que esta atividade ainda requer maior atenção por parte dos gestores do PNEFA, principalmente junto aos segmentos que praticam a pecuária de subsistência, em razão da pouca conscientização dessa parcela da população quanto à sua importância na obtenção dos resultados do Programa.

8.8. As deficiências encontradas na estruturação dos postos de vigilância sanitária das fronteiras internacionais e da zona-tampão configuram risco para a reintrodução da doença na zona livre. Além disso, a alta incidência de procedimentos manuais e não-integrados no controle da evolução e da sanidade do rebanho por parte dos serviços de defesa agropecuária estaduais, tanto dos estados da zona livre quanto dos da zona infectada, tem contribuído para fragilizar a garantia da fidedignidade e tempestividade de informações capazes de possibilitar aos gestores do Programa a correta tomada de decisões. Resta, portanto, oportunidade para a articulação entre o gestor federal e os estaduais no sentido de promover maior atenção a estas questões.

8.9. Espera-se que a implementação das recomendações e determinações a serem prolatadas pelo Tribunal de Contas da União contribua no sentido de minimizar os riscos de ocorrência de focos na área já reconhecida pela OIE como livre da febre aftosa, induzir a estruturação dos sistemas de defesa agropecuária dos estados da zona contaminada, em favor do alcance da erradicação da febre aftosa no país; fortalecer os mecanismos de participação social, monitoramento e avaliação dos resultados das ações; e disseminar boas práticas de gestão.

9. Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do Programa Nacional de erradicação da Febre Aftosa, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem.

I) recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA), com fulcro no art. 250, inc. III do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – RI/TCU, a adoção das seguintes medidas:

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

b) promover, junto aos estados dos circuitos pecuários Norte e Nordeste que ainda encontram-se na condição de “alto risco” ou “risco desconhecido” para a incidência de febre aftosa, ações que tenham por finalidade, entre outras: i) supervisionar e orientar de forma diferenciada estados que apresentem menor desenvolvimento institucional na área de defesa agropecuária, ii) prover suporte técnico à elaboração ou revisão da legislação de controle e vigilância sanitária animal, inclusive sobre a criação de órgãos autônomos de defesa animal; iii) promover a troca de experiências com estados com serviços melhor estruturados e iv) executar ações de educação de sanitária junto a comunidades rurais;

c) estabelecer plano nacional de emergência sanitária animal para a febre aftosa, de modo a: (i) disciplinar, em conformidade com as normas vigentes, as atribuições, competências e formas de articulação dos órgãos federais e estaduais de defesa agropecuária; (ii) pactuar mecanismos de cooperação entre União e estados, com a fixação de metas e indicadores de desempenho, quanto ao treinamento periódico de técnicos dos serviços de defesa agropecuária e de médicos veterinários em sanidade animal; (iii) realizar simulações de episódios de febre aftosa de forma regular em todos os estados, sobretudo em áreas de risco, como zona tampão e municípios de fronteira internacional, com a participação de técnicos agropecuários e médicos veterinários que compõem as equipes de emergências sanitária;

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

e) pactuar com os estados a estruturação de sistema local informatizado de inventário e de sanidade animal, a ser instalado, no mínimo, nos escritórios regionais de defesa agropecuária, contemplando suas necessidades específicas, e que permita: (i) ao estado, controlar o trânsito de animais, a vacinação do rebanho e a identificação das propriedades de risco, além de outros aspectos peculiares à atividade de vigilância animal; (ii) ao MAPA, por meio de núcleo comum de informações, consolidar os dados levantados pelos estados para fins de monitoramento e avaliação;

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

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

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

II) Recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SE/MAPA), com fulcro no art. 250, inc. III do RI/TCU:

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

b) oferecer, com fundamento no inciso IV, art. 6º da Estrutura Regimental do MAPA, e em conjunto com a Secretaria de Defesa Agropecuária, treinamentos regulares aos técnicos que atuam nas barreiras

sanitárias sob administração do Ministério, munindo-os de publicações com a legislação específica e manuais de procedimentos;

III) Recomendar ao Exmº Sr. Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com fulcro no art. 250, inc. III do RI/TCU, a adoção das seguintes medidas:

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

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

IV) Recomendar, com fulcro no art. 250, inc. III do RI/TCU, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), entidade que tem por objetivo a formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, conforme preconiza o art. 1º da Lei nº 8.315, de 23/12/1991, que, quando oportuno, incorpore aos programas de ensino e formação dirigidos ao aperfeiçoamento de trabalhadores e produtores rurais, a disseminação de informações relativas à profilaxia e controle da febre aftosa, dando atenção especial à forma correta de manuseio e transporte da vacina e aos procedimentos a serem adotados em caso de suspeita ou constatação da doença.

