

## MISSÃO

Fomentar a melhoria de suas instituições membros e contribuir para a regular e efetiva gestão dos recursos comunitários do Mercosul mediante ações de cooperação.

## VISÃO

Constituir-se em um órgão capaz de exercer o controle externo do Mercosul.

# Relatório de Auditoria Consolidada no Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA)

Apoio

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

**BMZ**



Ministerio Federal de  
Cooperación Económica  
y Desarrollo



**Entidades Fiscalizadoras Superiores  
dos Países do Mercosul e Associados**

**Oscar Rubén Velázquez Gadea**

Presidente da EFSUL  
Controlador Geral da República (Paraguai)

**Augusto Nardes**

Secretário Executivo da EFSUL  
Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União (Brasil)

**Leandro Despouy**

Presidente da Auditoria Geral da Nação (Argentina)

**Gabriel Herbas Camacho**

Controlador Geral do Estado Plurinacional da Bolívia

**Benjamin Zymler**

Presidente do Tribunal de Contas da União (Brasil)

**Ramiro Mendoza Zúñiga**

Controlador Geral da República (Chile)

**Siegbert Rippe**

Presidente do Tribunal de Contas (Uruguai)

**Adelina González**

Controladora Geral da República (Venezuela)



República Federativa do Brasil  
Tribunal de Contas da União

**Ministros**

Benjamin Zymler, Presidente  
Augusto Nardes, Vice-Presidente  
Valmir Campelo  
Walton Alencar  
Aroldo Cedraz  
Raimundo Carreiro  
José Jorge  
José Múcio Monteiro  
Ana Arraes

**Ministros-substitutos**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

**Ministério Público junto ao TCU**

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocuradora-Geral  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador  
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador

**Responsabilidade pelo Conteúdo**

Assessoria de Relações Internacionais

**Responsabilidade Editorial**

Secretaria-Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

Centro de Documentação

Editora do TCU

**Projeto gráfico, diagramação**

Pablo Frioli

**Capa**

Nayara Brito

Assessoria de Relações Internacionais

SAFS Quadra 4 – Lote 1 – Anexo III – Sala 359

Tel. 3316.7256

arint@tcu.gov.br

Ouvidoria do Tribunal de Contas da União

Fone 0800 644 1500

Impresso pela Sesap/Segedam

A horizontal bar with a light blue-to-dark blue gradient, rounded at the ends.

# Relatório de Auditoria Consolidada no Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA)

A horizontal bar with a dark blue-to-light blue gradient, rounded at the ends.

© Copyright 2012, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

Para a leitura do relatório completo acesse [www.efsul.org](http://www.efsul.org).

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados.  
Relatório de Auditoria Consolidada no Programa de Ação Mercosul  
Livre de Febre Aftosa (PAMA) / Organização das Entidades Fiscalizadoras  
Superiores do Mercosul e Associados (EFSUL). – Brasília : Tribunal de  
Contas da União, 2012.  
50 p. : il. mapas.  
  
1. Auditoria. 2. Febre aftosa. I. Programa de Ação Mercosul Livre de  
Febre Aftosa (PAMA).

- reformulem a matriz de marco lógico, desenvolvendo indicadores de processos e de resultados que deverão ser utilizados para monitorar e acompanhar efetivamente a gestão do PAMA;
- implementem um sistema de acompanhamento da execução das atividades programadas no Plano Operativo Anual do PAMA que possibilite a detecção de desvios e de baixo nível de execução das ações e, conseqüentemente, permita que as correções de rumo sejam tomadas tempestivamente;
- elaborem relatórios gerenciais que permitam monitorar e acompanhar o PAMA, com base nos indicadores e no sistema de acompanhamento que vier a ser elaborado;
- adotem as medidas necessárias para que as Unidades de Auditoria Interna incluam em seus programas de operação anual a realização de auditorias no PAMA, conforme previsão do Regulamento do FOCEM e do Convênio COF-PAMA.

Medidas para que os Ministérios de Relações Exteriores e para que as chancelarias aperfeiçoem o acompanhamento da gestão do PAMA:

- avaliem a necessidade de o Mercosul promover a adequação da sistemática de controle externo dos recursos comunitários dos fundos, valendo-se das diretrizes apresentadas na Declaração de Lima da Intosai, aprovada pela ONU, bem como de exemplos exitosos como o do Tribunal de Contas Europeu e o do Conselho Fiscalizador Regional do Sistema de Integração Centroamericano (CFR-SICA).

Medidas para o aperfeiçoamento da gestão da Unidade Executora do PAMA (UE-PAMA):

- estabeleça prazo máximo para realização dos desembolsos, contados a partir da última prestação de contas da SUE-PAMA;
- realize esclarecimentos oportunos e precisos sobre a aplicação das cláusulas estabelecidas no COF-PAMA e no Regulamento do FOCEM, quando houver consultas ou dúvidas das subunidades executoras, com vistas a conseguir um maior nível de execução das atividades programadas;
- avalie a oportunidade de incluir um componente de planejamento e desenvolvimento tecnológico das ações de combate à febre aftosa, com o apoio da Panaftosa, entre as atividades a serem desenvolvidas no âmbito do Projeto, nos moldes apresentados inicialmente pela Decisão CMC nº 25/05.

Em vista da prorrogação do PAMA por mais 18 meses, conforme Ata nº 1/2012 do CMA, faz-se necessários ajustes no programa para que as deficiências identificadas sejam sanadas.

Sumário

<b>1.</b>	<b>Introdução</b>	<b>7</b>
1.1	Antecedentes	7
1.2	Objeto da Auditoria	7
1.3	Objetivos e escopo da auditoria	8
1.4	Critérios	9
1.5	Métodos Utilizados	9
1.6	Organização do Relatório	10
<b>2.</b>	<b>Visão Geral</b>	<b>10</b>
2.1	A Febre Aftosa no Mundo	10
2.2	Risco para a saúde humana.	11
2.3	Medidas de combate à doença	11
2.4	Distribuição mundial de focos da febre aftosa	12
2.5	Importância econômica da pecuária	13
2.6	Impacto da doença na cadeia de produção	14
2.7	Áreas livres com e sem vacinação em cada país.	14
2.8	Marco geral do controle da febre aftosa	19
2.9	Avanços e situação sanitária em cada país	22
2.10	Situação da Região em março de 2011	27
<b>3.</b>	<b>Principais Achados de Auditoria</b>	<b>28</b>
<b>4.</b>	<b>Auditoria sobre o Controle da Febre Aftosa na Venezuela</b>	<b>43</b>
4.1	Principais Achados	43
<b>5.</b>	<b>Considerações Finais</b>	<b>46</b>
<b>6.</b>	<b>Principais Recomendações</b>	<b>48</b>

## Lista de Siglas

AGN – *Auditoria General de la Nación* (Argentina)  
 CAS – Conselho Agropecuário do Sul  
 CGE – *Contraloría General del Estado* (Bolívia)  
 CGR – *Contraloría General de la Republica* (Paraguai)  
 CMA – Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa  
 CMC – Conselho do Mercado Comum  
 COF – Convênio FOCEM  
 CRPM – Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul  
 Cosalfa – Comissão Sul Americana de Combate à Febre Aftosa  
 CVP – Comitê Veterinário Permanente  
 EFS – Entidades Fiscalizadoras Superiores  
 EFSUL – Organização das Entidades Fiscalizadoras do Mercosul e Associados  
 FA – Febre Aftosa  
 FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul  
 INCOSAI – *International Congress of Supreme Audit Institutions*  
 INSAI - *Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral*  
 INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*  
 MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
 MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
 OIE – Organização Mundial da Saúde Animal  
 Olacefs – Organização Latino Americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores  
 PAMA - Programa de Ação Mercosul Livre da Febre Aftosa  
 Panaftosa – Centro Panamericano de Febre Aftosa  
 PHEFA - Plano Hemisférico para a Erradicação da Febre Aftosa  
 POA – Plano Operativo Anual  
 SDA – Secretaria de Defesa Agropecuária  
 SENASAG - *Servicio Nacional de Sanidad Agroactividad Ganadera e Inocuidad Alimentaria*  
 SENACSA - *Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal*  
 SENASA - *Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria*  
 SUE – Subunidade Executora  
 SICA - Sistema de Integração Centro Americano  
 SUE-PAMA – Subunidade Executora do PAMA  
 TCE – Tribunal de Contas Europeu  
 TCU – Tribunal de Contas da União (Brasil)  
 UE-PAMA – Unidade Gestora do PAMA  
 UTF/SM – Unidade Técnica do FOCEM /Secretaria do Mercosul  
 UTNF - Unidade Técnica Nacional do FOCEM  
 ZAV – Zona de Alta Vigilância

Medidas para que as subunidades executoras nos países aumentem o impacto das ações do PAMA:

- orientem as ações que vierem a ser planejadas no programa a fim de que reforcem, preferencialmente, aspectos regionais, haja vista serem essas ações as que justificam a existência de um programa para o Cone Sul. Entre elas, destacam-se intercâmbio técnico científico, harmonização de procedimentos, sistema de informação conjunto, mecanismos de identificação animal e cadastros de espécies susceptíveis, sistema de detecção e comunicação integrados, planos emergenciais conjuntos, entre outras;
- orientem a aquisição de equipamentos para estruturação dos postos e a compra de veículos, bem como a contratação de serviços, a ações que efetivamente auxiliem no combate à aftosa e que estejam localizadas, prioritariamente, em áreas com maior risco externo de contaminação;
- intensifiquem as ações de divulgação do PAMA nos países;
- confeccionem manuais e guias de atenção a eventos sanitários, que possam ser usados em todos os países do Cone Sul;

Medidas para que as subunidades executoras nos países aperfeiçoem o acompanhamento físico-financeiro do PAMA:

- efetuem a prestação de contas dos recursos dentro dos prazos previstos nas normativas que regulam o PAMA;
- individualizem rubricas orçamentárias para o PAMA e implantem controles de integridade e de exatidão do registro contábil da execução, tanto dos recursos FOCEM como da contrapartida do país;
- implementem mecanismos de verificação, controle e avaliação periódica da execução e do avanço físico das atividades contempladas nos Planos Operativos Anuais, determinando o cumprimento ou a medida corretiva necessária;
- elaborem planos de aquisição de bens, conforme previsão legal do COF – PAMA e do Regulamento do FOCEM e providenciem, quando forem realizar gastos acima do limite, a devida autorização prévia junto à Unidade Técnica FOCEM da Secretaria do Mercosul (UTF/SM), conforme previsão legal do COF – PAMA nº 07/07 e do Regulamento do FOCEM.