V) Determinar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fulcro no art. 250, inc. II do RI/TCU, que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas.

VI) remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria:

a) ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

b) aos Secretários Executivo e de Defesa Agropecuária e ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; ao Secretário Federal de Controle Interno; ao Presidente do Conselho Deliberativo do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural;

c) aos Presidentes da Câmara dos Deputados e das Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e de Fiscalização Financeira e Controle daquela Casa;

d) aos Presidentes do Senado Federal, da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle daquela Casa;

e) à 5ª Secex, a qual se vincula a clientela da função agricultura.

VII) determinar à SEPROG a realização de monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado como art. 14 da Resolução TCU nº 175/2005;

VIII) arquivar os presentes autos na Seprog.

(...)"

É o Relatório.

VOTO

Como é do conhecimento de Vossas Excelências, na Sessão Extraordinária de 11 de outubro próximo passado, trouxe ao conhecimento deste Plenário que o Tribunal realizou no primeiro semestre deste exercício, auditoria de natureza operacional no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa – PNEFA.

2. Propendeu-me a esta iniciativa os fatos noticiados pela imprensa, no dia 10 de outubro antecedente, sobre a descoberta de um foco da doença no município de Eldorado em Mato Grosso do Sul.

3. Naquela oportunidade informei que se encontrava em fase final de instrução o Relatório que ora submeto à consideração deste Colegiado. Ressaltei, outrossim, que os trabalhos de auditoria já antecipavam a vulnerabilidade das ações de controle da febre aftosa no país, circunstância que, lamentavelmente, vem sendo confirmado diariamente pela imprensa.

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

5. A este propósito, gostaria de rememorar que, por ocasião da comunicação que dirigi a este Plenário, em 11 de outubro último, lamentei que o presente relatório de auditoria não tivesse tramitado com a rapidez necessária, de sorte a evitar-se um mal maior.

6. No entanto, já de posse dos autos, verifiquei que as fragilidades identificadas pela Equipe de Auditoria, na execução do Programa, foram apresentadas ao Secretário de Defesa Agropecuária e ao Secretário Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, em 28.7.2005, mediante o encaminhamento de versão do relatório preliminar de auditoria, para comentários dos responsáveis, conforme atestam cópias dos ofícios correspondentes, às fls. 153/154.

7. Em sua manifestação acerca da versão preliminar que lhe fora endereçada, o Secretário-Executivo do Ministério encaminhou nota técnica elaborada pela Secretaria de Defesa Agropecuária, na qual o Diretor do Departamento de Saúde Animal, ao elogiar o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas da União, enfatizou que, com sensibilidade, foram destacados os pontos importantes, negativos e positivos, do Programa de Erradicação da Febre Aftosa. Não obstante, ressaltou que a carência de recursos humanos e orçamentário-financeiros constituem os principais empecilhos para o avanço das providências necessárias ao melhor desempenho do Programa.

8. Tal assertiva denota a escassez de recursos públicos alocados em programas voltados ao setor produtivo, política cujo impacto nas contas públicas, como no caso presente, já se faz sentir com a retração do mercado internacional em relação à carne bovina brasileira.

9. De todo este contexto, avulta a importância dos investimentos públicos em ações estratégicas como regulação, controle e fiscalização.

10. Colocadas estas ponderações iniciais, passo à apresentação de pontos, que a meu ver, traduzem as questões de maior relevância abrangidas pela equipe de auditoria.

II

- Justificativa para a realização dos trabalhos -

11. Uma das prioridades definidas no Plano Plurianual para o período de 2004-2007, diz respeito às ações governamentais voltadas para o crescimento econômico, com vistas a contribuir para o aumento da produtividade, propiciando a expansão dos investimentos na modernização e inovação do parque produtivo brasileiro em diversos setores, dentre estes, o agropecuário.

12. Calcado nesta diretriz, o Tribunal entendeu oportuno realizar, no primeiro semestre deste exercício, conforme Acórdão nº 90/2005-TCU-Plenário, auditoria operacional no Programa Desenvolvimento da Bovideocultura.

13. Cumpre esclarecer que o Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa – PNEFA não constitui programa orçamentário, sendo executado no âmbito do mencionado Programa de Desenvolvimento da Bovideocultura, por intermédio das ações: “Erradicação da Febre Aftosa” e “Prevenção, Controle e erradicação das Doenças da Bovideocultura”.

14. Destarte, a relevância da presente auditoria funda-se no papel estratégico do Programa na ampliação das exportações do agronegócio, bem como na necessidade de se verificar a adequação dos mecanismos de implementação, controle e fiscalização do PNEFA, com vistas a assegurar a sustentabilidade das condições até então conquistadas pelo Brasil, no cenário internacional, neste setor.

15. Ademais, a estratégia de seleção de trabalhos de auditoria operacional adotada pelo Tribunal, para avaliação de programas, busca identificar dentre as prioridades definidas nos orçamentos públicos, os programas mais relevantes, que apresentem deficiências operacionais que possam comprometer o seu desempenho e, conseqüentemente, os resultados.

16. Esta estratégia baseia-se em diretrizes estabelecidas pela **Intosai** (Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior), segundo as quais deve-se adotar critérios para escolha de auditorias dessa natureza, considerando áreas que apresentem o maior risco de comprometimento da economia, eficiência, eficácia ou da credibilidade do setor público.

17. Estes critérios mostraram-se adequados a imprimir tempestividade na atuação desta Corte quanto à avaliação do Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa. Tal como já asseverei preliminarmente, em antecipação aos problemas ora vivenciados pelo setor bovinocultor brasileiro, o conteúdo do presente

relatório foi levado ao conhecimento do Secretário de Defesa Agropecuária e do Secretário Executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, antes mesmo da divulgação da ocorrência de focos de aftosa em Mato Grosso do Sul. O relatório demonstrava inequivocamente, as deficiências do Programa para evitar a reintrodução da doença no rebanho bovino brasileiro.

III

- Metodologia adotada -

18.O objetivo do trabalho foi avaliar se as ações de vigilância sanitária de responsabilidade da União e dos estados foram suficientes para evitar a reintrodução da doença na zona livre de aftosa, constituída pelos circuitos pecuários Sul, Leste e Centro-Oeste, bem como erradicar a doença nos circuitos pecuários Norte e Nordeste, considerados zona infectada. As evidências trazidas no relatório e os fatos recentes de focos da doença no Mato Grosso do Sul e no Paraná respondem esta questão.

19.A auditoria levantou os principais riscos para manter os resultados positivos dos últimos anos, identificou boas práticas nos estados e propôs recomendações visando minimizar o perigo de reintrodução da febre aftosa no Brasil e melhorar a implementação do Programa.

20.Para tanto, a equipe analisou relatórios e documentos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e dos estados, bem como realizou observação direta e entrevistas em barreiras sanitárias internacionais e inter-regionais, superintendências do MAPA e entidades representativas do setor pecuário em nove estados. Além disso, foram aplicados questionários postais a ampla gama de agentes envolvidos com o programa no Brasil, tais como superintendências federais de agricultura, federações de agricultura e pecuária, conselhos regionais de medicina veterinária, sindicatos e associações de produtores rurais.

21.No curso dos trabalhos, buscou-se incorporar o saber de especialistas da academia e dos serviços estaduais de vigilância sanitária mediante realização de entrevistas, assim como a discussão do projeto de auditoria, e de suas conclusões, em dois painéis de referência. Ressalte-se que esta prática vem sendo adotada por este Tribunal, com significativa eficácia, desde 2002.

IV

- Visão Geral -

22.O PNEFA tem por objetivo manter a condição sanitária na zona brasileira que já alcançou o status de “livre de febre aftosa”. Visa também a erradicação da doença nos circuitos pecuários Norte e Nordeste, nos quais ainda se verificam estados considerados como área infectada.