Medidas para que as subunidades executoras nos países aperfeiçoem o acompanhamento da gestão do PAMA:

preconiza o Regulamento do FOCEM. Em 2011, realizaram-se no Paraguai, no Brasil e na Bolívia as primeiras auditorias externas contratadas. Nesse mesmo ano, ocorreram as primeiras auditorias internas no Brasil e na Bolívia. Argentina e Uruguai, até o final do ano de 2011, não haviam sido fiscalizados por auditorias externas contratadas.

Além da intempestividade dessas auditorias externas contratadas, as EFS do Paraguai e do Brasil relataram que essas fiscalizações cometeram uma falha metodológica grave, pois misturaram as análises das ações do PAMA com as das ações dos programas nacionais de combate à febre aftosa. Com efeito, as conclusões alcançadas ficaram prejudicadas na medida em que não se referem exclusivamente ao PAMA.

Em suma, a atuação conjunta e efetiva dos órgãos responsáveis pelo controle externo nos países beneficiados, isto é, pelas EFS, apresenta-se como uma alternativa efetiva para o controle dos recursos públicos do FOCEM, haja vista as fragilidades atuais da estrutura de controle do Mercosul, em especial a ausência de um controle externo público regional.

Em vista da prorrogação do PAMA por mais 18 meses, conforme Ata nº 1/2012 do CMA, fazem-se necessários ajustes no programa para que as deficiências identificadas sejam sanadas. A seguir, apresentam-se as principais recomendações das EFS participantes, as demais recomendações dos relatórios nacionais, por se tratarem de especificidades dos próprios países investigados podem ser observadas nos relatórios das EFS ([www.efsur.org.br](http://www.efsur.org.br)).

## 6. Principais Recomendações

Medidas para aperfeiçoar o atual nível de planejamento do PAMA:

- realizem diagnóstico e análises situacionais conjuntos entre os países integrantes do Cone Sul, identificando, por meio de estudos técnicos e documentos das Missões do Comitê Veterinário Permanente do Mercosul e das Atas do Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa, as deficiências e as intervenções necessárias para potencializar o combate à febre aftosa na região;
- realizem um planejamento plurianual com objetivos, metas e prazos detalhados, preferencialmente com base no diagnóstico e nas análises situacionais conjuntos que vierem a ser elaborados, com vistas a orientar os Planos Operativos Anuais (POA);
- incluam nos Planos Operativos Anuais (POA) indicadores, prazos e responsáveis para que se permita acompanhar e avaliar a eficiência e a eficácia das ações a serem implementadas;
- realizem acompanhamentos e revisões periódicas no planejamento plurianual que vier a ser acordado entre os países.

## Prefácio

Em cumprimento ao disposto no Plano de Ação de 2011 da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores do Mercosul e Associados (EFSUL), que prevê a realização anual de auditoria coordenada, preferencialmente, em projetos do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), foi realizada pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) da Argentina, Brasil, Paraguai, Venezuela e Bolívia auditoria coordenada sobre o Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA).

A escolha do tema ocorreu devido à relevância socioeconômica da pecuária na região e devido aos riscos de contaminação dos rebanhos do Mercado Comum do Sul (Mercosul) por conta dos recorrentes focos da doença em países da região. Além disso, a auditoria da EFSUL de 2010 indicou a oportunidade de se aprofundar a investigação sobre os controles de projetos do FOCEM, sugerindo a fiscalização do PAMA, haja vista este ser um programa pluriestatal e apresentar indícios de deficiências de controle.

A oportunidade de fiscalizar um programa regional como o PAMA está não apenas no fato de que os esforços para o combate à doença na região consomem grande quantidade de recursos, mas, principalmente, porque, dadas as características de dispersão da doença, somente um esforço articulado e integrado dos países poderá trazer contribuições concretas.

A presente auditoria coordenada faz parte de um projeto piloto que visou testar metodologia de desenvolvimento de capacidades desenvolvida no âmbito do Programa GIZ/Olacefs. Essa metodologia prevê que os técnicos participantes da auditoria participem de treinamento em técnicas de auditoria e no tema a ser investigado (capacitações presenciais e virtuais). Em seguida, as equipes utilizam as técnicas no planejamento e na execução das auditorias.

Nesse sentido, realizou-se em 2011 um curso de auditoria operacional virtual com as EFS participantes. Além desse curso, ocorreu um treinamento presencial, na sede do Tribunal de Contas da União, em Brasília, oportunidade na qual aconteceu também a primeira reunião de planejamento da auditoria coordenada.

Na fase de planejamento, discutiram-se questões de auditoria que compuseram a matriz de planejamento a qual orientou os trabalhos de todas as equipes. Por se tratar de uma auditoria

coordenada, na fase de execução, cada EFS realizou auditoria nos respectivos países de forma independente, seguindo o planejamento conjunto. Em abril de 2012, houve uma reunião de consolidação em Assunção na qual foram apresentados os resultados das auditorias nacionais e discutidos os tópicos que comporiam o relatório consolidado. A consolidação dos relatórios nacionais ficou a cargo do Tribunal de Contas da União (Brasil), coordenador da auditoria e atual responsável pela Secretaria Executiva da EFSUL.

Finalmente, por intermédio da presente consolidação, serão apresentados os principais achados de auditoria identificados pelas EFS participantes.

A título de exemplo, a atuação dos serviços sanitários dos países do Mercosul, por intermédio do PAMA, na Zona de Alta Vigilância (ZAV) - área de vulnerabilidade na fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai - permitiu o monitoramento da doença e, conseqüentemente, a retomada, junto à OIE, do *status* de livre de febre aftosa com vacinação.

Além disso, foram possíveis outras atuações articuladas e integradas por intermédio do PAMA, entre elas, destacam-se: a harmonização dos calendários de vacinação dos países; a construção, por parte do Brasil, de currais de vacinação na Bolívia; a realização das comissões de fronteira, a participação de discussões técnicas em fóruns regionais, o apoio às campanhas de vacinação e o auxílio à estruturação do serviço veterinário na Bolívia.

Em suma, a importância do PAMA torna-se mais evidente naquelas ações que dificilmente aconteceriam caso o programa deixasse de existir. O programa, se devidamente implementado, tem um papel crucial na redução do risco externo de contaminação da doença, pois aumenta o intercâmbio técnico, a harmonização de normas e procedimentos, o compartilhamento de sistemas de informação nacionais, as ações conjuntas nas fronteiras, a operacionalização de ações indicadas pelo Comitê Veterinário Permanente (CVP) e pela Comissão Mercosul Livre de Febre Aftosa (CMA).

Contudo, as deficiências nos planejamentos de curto, médio e longo prazo identificadas prejudicam sobremaneira o potencial impacto que suas ações poderiam gerar.

Na segunda questão de auditoria, ao se avaliar os controles realizados no PAMA, constataram-se falhas administrativas no acompanhamento da execução físico-financeira e deficiências nos procedimentos de monitoramento e avaliação da gestão.

Em termos gerais, todas as EFS identificaram baixo nível de execução do PAMA frente ao programa de desembolso inicial. Segundo informações das EFS, os problemas de execução, em parte, explicam-se devido à demora de realização por parte da Unidade Técnica FOCM (UTF/SM) dos desembolsos programados; aos atrasos nas prestações de contas a serem enviadas à UTF/SM pelas SUE-PAMA; à falta de clareza nos gastos passíveis de serem realizados (dúvida sobre quais gastos seriam elegíveis, à falta de planos de aquisição, à falta de solicitação de autorização prévia para gastos acima do limite).

Além disso, foram constatadas falhas graves em relação ao acompanhamento da gestão, em especial devido à inexistência de indicadores de processos e de resultados, de relatórios gerenciais do PAMA e de deficiências nas auditorias externas contratadas. Identificou-se que não existe o monitoramento e a avaliação dos objetivos e atividades do programa, haja vista que a Matriz de Marco Lógico (MML), anexada ao COF-PAMA de 2007, além de apresentar algumas falhas na sua formulação não é utilizada a contento pelos países.

Ainda com relação ao acompanhamento da gestão, cabe destacar que não foram identificadas auditorias internas e externas nos anos de 2007 a 2010 nos países, conforme



- ao Ministério do Poder Popular e Agricultura e Terra: dotação do INSAI com recursos econômicos e humanos necessários para o cumprimento do seu objetivo de erradicação da febre aftosa;
- estabelecimento de planos e estratégias de controle pecuário no que diz respeito à circulação do vírus da febre aftosa, além de programas de prevenção;
- implementação de planos informativos e de desinfecção nos postos de vigilância e de serviço para erradicar possíveis eventos de ocorrência do vírus da aftosa;
- elaboração de um sistema de registro de atividades pecuárias.

## 5. Considerações Finais

O presente relatório é fruto de auditoria coordenada realizada no Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA) pelas entidades fiscalizadoras superiores (EFS) da Argentina, Brasil, Bolívia e Paraguai. O trabalho contou com a participação da EFS da Venezuela para investigar a situação do controle da doença no país.

A auditoria empregou a metodologia desenvolvida em conjunto pelo Programa Olacefs/GIZ e pela EFSUL, na qual as atividades de fiscalização são precedidas por treinamentos em técnicas de auditoria e no tema a ser investigado. Sob a coordenação do Tribunal de Contas da União, as equipes de auditoria das EFS participantes desenvolveram matriz de planejamento, questionários e roteiros de entrevistas a serem utilizados na avaliação das ações do PAMA em seus respectivos países.

A primeira questão da auditoria, conforme apresentado na metodologia, investigou a contribuição do PAMA para o combate nacional e regional à febre aftosa, avaliando, para tanto, dois aspectos: i) se o planejamento do programa está sendo realizado de forma a potencializar o impacto das ações e ii) quais têm sido os principais resultados passíveis de serem relacionados às ações do PAMA.

Em relação ao planejamento, foram identificadas deficiências graves, entre elas destacam-se inexistência de planos plurianuais ou de quaisquer documentos que contenham metas, objetivos e prazos de médio e longo prazo para o PAMA; falta de diagnósticos técnicos e de análises situacionais relativas à problemática regional que pudessem fundamentar os Planos Operativos Anuais (POA); e deficiências nos POA quanto à apresentação de metas e de responsáveis.

Por sua vez, no que se refere à análise dos resultados e considerando a natureza do PAMA, as fragilidades regionais e a oportunidade de discussão de problemas conjuntos que são características intrínsecas ao programa, além da sinergia que a atuação conjunta dos países tem o poder de gerar, identificou-se que as ações integradas e articuladas são aqueles que oferecem maior contribuição ao combate regional da aftosa.

## 1. Introdução

### 1.1 Antecedentes

No ano de 2005, os Estados Partes do Mercosul decidiram iniciar ações conjuntas para a erradicação da febre aftosa na região por meio de um programa que fortalecesse as estruturas sanitárias dos países e contribuísse para o desenvolvimento da pecuária regional.

Ainda nesse ano, o Conselho do Mercado Comum do Sul (CMC) encomendou à Reunião de Ministros de Agricultura do Mercosul e à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) a elaboração de programa específico para o combate a esta doença, o qual se denominou Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA).

Para a elaboração deste programa, os Ministros de Agricultura dos países integrantes do Mercosul decidiram conformar um Grupo Técnico integrado pelo Comitê Veterinário Permanente (CVP) e pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM). Elaborou-se uma proposta que levou em conta o Plano Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa (PHEFA), fortalecendo aqueles aspectos de maior interesse para o Mercosul. Em dezembro de 2005, o CMC adotou a Decisão nº 25/05 pela qual aprovou o PAMA, a referida Decisão entrou em vigor em 11 de junho de 2006.

Em seguida, a Decisão CMC nº 08/07 aprovou o Convênio (COF-PAMA nº 07/07) que regula a execução do PAMA, determinando que o PAMA utilizaria recursos não reembolsáveis do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

O FOCEM foi criado pelas Decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 45/04 e nº 18/05 e destina-se a financiar projetos que se enquadrem nas seguintes áreas: I) Programa de Convergência Estrutural; II) Programa de Desenvolvimento da Competitividade; III) Programa de Coesão Social e IV) Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração. Os recursos do FOCEM são aportados pelos países do Bloco sendo que o Brasil aporta 70% dos recursos, a Argentina 27%, o Uruguai 2% e o Paraguai 1%. Atualmente já existem mais de US\$ 788 milhões de dólares previstos para o FOCEM em 2012, Decisão CMC nº 28/11.

A presente auditoria teve a participação das EFS da Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai e contou com a participação da EFS da Venezuela para obter informações sobre o combate da doença naquele país.

### 1.2 Objeto da Auditoria

A auditoria foi realizada no Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA) que tem como gestores, em cada um dos países, unidades governamentais vinculadas ao combate à febre aftosa, que atuam na qualidade de subunidade executora do PAMA.

Ressalta-se que o PAMA, por ser um programa pluriestatal financiado pelo FOCEM, segue as regras definidas no Regulamento do Fundo, aprovado pela Decisão CMC nº 1/2010, pelo COF-PAMA nº 07/07, aprovado na Decisão CMC nº 08/2007, pelas regras de cada país em relação às contratações e aquisições de bens e serviços.

Segundo o COF – PAMA nº 07/07, são objetivos do PAMA:

- 2. *Apoiar a erradicação da Febre Aftosa no âmbito do Mercosul e dos Estados Associados participantes e sustentar a condição epidemiológica alcançada, mediante o funcionamento de um sólido Sistema de Atenção Veterinária;*
- 3. *Contribuir para o desenvolvimento da pecuária regional para sua inserção no mercado internacional e para o fortalecimento das estruturas sanitárias para a prevenção de outras enfermidades exóticas de similar impacto econômico.*

Os recursos totais disponibilizados para o PAMA correspondem a US\$ 16.339.470, sendo US\$ 2.450.920 correspondentes à contrapartida dos Estados Partes. Os recursos do FOCEM atribuídos ao projeto são de US\$ 13.888.550, repartidos entre os países conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Distribuição dos recursos entre os países beneficiários do PAMA

País	Volume de recursos previstos (US\$)
Argentina	2.612.000
Brasil	3.601.800
Bolívia	3.594.900
Paraguai	2.342.100
Uruguai	1.737.800
Total	13.888.550

Fonte: COF-PAMA nº 07/2007.

Ademais, importa destacar que o PAMA está enquadrado no Programa II do FOCEM, no componente rastreabilidade e qualidade da saúde animal.

1.3 Objetivos e escopo da auditoria

O objetivo da presente auditoria coordenada é o de analisar a contribuição do PAMA em relação ao combate à febre aftosa e se os recursos utilizados pelo programa estão sendo controlados e acompanhados adequadamente, identificando, em ambos os casos, pontos de que possam melhorar a gestão do programa.

Além da investigação realizada sobre a evolução da ocorrência da aftosa no seu país, a CGR/Venezuela identificou deficiências no órgão responsável pelo controle da enfermidade naquele país. Assim, os auditores concluíram que:

- não existem, no INSAI, manuais técnicos e normas procedimentais quanto ao controle e erradicação da aftosa;
- existem deficiências nos controles internos e na veracidade e exatidão das metas conseguidas com a aplicação do programa de combate à febre aftosa;
- à semelhança do que se verificou em relação ao PAMA, não existem indicadores de gestão que permitam conhecer as metas alcançadas em termos de eficiência, eficácia, economia, qualidade e impacto;
- existem deficiências na fiscalização exercida pelo INSAI no que diz respeito às ações de combate à aftosa;
- atualmente, faltam recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento das tarefas afetas às finalidades organizacionais do INSAI;
- foram identificadas outras debilidades no planejamento e no registro de atividades afetas ao controle da febre aftosa por parte do INSAI.

RECOMENDAÇÕES

Finalmente, cabe destacar um resumo das principais recomendações efetuadas pela equipe de auditoria ao INSAI e a outros órgãos/entidades públicas responsáveis, no sentido de sanear as falhas identificadas:

- criação de manuais técnicos e procedimentos para sua área de atuação;
- estabelecimento de um sistema de arquivos baseado em registros computadorizados que permita localizar a documentação relacionada com a aplicação dos programas de prevenção e controle da febre aftosa;
- elaboração de indicadores de gestão baseados nos planos operacionais para avaliar o cumprimento das metas previstas e a eficiência, eficácia, economia, qualidade dos gastos e os impactos sociais dos planos aplicados;
- inclusão nos planos operacionais da Unidade de Auditoria Interna do INSAI de ações fiscais com o objetivo de verificar os atos realizados no sentido de erradicar enfermidades virais e sua adequação aos planos nacionais de fomento da pecuária;

Tabela 6 - Metas Alcançadas pelo Serviço Autônomo de Sanidade Agropecuária (Sasa) e pelo Instituto Nacional de Saúde Agrícola Integral (Insai) 2007-2010

Organismo	Ano	Programa e/ou Projeto Programado	Metas Plano Operacional Anual	Metas Alcançadas		Metas (%)
			Doses para a vacinação	Vacinação	Estabelecimentos atendidos	
SASA	2007	Erradicação de Febre Aftosa	24.000.000	21.629.336	Não Específica	90%
SASA	2008	Erradicação de Febre Aftosa	23.700.000	11.719.303	5.032	49%
INSAI	2009	Ação Centralizada: "Ciclo Social de Vacinação"	7.500.000	7.303.256	72.788	97%
INSAI	2010	Promoção e Fortalecimento do Desenvolvimento da Saúde Animal Int.	10.000.000	10.000.000	113.912	100%
Total			65.200.000	40.651.895	191.732	62%

Fonte: CGR/Venezuela

Constatou a equipe de auditoria que, apesar das diversas ações do governo venezuelano no sentido de se combater a doença, ainda existem focos de febre aftosa no país. Conforme o relatório da equipe, a incidência de focos de febre aftosa tem diminuído, entretanto, ainda não foi possível eliminar totalmente esses “eventos”. Segundo a Tabela abaixo, pode-se evidenciar o número de animais infectados nos últimos dois anos:

Tabela 7 - Focos de Febre Aftosa apresentados no país durante os anos de 2010 a 2011

Ano	Localização		Localidade	Evento		Espécie	Enfermos
	Estado	Município		Início	Final		
2010	Mérida	Rivas Dávila	Limite de la Popa	05/02/2010	16/04/2010	Bovinos	9
	Apure	Rómulo Gallegos	Las Palmas	09/03/2010	Ata de sacrifício (18-03-2010)	Bufalinos	1
	Zulia	Machiques de Perijá	Los Naranjos	30/06/2010	sem informação	Porcinos	100
Subtotal ano 2012							110
2011	Apure	Biruaca	Agrícola San Fernando	09/10/2011	27/10/2011	Bovinos	23
	Barinas	Andrés Eloy Blanco	Finca Bella Vista	14/10/2011	30/11/2011	Bovinos	80
Subtotal ano 2011							103
TOTAL							213

Fonte: Dados fornecidos pelo INSAI.

Com vistas a atender os objetivos propostos, elaboraram-se as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Qual a Contribuição do Programa de Ação Mercosul Livre de Aftosa (PAMA) para a erradicação desta enfermidade no Cone Sul?

Subquestão 1.1: O Planejamento das ações desenvolvidas através do PAMA está sendo realizado com a finalidade de potencializar o combate regional e nacional à doença?

Subquestão 1.2: Quais são os principais resultados das atividades do PAMA para o controle da febre aftosa?

Questão 2: Os controles do PAMA estão sendo executados com vistas a garantir o acompanhamento da regularidade e da gestão?

Subquestão 2.1: O Controle da Execução físico-financeira do PAMA está sendo realizado conforme os regimentos do FOCEM?

Subquestão 2.2: Que fatores podem estar prejudicando o monitoramento e a fiscalização da gestão do PAMA?

Em relação à abrangência da análise da presente fiscalização, destaca-se que são objeto do presente trabalho todas as atividades realizadas pelas subunidades executoras do PAMA.

1.4 Critérios

Os critérios utilizados para fundamentar as análises da auditoria operacional são baseados nos princípios administrativos relativos ao ciclo de planejamento, execução e controle, comumente descritos como PDCA.

Tal ciclo envolve as fases: a) planejamento – estabelecimento de metas e identificação de problemas; b) execução – realização de atividades conforme o planejamento; c) verificação – monitoramento e avaliação periódica de resultados e d) ação – no sentido de aprimorar a qualidade, eficiência e eficácia das atividades, corrigindo eventuais falhas.

Além disso, utilizou-se como fonte para os critérios os normativos que criaram e regulamentaram o PAMA (Decisão CMC nº 25/05 do CMC e o COF-PAMA n.º 07/07), bem como os normativos que regem as contratações e aquisições de bens em cada um dos países participantes.