23.A erradicação da febre aftosa é de fundamental importância na conquista e manutenção de mercados consumidores internacionais, viabilizando, assim, o aumento da competitividade do setor. O Brasil, além de possuir o maior rebanho comercial do mundo, 190 milhões de cabeças, alcançou, em 2003, o posto de maior exportador de carne bovina.

24.Em valores acumulados entre janeiro e agosto deste ano, o Brasil vendeu US\$ 2,164 bilhões em carne bovina e miúdos ao exterior, 32,7% a mais que o mesmo período do ano passado. Após os episódios de febre aftosa, o montante previsto cairá, conforme já se verifica.

25.Apesar da febre aftosa ser uma enfermidade com baixos índices de mortalidade, ela encabeça a relação de principais epizootias, da Organização Internacional de Epizootias (OIE), devido à alta transmissibilidade e resistência de seu vírus, que ataca a todos os animais de casco fendido, principalmente bovinos, suínos, ovinos e caprinos.

26.Constitui-se na doença de maior importância dentro do segmento agropecuário, sendo considerada uma das maiores preocupações dos governos e pecuaristas. Seu reflexo econômico se traduz em prejuízos decorrentes, sobretudo, da queda de produtividade do rebanho afetado (30 a 40% na produção de leite e 20 a 30% na de carne); assim como da desvalorização dos animais, e de seus produtos derivados, provenientes da área contaminada. Acentuam a gravidade do quadro a interdição de propriedades e do trânsito de animais; e os embargos e restrições às exportações e ao comércio nacional.

27.Para fins controle da febre aftosa no Brasil, adotaram-se os circuitos pecuários, dividindo-se o país em cinco grandes regiões relativamente independentes em relação ao trânsito de bovinos. Nestes circuitos foram considerados os aspectos epidemiológicos da doença e as formas de organização da pecuária.

28.Os atuais circuitos pecuários são: **Sul** (RS, SC e região sul do PR), **Centro-Oeste** (Região norte do PR, SP, MG (triângulo mineiro, parte do sul de Minas, centro-oeste e noroeste do estado), MT,MS, parte de TO e DF), **Leste** (ES,RJ,BA,SE e demais regiões de MG (aquelas não incluídas no circuito Centro-Oeste), Nordeste (AL, PE, PB, RN, CE, PI e MA) e **Norte** (RO, AC,AM, PA, AM, RR e parte de TO).

29.Com a divisão em circuitos pecuários foi possível a classificação do país em relação à incidência de febre aftosa, segundo escala definida pela OIE. O Brasil ocupa o nível 3 em uma escala de 1 a 4, sendo

considerado um país com zonas livres de aftosa com vacinação. São 15 estados já reconhecidos pela OIE como livres de febre aftosa com vacinação, totalizando, em 2004, cerca de 4,2 milhões de km², aproximadamente 50% do território nacional.

30. Nos últimos 6 anos (1998-2004), o Brasil avançou de apenas dois estados considerados zona livre de febre aftosa com vacinação (RS e SC), para 15 estados assim reconhecidos pela OIE.

31. Assim, para que se possa preservar o **status** de zona livre com vacinação é preciso manter os atuais níveis de cobertura vacinal do rebanho nestas áreas, além de intensificar a vigilância sanitária nas barreiras fixas e móveis. Também carecem de implementação as atividades de educação sanitária e de rastreamento e inquérito soroepidemiológico em propriedades de risco, principalmente nas fronteiras internacionais e na zona denominada tampão.

32. Em termos conceituais e operacionais, as ações do PNEFA podem ser agrupadas em cinco grandes etapas, quais sejam: i) elaboração de normas; ii) suporte ao sistema de imunização; iii) vacinação; iv) vigilância sanitária; v) controle epidemiológico e inquérito soroepidemiológico.

33. Para apoiar a execução dessas ações, os governos da União e dos estados articulam em programas públicos os meios necessários a assegurar o financiamento dessas atividades. Ao setor público cabe alocar recursos para investimento e custeio do sistema de defesa sanitária animal e ao setor privado compete as despesas com aquisição e aplicação da vacina contra a febre aftosa, bem como os recursos destinados à constituição de fundos privados de erradicação.