1.5 Métodos Utilizados

Os trabalhos foram realizados em conformidade com os padrões de auditoria aceitas no âmbito da Intosai e explicitadas pelas ISSAI's, obedecendo aos princípios e aos padrões internacionalmente aceitos no que diz respeito às auditorias operacionais. Cabe destacar também que os normativos internos das EFS participantes relativos à execução de trabalhos dessa natureza foram integralmente respeitados.

Durante a fase de planejamento da auditoria, realizaram-se pesquisas bibliográficas, reuniões com gestores e um *workshop*, na cidade de Brasília, capital do Brasil, onde especialistas foram convidados para apresentar os principais desafios e medidas que estão sendo tomadas para combater a doença na região.

Os países participantes tiveram a possibilidade de utilizar diversas ferramentas de auditoria apresentadas no curso de capacitação com vistas a identificar os achados de auditoria. Nesse sentido, utilizaram-se técnicas como análise *stakeholder*, entrevistas, questionários estruturados e pesquisa durante os procedimentos de auditoria aplicados aos gestores locais e ao Centro Panamericano de Febre Aftosa (Panaftosa).

## 1.6 Organização do Relatório

No primeiro capítulo do relatório, apresentar-se-á a introdução geral da auditoria. No capítulo seguinte, intitulado visão geral, relatar-se-ão alguns dos principais aspectos sobre a febre aftosa na região e no mundo, bem como a estrutura do controle da doença nos países do Cone Sul. No terceiro capítulo, abordar-se-ão os principais achados dos países, avaliando aspectos de planejamento, de execução e de controle do PAMA. No capítulo quatro, o presente relatório trará a investigação realizada pela CGR/Venezuela. E, nos dois últimos capítulos, serão apresentadas as conclusões e as principais recomendações das EFS.

## 2. Visão Geral

### 2.1 A Febre Aftosa no Mundo

A febre aftosa (FA) é uma doença viral altamente contagiosa do gado bovino, suíno e de outros animais de cascos fendidos. A doença se caracteriza pela presença de febre, lesões similares a chagas e erosões da língua e na boca, no ubre e entre os cascos dos animais infectados.

Nos bovinos e suínos, os principais sinais característicos da doença são febre, anorexia, depressão, salivação excessiva, estalo dos lábios, ruptura e erosão de vesículas, dor, dificuldade para caminhar e mastite. Nos ovinos e caprinos, a doença é menos evidente, sendo esse um fator de risco pela convivência estreita com outras espécies suscetíveis.

A propagação da doença é rápida e os rebanhos contaminados diminuem a produtividade, apresentando uma menor produção de leite, maior tempo para atingir o peso desejado, gastos elevados em tratamento com remédios para evitar outras complicações e até morte de animais, especialmente bezerros.

- elaborem relatórios gerenciais que permitam monitorar e acompanhar o PAMA, com base nos indicadores e no sistema de acompanhamento que vier a ser elaborado;
- adotem as medidas necessárias para que as Unidades de Auditoria Interna incluam em seus programas de operação anual a realização de auditorias no PAMA, conforme previsão do Regulamento do FOCEM e do Convênio COF-PAMA.

Medidas para que os Ministérios de Relações Exteriores e para que as chancelarias aperfeiçoem o acompanhamento da gestão do PAMA:

- avaliem a necessidade de o Mercosul promover a adequação da sistemática de controle externo dos recursos comunitários dos fundos, valendo-se das diretrizes apresentadas na Declaração de Lima da Intosai, aprovada pela ONU, bem como de exemplos exitosos como o do Tribunal de Contas Europeu e o do Conselho Fiscalizador Regional do Sistema de Integração Centroamericano (CFR-SICA).

As recomendações visam estruturar um sistema de acompanhamento e avaliação adequado para o PAMA, bem como garantir a estruturação que permita a consecução de um adequado nível de controle, nos moldes realizados por outras organizações de controle supranacionais.

## 4. Auditoria sobre o Controle da Febre Aftosa na Venezuela

Além das auditorias realizadas pelas EFS da Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai, a CGR/Venezuela realizou avaliação sobre o controle da febre aftosa em seu país. Não obstante tratar-se de uma auditoria com objeto diferente, ou seja, não teve por objetivo avaliar o PAMA, a mesma foi inserida no presente relatório de auditoria, pois a Venezuela, à época da realização dos trabalhos, estava prestes a se tornar membro efetivo do Mercosul. Além disso, o combate à febre aftosa no país é fundamental para a discussão das estratégias de erradicação da doença na América do Sul, haja vista a permanência de circulação do vírus no país.

Cabe destacar que a auditoria teve por objeto a avaliação do Programa Nacional de Combate à Febre Aftosa implementado pelo Instituto Nacional de Saúde Agrícola Integral (INSAI) e contou com as mesmas técnicas, ferramentas e planejamento utilizados pelas demais EFS, realizadas, obviamente, às adaptações necessárias.

### 4.1 Principais Achados

Entre os principais achados da CGR/Venezuela destaca-se que as metas de vacinação contra a febre aftosa não têm sido cumpridas nos últimos anos, levando à menor proteção dos rebanhos contra a doença. Conforme pode ser observado na Tabela abaixo, nos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010 as metas de vacinação tiveram um índice de aderência de 90%, 49%, 97% e 100%, respectivamente.



Em 22 de dezembro de 2011, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou uma Resolução para o Fomento da Eficiência, Eficácia, Prestação de Contas e Transparência da Administração Pública por meio do Fortalecimento das Entidades Fiscalizadoras Superiores, na qual encoraja os Estados membros a aplicarem de forma coerente com as estruturas institucionais nacionais, os princípios da Declaração de Lima.

A diretriz da Declaração é que recursos públicos sejam auditados por órgãos públicos. Nesse sentido, entende-se que uma maior contribuição das EFS dos países membros do MERCOSUL nos processos de controle externo pode garantir a necessária imparcialidade, a qualidade técnica e a transparência preconizados pela Declaração de Lima.

A título de exemplo, os recursos comunitários da União Europeia são fiscalizados em última instância pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE). O TCE é órgão superior de fiscalização da União Europeia, sendo constituído por auditores públicos, provenientes das diversas EFS da região. De modo semelhante, embora em outra escala, o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) constituiu e aprovou o Conselho Fiscalizador Regional (CFR-SICA), cujas equipes de auditoria são integradas por técnicos das EFS dos países da região.

Entende-se que existe uma lacuna significativa no que se refere ao controle externo no âmbito do FOCEM, pois a inexistência de um Tribunal de Contas com jurisdição regional sobre os recursos provenientes do Fundo pode resultar na ineficiência do controle e da fiscalização dos recursos a ele destinados.

Ressalta-se que devido ao fato de não possuírem jurisdição sobre organismos supranacionais, a CGE/Bolívia, o TCU/Brasil, a AGN/Argentina e a CGR/Paraguai não puderam fiscalizar diretamente a unidade executora do PAMA, limitando-se apenas a avaliar as respectivas SUE-PAMA.

## RECOMENDAÇÕES

Medidas para que as subunidades executoras nos países aperfeiçoem o acompanhamento da gestão do PAMA:

- reformulem a matriz de marco lógico, desenvolvendo indicadores de processos e de resultados que deverão ser utilizados para monitorar e acompanhar efetivamente a gestão do PAMA;
- implementem um sistema de acompanhamento da execução das atividades programadas no Plano Operativo Anual do PAMA que possibilite a detecção de desvios e de baixo nível de execução das ações e, conseqüentemente, permita que as correções de rumo sejam tomadas tempestivamente;

Os países afetados sofrem severas perdas econômicas, seja pela diminuição da produtividade, seja pela desvalorização dos produtos de origem animal, seja pelas limitações no mercado internacional.

A transmissão ocorre por meio do contato direto (transmissão sexual, a ingestão de produtos de origem animal infectados com pouco ou nenhum cozimento) e indireto (infecção por gotículas), vetores animados (humanos, etc), inanimados (veículos, artefatos) e pelo ar, especialmente em zonas temperadas (o vírus é produzido em grandes quantidades por animais infectados e é transmitido principalmente por inalação, uma vez que é muito invasivo e pode percorrer longas distâncias pelo vento, com condições climáticas favoráveis).

Notavelmente, o vírus que causa a aftosa, aphtovirus, é altamente resistente e pode sobreviver até um ano em produtos infectados.

## 2.2 Risco para a saúde humana.

A febre aftosa é uma infecção animal, sendo o homem um hospedeiro acidental raramente infectado. A maioria dos casos relatados foi identificada na Europa. As fontes mais comuns de infecção foram acidentes de laboratório e infecção pela ordenha de animais doentes por febre aftosa. Não foram comprovados casos devido à ingestão de carne e produtos de carne<sup>1</sup>. Não há nenhum caso de transmissão comprovado entre humanos.

## 2.3 Medidas de combate à doença

As medidas adotadas para controlar a febre aftosa dependem da estrutura de vigilância sanitária de cada país ou região, mas, em geral, ocorrem por meio de extensas campanhas de vacinação universais, até eliminar o vírus.

Um marco importante para a luta contra a febre aftosa na América do Sul foi a melhoria na qualidade das vacinas, mediante a incorporação de um adjuvante de óleo na composição, que resultou num aumento significativo da duração da imunidade conferida.

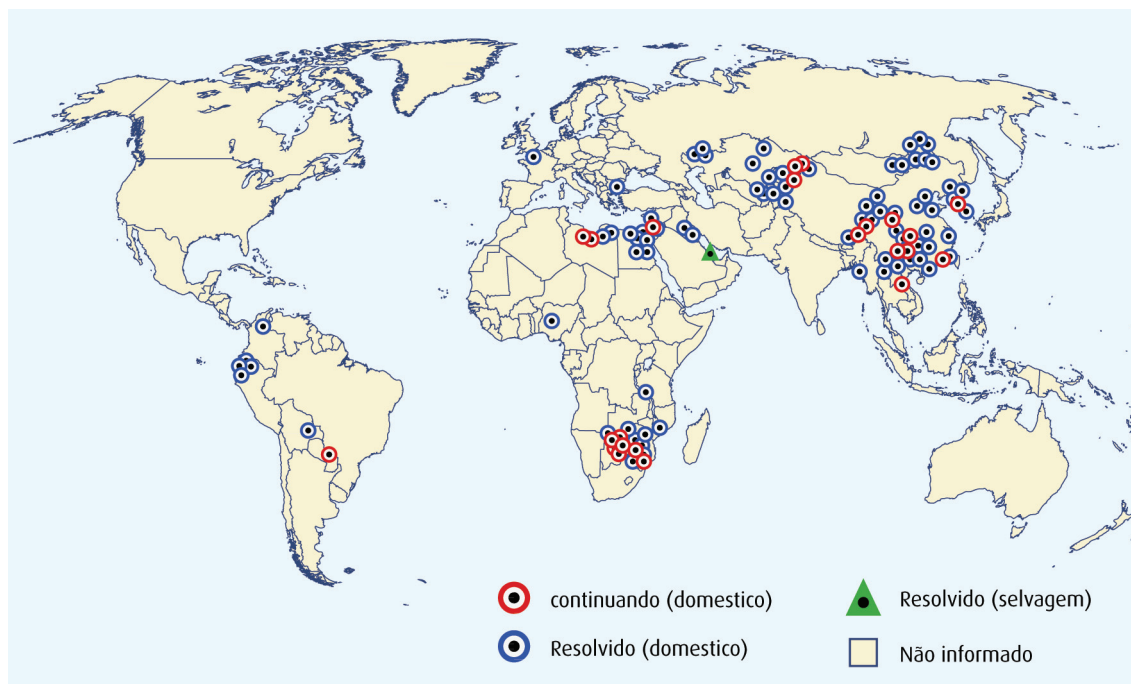
Além da manutenção e controle de qualidade das vacinas, outros aspectos essenciais da luta contra a doença devem ser observados como o controle do trânsito nacional e internacional de animais e produtos; a criação de sistemas de informação e de acompanhamento em nível local, estadual, nacional e internacional; a capacitação de recursos humanos e o controle e a inspeção regular dos animais, as propriedades e as exposições em toda a cadeia de produção.

<sup>1</sup> FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação).

## 2.4 Distribuição mundial de focos da febre aftosa

A figura a seguir mostra os focos de febre aftosa em todo o mundo, de acordo com o banco de dados da Organização Mundial da Saúde Animal (OIE), no início de 2007 até final de 2011, indicando áreas com focos ativos e focos resolvidos.

Mapa nº 1: Focos de febre aftosa no mundo (2007 – 2011).



Fonte: OIE, consultado em 10/03/2012

Nos Estados Unidos (1929), Canadá (1952) e no México (1954), têm sido bem-sucedidas as campanhas para erradicar a febre aftosa dos seus territórios. Em países da América do Sul, tem sido mais difícil impor medidas eficazes para a erradicação (anexo da COF PAMA-nº 07/07).

Na América do Sul, apenas o Chile (1975) mantém o *status* de livre sem vacinação em todo o território. Uruguai (1996), Paraguai (1997), Brasil (1998), Argentina (2000) foram os outros países do continente a alcançar este *status* durante algum tempo. A Bolívia também conseguiu, por determinado período, este reconhecimento em uma área importante de seu território.

O cenário positivo foi interrompido em 2000 e 2001 devido a um ressurgimento da doença em países e zonas declaradas livres. Houve grandes epidemias em zonas pecuárias da Argentina, em quase todo o Uruguai e na Região Sul do Brasil e posteriores surtos no Paraguai e na Bolívia.

Em 2011, o Uruguai foi considerado um país livre com vacinação. Alguns países, como Argentina, Brasil, Colômbia e Peru contêm zonas reconhecidas como livre sem vacinação. Além disso, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia e Paraguai possuem zonas livres com vacinação.

diferenciou as ações do PAMA das ações do programa nacional de combate à febre aftosa. Com efeito, a auditoria externa não logrou avaliar o PAMA, pois analisou as ações do país de uma forma conjunta, prejudicando integralmente a análise e as conclusões alcançadas.

Na mesma linha de raciocínio, a CGR/Paraguai afirma que a análise do consultor, responsável pela auditoria externa, ficou comprometida na medida em que não foram discriminadas as ações do programa nacional de combate à febre aftosa com aquelas financiadas pelo PAMA, tendo gerado uma impressão equivocada sobre este último.

Aprofundando a análise nesse sentido, a referida CGR ressaltou que a auditoria externa responsável por analisar o tema técnico foi realizada por uma só pessoa, contrariando as boas práticas aplicáveis a auditorias operacionais, que sugerem que as mesmas sejam implementadas por equipes multidisciplinares, a fim de evitar os riscos próprios de uma análise deste tipo, o que é válido, principalmente, em um programa tão amplo e complexo como o PAMA.

Além disso, o TCU/Brasil ressalta que o trabalho executado pelo consultor não contemplou os itens previstos no Guia de Auditoria Externa do FOCEM e no Artigo 3º da Decisão CMC nº 44/08, não realizando a contento: análise do cumprimento dos objetivos previstos na Matriz de Marco Lógico; avaliação do Sistema de Controle Interno para a execução do projeto e auditoria operacional para avaliar os produtos e resultados relacionados com o projeto.

Em relação às auditorias internas, também previstas no Regulamento do Focem, nenhum país havia realizado qualquer uma até 2010, conforme apurado por auditoria realizada pela EFSUL nesse mesmo ano.

Com base na presente auditoria coordenada, somente as EFS do Brasil e da Bolívia informaram que as auditorias internas foram realizadas em 2011, ressaltando a falta de tempestividade nas suas realizações.

Finalmente, é necessário frisar que a Declaração de Lima, sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria, adotada, em outubro de 1977 pelo IX Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI), estabelece um modelo de auditoria aplicável a fundos de organismos supranacionais, como o FOCEM, qual seja:

### Seção 25. Auditoria de organizações internacionais e supranacionais

1. Organizações internacionais e supranacionais cujas despesas sejam cobertas por contribuições de países membros ficarão sujeitas a auditoria externa e independente como países individuais.

2. Embora essas auditorias levem em consideração o nível dos recursos usados e as tarefas dessas organizações, elas serão regidas por princípios semelhantes aos que regem as auditorias realizadas por Entidades Fiscalizadoras Superiores em países membros.

3. Para garantir a independência dessas auditorias, os membros do órgão de auditoria externa serão principalmente designados a partir do quadro de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

As auditorias das EFS não detectaram a existência de indicadores de gestão e tão pouco de relatórios gerenciais capazes de permitir o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados pelo PAMA.

O TCU/Brasil, nesse sentido, afirma, em seu relatório, que o monitoramento e a fiscalização da gestão do PAMA foram prejudicados pela ausência de indicadores de desempenho específicos para o acompanhamento das ações do programa.

Ressalta esta EFS que a SUE-PAMA não utiliza indicadores para o programa, apesar da existência da matriz de marco lógico (MML). Além disso, o TCU/Brasil ao analisar a MML, identificou que a definição de objetivos (propósitos), componentes e atividades, acompanhados de indicadores e meios de verificação não está adequadamente elaborada. A título de exemplo, cita que as atividades específicas não estão vinculadas claramente com os objetivos gerais e os indicadores das atividades não permitem acompanhar a eficiência e eficácia da atividade.

A CGR/Paraguai destaca em seu relatório que a medição dos indicadores utilizados na MML do PAMA não permite um correto acompanhamento das ações realizadas. Além disso, ao analisar os Planos Operativos (POA) do programa, identificou que, para alguns anos, esse documento, que é fundamental para o acompanhamento, carecia de objetivos, indicadores, metas e responsáveis.

Em relação à falta de procedimentos que permitam o acompanhamento do PAMA, a AGN/Argentina identificou, de forma objetiva, a inexistência de relatórios gerenciais e de indicadores de gestão associados ao programa.

Por fim, ainda em relação aos indicadores de gestão, destaca-se que a CGE/ Bolívia afirma que as autoridades do SENASAG não contam com informações gerenciais atualizadas que permitam acompanhar e subsidiar a tomada de decisões do projeto PAMA. Tampouco contam com indicadores de gestão associados à execução do PAMA que permitam o acompanhamento das ações do programa e o monitoramento do seu desempenho.

Por sua vez, a CGR/Bolívia identificou, em evidente afronta ao art. 71 do Regulamento do FOCEM, que não foram realizadas auditorias externas durante as gestões de 2008 a 2010. Somente em 2011, a UTF/SM contratou uma empresa para realizar avaliação contábil e um consultor para avaliar as questões técnicas. As análises dessas auditorias contratadas abrangeram desde o início do programa até 2011 e foram executadas no Brasil, Bolívia e Paraguai.

A AGN/Argentina evidenciou a não realização de auditorias externas até o final de 2011, tendo a notícia da SUE-PAMA de seu país que ela seria realizada no mês de maio de 2012 e que estaria sob responsabilidade de uma empresa paraguaia de auditoria.

O TCU/Brasil ressaltou em seu relatório de auditoria não apenas o descumprimento dos prazos de realização das auditorias externas, mas também que houve um grave erro metodológico no relatório da auditoria externa realizada pelo consultor. Segundo o TCU, a auditoria externa não

A maioria da população dos bovinos e búfalos da América do Sul (85%) está em zonas livres com vacinação. No entanto, cerca de 10% está em áreas não declaradas livres, isto é, são áreas endêmicas.

Até o primeiro semestre de 2011, o Cone Sul encontrava-se livre de febre aftosa. No entanto, em 17 de setembro de 2011, houve um novo surto de febre aftosa no Paraguai, no departamento de San Pedro, onde treze casos foram relatados, o que levou ao abate de 819 bovinos. Além disso, em 30 de dezembro, mais 15 casos foram notificados, resultando no abate de 163 bovinos e cinco suínos.

2.5 Importância econômica da pecuária

A pecuária e as indústrias derivadas são de grande importância na economia da região, como evidenciado pela significativa participação dos principais produtos do setor na produção e no comércio internacional. Ela é a principal base econômica de muitas regiões, constituindo uma importante contribuição para a luta contra a pobreza, não só do ponto de vista da saúde pública ou social, mas também do desenvolvimento econômico por meio de troca de ganhos com a abertura do comércio internacional de produtos e subprodutos de origem animal.

Tabela 2 - Quantidade de cabeças por tipo de gado – 2010.

País	Bovinos	Ovinos	Suínos	Caprinos	Bufalinos	Camelídeos
Argentina	47.972.661	14.732.146	3.250.686	4.256.716	n/d	n/d
Bolívia	7.295.777	6.091.436	991.074	1.642.345	6.904	3.129.587
Brasil	208.000.000	15.197.067	32.370.749	8.443.293	1.844.552	n/d
Paraguai	12.305.442	364.564	1.072.655	129.913	n/d	n/d

Fonte: Relatórios das EFS  
n/d – informação não disponível.

Tabela 3 - Volume de exportações em milhares de ton.