V

- Achados de Auditoria –

34. Não obstante o crescimento dos índices de cobertura vacinal nos últimos sete anos e a ampliação progressiva da zona livre da doença, verificou-se que alguns estados ainda estão expostos a sérios riscos. As principais causas desta situação são a falta de estrutura do serviço estadual de defesa agropecuária, a falta de ações de educação sanitária e a precariedade do controle do tráfego internacional ilegal de animais. Esta última atividade de responsabilidade do governo federal.

35. Apesar de os percentuais de vacinação serem elevados nos estados da zona livre, as informações disponíveis não são suficientes para garantir a homogeneidade da vacinação, isto é, garantir que o índice de vacinação não esteja concentrado em municípios específicos ou em grandes propriedades, o que pode configurar risco real de inoculação e disseminação do vírus. O relatório destaca a inviabilidade de alcançar a meta de erradicação da febre aftosa até dezembro de 2005 nos circuitos pecuários Norte e Nordeste.

36. Outro ponto relevante do Relatório diz respeito à ausência de mensuração e divulgação de indicador no Programa de Erradicação da Febre Aftosa que identifique a cobertura vacinal por propriedades, agrupando-as por percentual de animais vacinados, com a respectiva frequência.

37. A falta deste indicador impossibilita a definição de quais propriedades procedeu-se à vacinação de animais, ou onde o número de animais com vacinação declarada foi significativamente menor do que o rebanho cadastrado pelo serviço de defesa estadual. A existência de um cadastro atualizado é requisito para estratificar e determinar quais são estas propriedades e, desta forma, adotar ações com vistas à homogeneização da cobertura vacinal.

38. O implemento de medida desta natureza poderia propiciar a identificação dos potenciais focos da doença, mitigando o risco real para a inoculação e disseminação do vírus.

39. Quanto à atuação do serviço de defesa agropecuária nas ações de vacinação, verifica-se no Relatório que, tanto em estados da zona infectada, como naqueles que integram a atual zona livre, há oportunidade de melhoria do PNEFA em relação a três pontos: i) vacinação assistida em propriedades de risco; ii) controle mais efetivo da aplicação da vacina pelo criador dentro do calendário oficial e iii) aplicação de sanções ao criador que não vacinou o rebanho.

40. Com relação a vacinação assistida em propriedades de risco, considerou-se que esta atividade deveria abranger um maior número de propriedades, tendo sido enfatizado que a atual cobertura decorre da insuficiência de recursos materiais e humanos dos serviços de defesa agropecuária.

41. Cabe destacar, que por ocasião dos trabalhos de auditoria, a Superintendência Federal de Agricultura no Mato Grosso do Sul, considerou como ponto crítico a grande ocorrência de rebanhos itinerantes na região do pantanal, entendendo que os locais de parada deveriam ser considerados áreas de risco sujeitas à vacinação assistida.

42. No que diz respeito ao controle da aplicação da vacina pelo criador dentro do período definido pelo calendário oficial, verificou-se a recorrência de situações de inadimplência com a vacinação, por parte de pequenos criadores. Atribuiu-se como possível causa desta circunstância o custo da vacina, cuja comercialização da dose mínima se perfaz em dez unidades.

43.Estados como Pernambuco e Maranhão, por exemplo, optaram por realizar a doação das vacinas a proprietários de rebanhos com menos de 20 cabeças, para melhorar os indicadores de cobertura vacinal no estado e da sanidade dos animais. Contudo, esta prática não é adotada em todos os estados da Federação.

44.Outro ponto que contribui para a inadimplência com a vacinação, relaciona-se a deficiências nas ações de educação sanitária, atividade que requer maior atenção por parte dos responsáveis pela formulação e implementação das políticas de combate à febre aftosa.

45.Verificou-se, outrossim, que há baixa divulgação das ações de educação sanitária, principalmente para os assentamentos da reforma agrária, aldeias indígenas, comunidades quilombolas e pequenas propriedades, ressaltando-se dois pontos críticos: i) as providências que devem ser adotadas no caso de suspeita ou constatação da febre aftosa em animais do rebanho; e, ii) como deve ser feito o correto manuseio e aplicação da vacina.