País	2008	2009	2010	Participação Mundial – 2010	Rank Mundial
Brasil	1.801	1.596	1.675	23,09%	1º
Uruguai	361	376	380	5,24%	7º
Argentina	429	661	309	4,26%	8º
Paraguai	233	254	290	4,00%	9º
Total Mundial	7.490	7.322			

Fonte: Anuário 2010 - SENASA/Argentina.

Tabela 4 - Consumo per capita anual em kg.

País	2008	2009	2010	Média (2008-2010)
Argentina	69	69	58	65
Uruguai	51	58	56	55
Brasil	37	37	37	37
Paraguai	32	35	36	34
Venezuela	22	24	24	23

Fonte: Anuário 2010 - SENASA/Argentina.

2.6 Impacto da doença na cadeia de produção

As perdas físicas geradas pela doença (incluindo a mortalidade) afetam negativamente a capacidade da indústria, resultando em menor produção e custos mais elevados. Atingindo, assim, também os setores derivados, tendo em vista que muitos dos mercados exigem processos adicionais para a carne de zonas francas com vacinação (desossadas, congelada ou tratamentos térmicos).

Nesse sentido, a consequência imediata da piora da situação sanitária de determinado país é o fechamento dos mercados internacionais de produtos agrícolas e a primeira reação dos países importadores é o fechamento total do mercado. Depois disso, sujeito à evolução dos casos, com base em informações fornecidas pelas auditorias, gradualmente são reabertos os mercados de exportação.

Por outro lado, a expansão de zonas livres sem vacinação permite a abertura dos mercados, proporcionando maior rentabilidade e reduzindo os custos de produção da carne. Importa destacar que essas áreas, em que não é mais necessária a vacinação do gado para impedir o reaparecimento da febre aftosa, apresentam o melhor nível de controle da doença, com repercussão financeira positiva para a pecuária da respectiva região.

2.7 Áreas livres com e sem vacinação em cada país.

Argentina

O território da Argentina está claramente delimitado em termos do *status* sanitário que foi concedido pela Organização Mundial de Saúde Animal (OIE), e é distribuído da seguinte forma:

- a. uma zona livre de febre aftosa sem vacinação: Sul e Norte da Patagônia;
- b. uma zona livre com vacinação: constituída, por sua vez, por duas zonas do mesmo nível de *status*:
  - b.1 Zona Norte Central
  - b.2 Linha fronteira.

- individualizem rubricas orçamentárias para o PAMA e implantem controles de integridade e de exatidão do registro contábil da execução, tanto dos recursos FOCEM como da contrapartida do país;
- Implementem mecanismos de verificação, controle e avaliação periódica da execução e do avanço físico das atividades contempladas nos Planos Operativos Anuais, determinando o cumprimento ou a medida corretiva necessária;
- elaborem planos de aquisição de bens, conforme previsão legal do Convênio FOCEM do PAMA (COF–PAMA) e do Regulamento do FOCEM, e providenciem, quando forem realizar gastos acima do limite a devida autorização prévia junto à Unidade Técnica FOCEM da Secretaria do Mercosul (UTF/SM), conforme previsão legal do COF – PAMA nº 07/07 e do Regulamento do FOCEM.

Essas recomendações visam aperfeiçoar o acompanhamento da execução físico-financeira do PAMA com vistas a aumentar o nível de execução, diminuir as falhas administrativas e incrementar os controles internos quanto à legalidade.

D. As atuais deficiências no acompanhamento da gestão do PAMA relativas a indicadores, relatórios gerenciais e as auditorias externas comprometem a tomada de decisões corretivas para o alcance dos objetivos estabelecidos e prejudica as ações, que muitas vezes não são adequadamente priorizadas.

Para se avaliar a eficiência e eficácia de um programa intrinsecamente complexo como o PAMA, considerando seus objetivos amplos e seu caráter plurinacional e plurianual, são necessários indicadores de processos e de resultados, auditorias e relatórios gerenciais periódicos.

Segundo a Cláusula 27 do COF-PAMA nº 07/07, os tipos de análises e investigações a serem realizadas pela auditoria externa que vier a ser contratada pela Unidade Técnica do FOCEM da Secretaria do Mercosul (UTF/SM) devem ter caráter compreensivo:

*(...) a auditoria externa será de caráter compreensivo, para o que deveria incluir: inspeções físicas (in situ), revisão dos resultados da auditoria interna, auditoria operacional (indicadores físicos e de impacto), contábil, financeira e de cumprimento de outros requisitos específicos desenhados para os fins de cada projeto (...).*

Utilizou-se também como critério o artigo 71, do Regramento do FOCEM que estabelece que os projetos que tenham um horizonte de execução maior que um ano serão auditados, pelo menos, uma vez por ano. Ademais, foram utilizados como fontes dos critérios: i) Regulamento do FOCEM; ii) Matriz de Marco Lógico, Anexo IV do COF-PAMA nº 07/07; iii) Guia de Auditoria Externa do FOCEM; iii) Decisão CMC nº 44/08.



e consultores contratados, que não poderiam ser considerados elegíveis segundo o Convênio. Segundo a auditoria, o total de gastos considerados não elegíveis chegou a mais de US\$ 70 mil.

Já o CGR/Paraguai identificou falhas no controle da execução financeira dos recursos do PAMA. Segundo a auditoria, os relatórios financeiros apresentados pelo SENACSA são insuficientes, pois estão expressos por componentes e não por atividades, não se informando com exatidão quanto recurso financeiro foi, efetivamente, utilizado nas diversas atividades desenvolvidas nos projetos financiados pelo FOCEM.

Além disso, ressalta a CGR/Paraguai que o acompanhamento físico-financeiro do PAMA no país sofre as seguintes limitações: a apresentação dos indicadores nos relatórios de avanço contém falhas e a unidade executora do FOCEM não enviou missões ao Paraguai para controlar a elegibilidade dos gastos.

No Brasil, o TCU identificou algumas falhas, principalmente de natureza formal, que não evidenciaram o descumprimento das normas do FOCEM ou mesmo das leis locais sobre licitações e contratos. Como ressalva adicional a ser registrada pela equipe de auditoria, no que tange ao controle físico-financeiro, observou-se que a SUE-PAMA não atendeu, em 2009, ao dispositivo que exige a realização de plano de aquisição de bens e a solicitação de autorização prévia à UTF/SM de gastos acima dos limites previstos.

Ademais, alguns achados individuais identificados pelas EFS merecem destaque. Nesse sentido, a CGR/Paraguai identificou a existência de quatro barcos, da marca Alumi Cavel, adquiridos com recursos do PAMA que estavam sendo guardados no prédio da SENACSA e não nas áreas que efetivamente precisavam desses equipamentos.

Além disso, a AGN/Argentina identificou que um dos veículos adquiridos com recursos do PAMA foi enviado à Patagônia, que é uma área com baixo risco de contágio e fora do alcance do Programa. Evidenciou também que 46% dos produtores agropecuários que responderam ao questionário enviado pela AGN/Argentina desconheciam o PAMA.

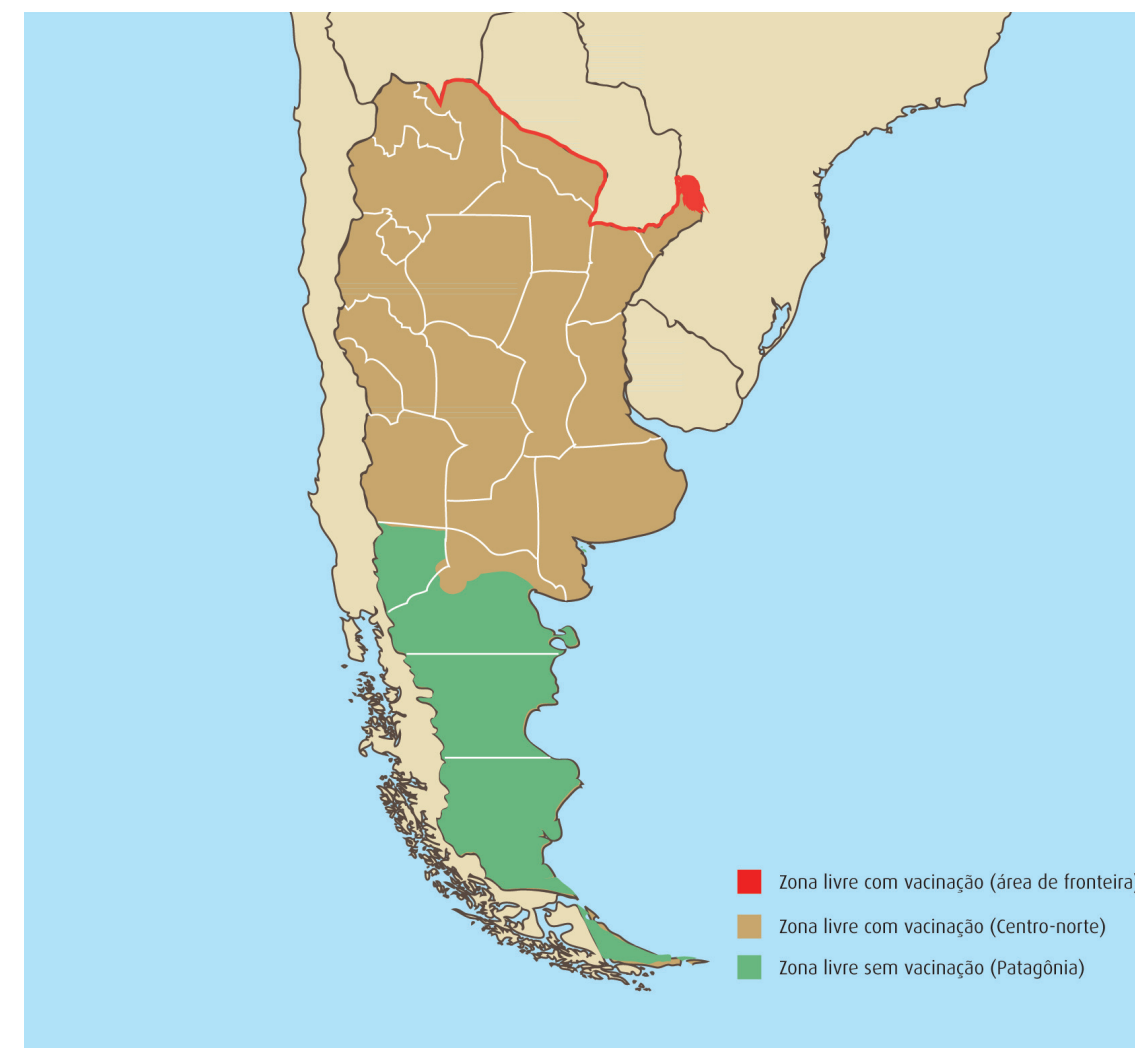
Em suma, ressalta-se que as EFS identificaram algumas outras falhas referentes ao controle interno e à administração dos recursos provenientes do PAMA, sendo que, aquelas que foram acima discriminadas, foram consideradas mais relevantes.