46.Quanto à aplicação de sanção ao criador que não vacinar seu rebanho, por parte do serviço de defesa agropecuária, detectou-se a necessidade em aperfeiçoar a regulamentação dos mecanismos sancionatórios, notadamente a cominação de multas, por parte dos estados.

47.Neste ponto, insta salientar que, nos comentários encaminhados pelos gestores sobre as deficiências identificadas pela Auditoria, foram reconhecidas as falhas apontadas e a pertinência das recomendações neste sentido. No entanto, debitou-se o comprometimento ao melhor desempenho do Programa a restrições orçamentárias, além da carência de recursos humanos aptos para o cometimento das ações necessárias.

48.Os recursos alocados nestas ações são aplicados pelas secretarias de agricultura estaduais, mediante convênios, e pelas superintendências federais de agricultura (SFA). As regiões beneficiadas são selecionadas em função dos riscos de propagação de doença entre os rebanhos e o impacto econômico sobre o comércio local.

49.Nesta linha, as regiões de fronteira, as grandes produtoras e as exportadoras de carne e de produtos de origem animal são consideradas pelo MAPA como áreas prioritárias de intervenção.

50.Cabe às superintendências federais de agricultura (SFA) o controle de repasse e de aplicação dos recursos, incumbindo aos órgãos estaduais de defesa agropecuária a execução e definição dos procedimentos para implementação, controle e avaliação das ações do PNEFA.

51.No que concerne aos problemas derivados de restrição orçamentária, impende salientar que os créditos consignados para as duas ações cresceram de 7,3 milhões, em 2003, para 68,8 milhões, em 2005. No entanto, até 10.10.2005, apenas 4,14% dos créditos de 2005 haviam sido liquidados.

52.Registra-se, ainda, que, nos últimos cinco anos, o governo federal aumentou, de forma não linear, em 338,85% o montante de recursos alocados às ações de erradicação da febre aftosa. A despeito deste significativo incremento, observa-se que o orçamento do Programa em 2005 corresponde a R\$ 0,36 por cabeça de gado. Tal valor, segundo dados divulgados pelo Ministério, considerando a série história de 1992-2003, tende a ser superior ao despendido pelos estados.

53.De acordo com o Relatório Anual de Avaliação do PNEFA – Ano Base 2003, os recursos financeiros empregados no sistema de defesa sanitária animal, com ênfase no Programa, para o período de 1992 a 2003, totalizam US\$ 1,77 bilhão. Deste total, provieram do governo federal US\$ 308,30 milhões, dos governos estaduais US\$ 174,40 milhões,e US\$ 1,29 bilhão do setor privado.

54.Neste ponto, a meu ver, reside questão complexa e que, decerto, demanda maior reflexão, porquanto relacionada à quantificação dos recursos necessários para garantir a execução das ações de erradicação da febre aftosa.

55.Depreende-se do relatório, mais especificamente dos comentários ofertados pelos gestores, que o malogro das ações do Programa decorrem da insuficiência de recursos. No entanto, não se pode extrair dos autos justificativas que fundamentem o baixo percentual de execução neste exercício, 4,14%.

56.Para procedermos à análise destas variáveis, seria necessário que o sistema de custos, previsto no § 3º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tivesse sido implantado, de forma a viabilizar o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da Administração. No entanto, conforme ressaltei nas Contas do Governo do exercício de 2004, por mim relatadas, em que pese o disposto no § 2º do art. 20 da LDO 2004, as medidas para o desenvolvimento do mencionado sistema ainda não se efetivaram, em prejuízo ao controle da adequação das metas físicas e financeiras apresentadas nos orçamentos públicos para os programas governamentais.

57.Assim, diante das informações disponíveis, qualquer estimativa de recursos necessários às ações de erradicação da febre aftosa seria uma projeção com base em valores constantes de uma série histórica.

58.Outro ponto de extrema relevância evidenciado no Relatório, refere-se à atuação do serviço de defesa agropecuária na fiscalização do trânsito de animais e no controle da evolução e da sanidade do rebanho. Uma das possíveis causas noticiadas para a ocorrência dos focos de aftosa.