## RECOMENDAÇÕES

Medidas para que as subunidades executoras nos países aperfeiçoem o acompanhamento físico-financeiro do PAMA:

- efetuem a prestação de contas dos recursos dentro dos prazos previstos nas normativas que regulam o PAMA;

Mapa nº 2: *Status Sanitário das Regiões na Argentina*



Fonte: SENASA

## Bolívia

Existem dois tipos de zonas livres de febre aftosa. Uma declarada por meio de uma certificação por autoridade internacional OIE e outra por auto-declaração, isto é, a Agência Nacional competente em saúde animal, o Serviço Nacional de Saúde Agropecuária e Inocuidade Alimentar (SENASAG) mediante normativa própria declara zonas livres da doença.

No momento da elaboração deste relatório, a Bolívia alcançou o reconhecimento internacional pela Organização Mundial da Saúde Animal (OIE), de três zonas como livre de febre aftosa com vacinação:

- Zona de Chiquitania designada pelo Delegado da Bolívia nos documentos dirigidos ao Director-Geral, em janeiro de 2003 e março de 2007.

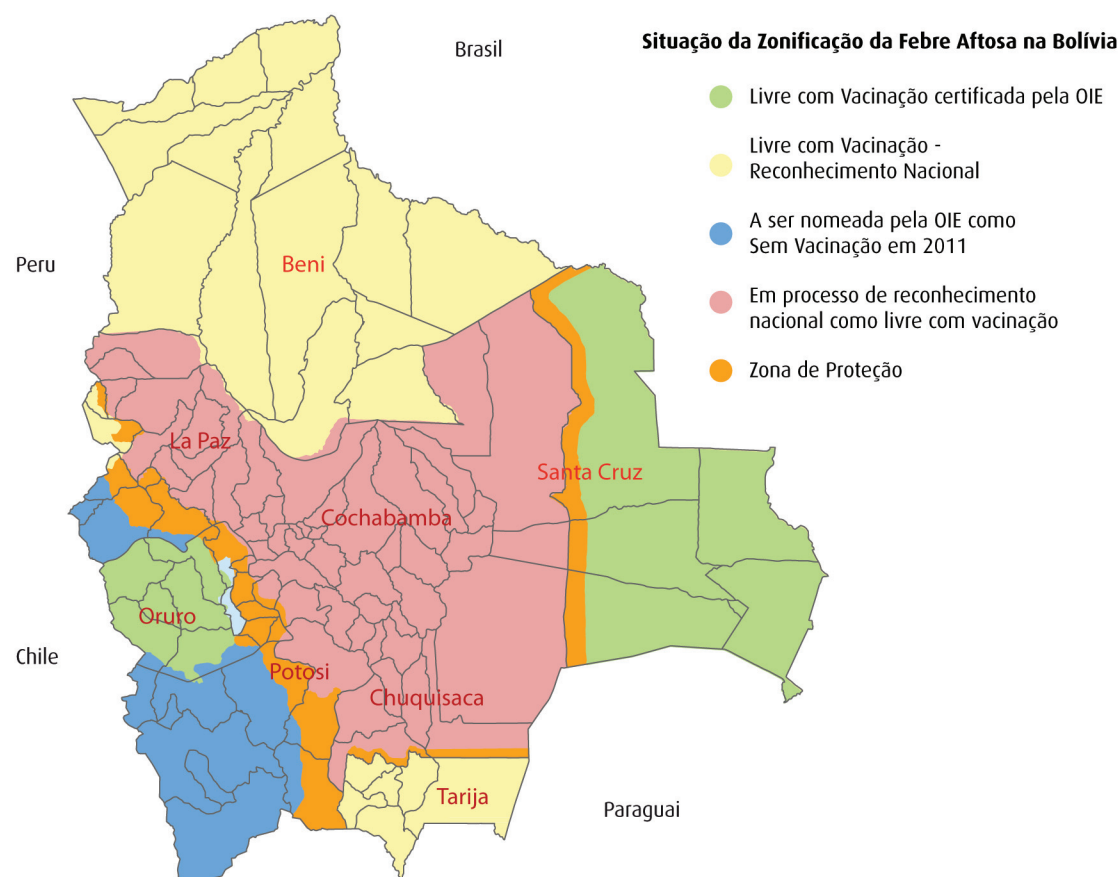
- Zona localizada na parte ocidental do Departamento de Oruro nos documentos dirigidos ao Diretor-Geral, em setembro de 2005.
- Zona adjacente ao leste de Chiquitania designada pelo Delegado da Bolívia em documentos dirigidos ao Diretor-Geral, em agosto de 2010.

Além disso, as zonas livres de febre aftosa com vacinação, auto-declaradas pelo SENASAG são: Departamentos de Beni, Pando e a província Iturrealde do norte de La Paz e o Departamento de Tarija.

Na gestão de 2011, houve uma declaração nacional de parte do altiplano boliviano compreendendo os Departamentos de La Paz, Oruro, Potosí como zona livre de febre aftosa onde a vacinação não é praticada.

Na zona de febre aftosa sem vacinação, está o Altiplano da Bolívia, que inclui a zona livre de Oruro, que pretende passar de *status* de livre com vacinação para o *status* de livre sem vacinação.

**Mapa nº 3: Status Sanitário das Regiões na Bolívia**



Fonte: Relatório CGE/Bolívia

Nesse sentido, utilizaram-se, como fonte dos critérios, as seguintes normas: Regulamento do FOCES, aprovado pela Decisão CMC nº 1/2010; COF-PAMA nº 07/07, aprovado na Decisão CMC nº 08/2007; componentes, atividades e tarefas fixadas nos Planos Operativos Anuais (POA).

Além disso, serviu como balizador da análise a obrigação dos países em cumprir as normas nacionais, conforme expresso no convênio COF-PAMA nº 07/07, em sua Cláusula Décima Sexta, transcrita parcialmente a seguir:

*CLÁUSULA: DÉCIMA SEXTA – Responsabilidade dos Estados Beneficiários e do Estado Participante nos quais se executa o Projeto.*

*Os Estados Beneficiários e o Estado Participante do Projeto PAMA, ou o CMA quando for o caso, deverão, além disso:*

*Observar e fazer cumprir a normativa nacional em matéria de regulação econômica, trabalhista, ambiental e social, assim como em matéria de contratação, auditorias e controles nacionais exigidos. (...).*

A CGE/Bolívia identificou um baixo nível de execução das ações vinculadas ao PAMA, ações estas apresentadas nas programações operacionais anuais das gestões de 2008 a 2011. Entre as deficiências administrativas que impactaram a execução, ressalta-se a demora na aprovação do relatório semestral do projeto PAMA, por parte da Unidade Técnica do FOCES/Secretaria do Mercosul (UTF/SM), atrasando a liberação dos desembolsos.

Segundo a AGN/Argentina, deveriam ter sido realizados pela UTF/SM, conforme programação inicial, oito desembolsos do FOCES, em um total de US\$ 2.272.585,00, mas efetivamente só ocorreram cinco desembolsos, representando um total de US\$ 1.398.650,00, ou seja, 38% a menos. Além disso, como forma de compensação pela demora dos desembolsos, houve antecipação das liberações de recursos nacionais, isto é, o montante da contrapartida alcançou 32%, quando o exigido é 15%.

No Brasil, segundo o TCU, a baixa execução da programação do PAMA ocorreu, especialmente, devido à demora do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em operacionalizar as condições e as exigências legais para o início do programa. Com efeito, a Subunidade Executora do PAMA (SUE-PAMA) no Brasil só recebeu recursos a partir de 2009.

Cabe destacar que em alguns casos, segundo as EFS, a demora por parte da Unidade Técnica FOCES (UTF/SM) na realização dos desembolsos programados decorre de atrasos nas prestações de contas a serem enviadas à UTF/SM pelas SUE-PAMA.

Além das observações já apontadas, algumas equipes de auditoria identificaram falhas administrativas na gestão dos recursos provenientes do PAMA. A CGE/Bolívia constatou a existência de gastos, incluindo o pagamento de honorários ao coordenador nacional do PRONEFA

integradas. Essas ações tem o benefício de somar esforços e recursos, alinhar estratégias e harmonizar ações entre os países, gerando sinergia no processo de controle à doença.

Contudo, conforme apresentado no achado 3.1, não existem análises situacionais e diagnósticos conjuntos das vulnerabilidades nos países beneficiários do PAMA. Consequentemente, os recursos do programa, voltados para ações integradas e articuladas, podem estar mal dimensionados ou, até mesmo, estarem alocados em ações que não são prioritárias e/ou que não potencializem o impacto do programa.

#### RECOMENDAÇÕES:

Medidas para que as subunidades executoras nos países aumentem o impacto das ações do PAMA:

- orientem as ações que vierem a ser planejadas no programa para que reforcem, preferencialmente, aspectos regionais, haja vista serem essas ações as que justificam a existência de um programa para o Cone Sul. Entre elas, destacam-se intercâmbio técnico científico, harmonização de procedimentos, sistema de informação conjuntos, mecanismos de identificação animal e cadastros de espécies susceptíveis, sistema de detecção e comunicação integrados, planos emergenciais conjuntos, entre outras;
- orientem a aquisição de equipamentos para estruturação dos postos e de veículos, bem como a contratação de serviços, a ações que efetivamente auxiliem no combate à aftosa e que estejam localizadas, prioritariamente, em áreas com maior risco externo de contaminação;
- intensifiquem as ações de capacitação e de divulgação do PAMA nos países;
- confeccionem manuais e guias de atenção a eventos sanitários, que possam ser usados em todos os países do Cone Sul;

Essas recomendações, por terem um caráter regional, permitirão fortalecer de forma conjunta e harmonizada os serviços sanitários dos países e, consequentemente, reduzir os riscos externos, por intermédio do incremento da transparência, do fluxo de informações, da cooperação, da harmonização de normas e procedimentos e do intercâmbio técnico e científico.