59.Constatou-se que os postos fixos de vigilância sanitária ainda carecem de melhor estruturação quanto à sua base física, além de solução para inconformidades em relação às condições oferecidas para atuação dos servidores neles lotados, tais como falta de apoio policial, equipamento e fardamento incompletos, ausência de manuais de procedimentos, falta de crachás de identificação dos agentes, atraso no pagamento de diárias, dentre outros.

60.A epidemiologia da doença no continente sul-americano e a existência de extensas faixas de fronteira seca separando o Brasil de outros países da América do Sul, assim como entre estados da zona livre e da zona infectada, são fatores que ainda representam alto risco para a reintrodução da febre aftosa no Brasil.

61.Neste sentido, uma das preocupações do Programa deveria ser a de garantir permanente controle sobre o trânsito de animais em território brasileiro, em conformidade com as normas vigentes. A fiscalização do trânsito de animais é uma atividade realizada por meio da implantação de postos de vigilância sanitária fixa; mediante a realização de barreiras móveis em estradas; com o controle da aglomeração de animais em eventos como, por exemplo, feiras, exposições e vaquejadas. De igual importância, destaca-se a prática da emissão de Guia de Trânsito Animal (GTA), documento que autoriza a movimentação de animais.

62.Nas visitas realizadas **in loco**, constatou-se situação precária nos postos de vigilância sanitária nas principais estradas de acesso entre o Brasil e o Uruguai, a Argentina e a Bolívia. Outrossim, não foi identificada na documentação fornecida pelas SFA a existência de planos táticos de barreiras móveis no controle das fronteiras internacionais.

63.As principais causas alegadas para as deficiências apontadas são a limitação de recursos humanos e logísticos, tais como carros e equipamentos e a deficiência de integração com as forças de segurança, que devem apoiar as barreiras, sobretudo nas fronteiras.

64.Esta situação tem como efeito a facilidade para a movimentação clandestina de animais de um país para outro, de forma ilegal. As barreiras fixas não têm como deter este tipo de irregularidade, sendo a alternativa mais viável a atuação de barreiras móveis em lugares incertos, de preferência em estradas vicinais, por onde os animais freqüentemente transitam.

65.Outro ponto a ser destacado diz respeito à inexistência de sistema informatizado capaz de controlar de forma mais efetiva a entrada e saída de animais de uma propriedade para outra, tanto na região livre da doença como na zona infectada. Atualmente, os estados efetuam esse controle por meio da GTA, emitida manualmente, onde uma das vias é encaminhada para o escritório local de destino do animal.

66.Ressalta-se que, na situação atual, existe controle efetivo da saída de animais do estabelecimento de origem, o que é feito mediante a emissão da GTA, não havendo, todavia, controle concomitante da entrada de animais no estabelecimento e no estado de destino. Tal fato pode provocar distorções quanto ao número de animais constantes do cadastro da unidade local com aqueles existentes na realidade, prejudicando ainda, o controle da vacinação assistida.

67.De igual modo, o cadastro de propriedades e produtores também é manual, atualizado de forma declaratória pelo produtor, quando este comparece à repartição estadual competente para solicitar a emissão de GTA ou para comprovar a realização de vacinação.

68.No estados visitados pela equipe de auditoria, o inventário de animais e propriedades, bem como o controle da vacinação eram feitos manualmente em fichas. Estas deficiências dificultam, ao menos, se não inviabilizam o controle e o monitoramento efetivo do rebanho, favorecendo a reintrodução da doença, tal como de fato ocorreu. As proporções desta circunstância ainda não é possível estimar, dada a precariedade e/ou falta de confiabilidade dos dados cadastrais existentes.

69.O quadro exposto leva-nos a meditar acerca de quão relegado ao acaso foram os anos de investimentos na conquista do **status** até aqui alcançado no setor agropecuário, cuja recuperação, certamente, exigirá do Estado um gasto maior do que seria aquele necessário a prevenção dos fatos.

VI

- Conclusão -

70.Concluindo, posso asseverar que a precisão do diagnóstico elaborado pela auditoria é confirmado pelas hipóteses que têm sido investigadas como causas da infecção do gado brasileiros no sul do Mato Grosso do Sul e na fronteira do Paraná com aquele estado.

71.É deficiente a estrutura física e a capacidade operacional das barreiras sanitárias internacionais, em alguns casos, sem condições de operar por 24 ininterruptas e com falta de apoio policial. Esta deficiência,

aliada à carência de barreiras móveis, não garante o controle do trânsito internacional de animais nas extensas fronteiras secas do Brasil.

72. Igualmente deficientes se mostram as ações de educação sanitária e de simulação de emergências, em alguns estados, fazendo com que profissionais responsáveis pelo trato dos animais não estejam bem treinados para identificar sintomas da doença, nem como agir em caso de suspeita ou constatação de foco, em especial em propriedades cuja criação tem perfil de subsistência.

73. Além disso, a operacionalização de fundos de emergência para indenização do gado sacrificado ainda é uma dificuldade enfrentada por muitos estados, em razão da limitação da capacidade contributiva de segmentos ligados à pecuária e da carência de recursos públicos que garantam sua sustentabilidade financeira.

74. Em vista de todo o contexto apresentado, acolho integralmente as conclusões e o encaminhamento proposto pela equipe de auditoria, ressaltando a importância em converter-se o presente feito em processo de monitoramento, com o intuito de verificar o implemento das recomendações sugeridas no Acórdão em anexo.

75. Às proposições consignadas no relatório de auditoria adscrevo dispositivo decisório, no sentido de que seja encaminhado à Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, cópia do relatório, voto e acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário, com vistas ao atendimento da Proposta de Fiscalização e Controle nº 13/1999, de que trata o TC – 015.364/2000-0, apensado a este processo.

76. Por fim, não poderia encerrar minha apreciação ao tão bem elaborado relatório de auditoria operacional, sem dar os devidos créditos à valorosa equipe de ACEs responsável pelos trabalhos, composta por Aderbal Amaro de Souza, Cláudia Gonçalves Mancebo, Marcos André Sampaio de Matos, Maurício Gomyde Porto e Renato Tomiyasu Obata, sob a coordenação de Paulo Gomes Gonçalves. Registro, ainda, a prestimosa colaboração dispensada ao meu Gabinete pela Titular da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, Selma Hayakawa Cunha Serpa, e pelo ACE Dagomar Henriques Lima, supervisor dos trabalhos realizados.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de novembro de 2005.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1.784/2005 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC – 002.624/2005-5 TC – 015.364/2000-0 (apensado).

2. Grupo I - Classe de Assunto V: Auditoria de Natureza Operacional.

3. Interessados: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo e 5ª Secretaria de Controle Externo.

4. Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Secretaria de Defesa Agropecuária.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral);

7. Unidade Técnica: SEPROG e 5ª SECEX.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Operacional no Programa Nacional de Erradicação da Febre Aftosa – PNEFA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. com fulcro no art. 250, III, do RI/TCU, recomendar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA) a adoção das seguintes medidas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.2. com fulcro no art. 250, inc. III do RI/TCU, recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SE/MAPA) que:

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

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

e manuais de procedimentos;

9.3. com fulcro no art. 250, inc. III do RI/TCU, recomendar ao Excelentíssimo Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a adoção das seguintes medidas:

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

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

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

9.5. determinar à Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com fulcro no art. 250, inc. II do RI/TCU, que remeta ao Tribunal, no prazo de 60 dias, plano de ação, contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.6. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam: ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; aos Secretários Executivo e de Defesa Agropecuária e ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; ao Secretário Federal de Controle Interno; ao Presidente do Conselho Deliberativo do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; aos Presidentes da Câmara dos Deputados e das Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e de Fiscalização Financeira e Controle daquela Casa; aos Presidentes do Senado Federal, da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle daquela Casa; e à 5ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal;

9.7. nos termos do art. 243 do RI/TCU, converter o presente processo em monitoramento, com vistas ao acompanhamento da implementação dos comandos emanados deste Acórdão.

10. Ata nº 43/2005 – Plenário

11. Data da Sessão: 9/11/2005 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Augusto Nardes.

12.2. Auditor convocado: Lincoln Magalhães da Rocha.

12.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSO MOTA
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