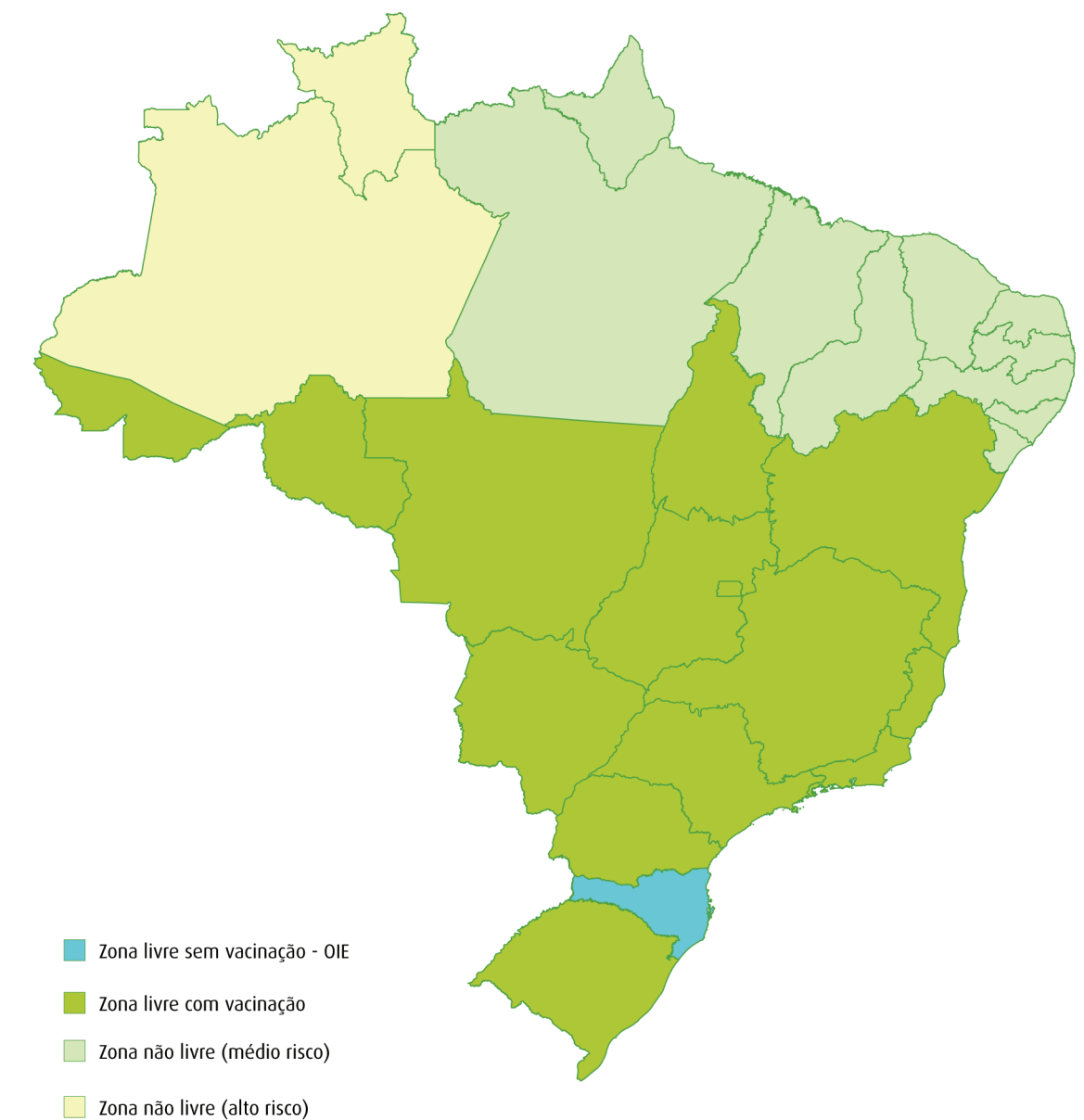
#### C. Deficiências administrativas e de controle interno afetam a execução físico-financeira do PAMA.

O acompanhamento da execução físico-financeira de determinado programa deve ser realizado de forma a garantir a regularidade dos gastos e o correto andamento das atividades e das ações que estiverem sendo realizadas.

## Brasil

O Brasil apresenta quatro diferentes *status* quanto ao estágio de controle da febre aftosa. O único estado brasileiro que está livre da doença sem vacinação é o de Santa Catarina, os outros da região Sul e Centro-Oeste estão livres da doença com vacinação. E, por fim, alguns estados do Norte e Nordeste continuam como zonas não livres.

Mapa nº 4: *Status* Sanitário das Regiões no Brasil

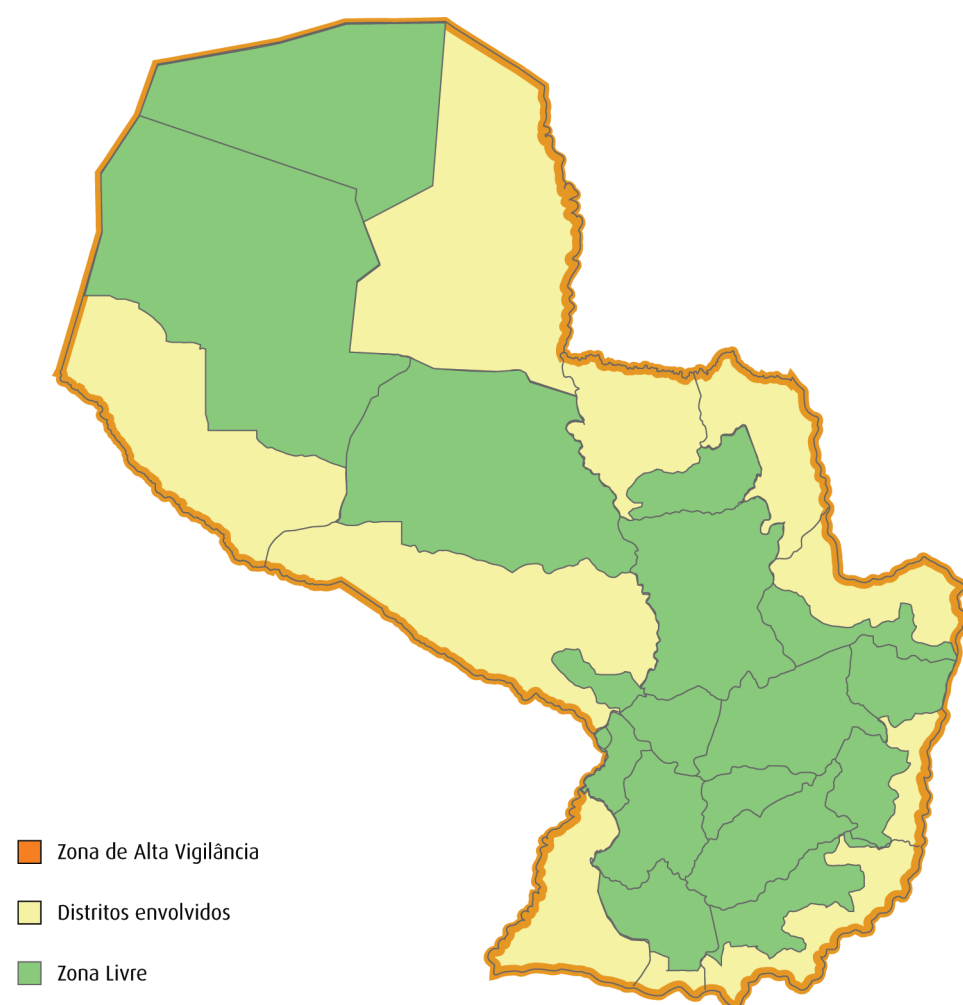


Fonte: Relatório TCU/Brasil

## Paraguai

Antes do foco de 2011, o Paraguai contava com duas zonas livres de febre aftosa com regime de vacinação. Como resultado do foco de febre aftosa em 2011, o *status* sanitário de livre da doença em regime de vacinação ficou suspenso pela OIE.

Mapa nº 6: *Status* Sanitário nas Regiões do Paraguai



Fonte: Dpto. de Epidemiologia – Div. Sistema de Informação (SENACSA)

de 1 a 10 de dezembro de 2011 e de 15 a 21 de janeiro de 2012. Durante essas missões os técnicos dos países realizaram, com apoio do PAMA, avaliações e análises do sistema sanitário oficial, tendo sido formuladas observações e recomendações para o serviço sanitário paraguaio.

Em relação às ações locais no Brasil, o TCU ressalta que as principais ações foram construção de seis postos de fiscalização no Estado do Mato Grosso na divisa com a Bolívia; construção de seis poços artesianos; aquisição de mobiliário e equipamentos para postos de controle fronteiriços no Mato Grosso; aquisição de 15 caminhonetes com tração 4 x 4; aquisição de equipamentos, kits diagnósticos e outros insumos laboratoriais; e aquisição de computadores.

Entre as ações integradas, destaca o TCU/Brasil as missões de especialistas dos países do Cone Sul, para avaliar a cobertura vacinal, a qualidade dos procedimentos e testes laboratoriais e as fiscalizações de fronteira. Somente em 2011, foram realizadas as seguintes missões de fronteira: i) Argentina-Bolívia-Paraguai; ii) Argentina-Brasil-Uruguai; iii) Argentina-Paraguai. Destaca ainda a referida EFS que, como ação regional patrocinada pelo PAMA, houve o apoio à estruturação do serviço veterinário da Bolívia, por intermédio da ação intitulada “Plano de Assistência à Bolívia”. O Brasil, no marco do PAMA, construiu quatro currais na Bolívia que permitiram atender diretamente aos produtores das comunidades de *San Lorenzo*, *San Borja*, *Remanso* e *Piso Firme*, na região de fronteira, proporcionando melhores condições aos pequenos produtores da região para realizarem o manejo sanitário de seus rebanhos, inclusive a vacinação contra febre aftosa.

Ressalta o TCU/Brasil, por fim, que as ações realizadas pelo Brasil, Paraguai, Argentina e Bolívia na ZAV foram cruciais para mitigação dos riscos, das quais se destacam desenvolvimento de ações de vigilância conjunta nas áreas de fronteira, monitoramento à vacinação, identificação de animais susceptíveis, georeferenciamento das propriedades, vigilância de questões clínicas e sorológicas, controle da movimentação de animais, demarcando áreas e articulando as ações dos serviços veterinários.

Em suma, as ações integradas e articuladas do PAMA possibilitaram, entre outras coisas, a recuperação do *status* de livre de febre aftosa na região da ZAV, permitiram a harmonização dos calendários de vacinação, aumentaram o intercâmbio e a transparência dos serviços sanitários por meio das comissões de fronteira e, ainda, tiveram forte influência na contenção da contaminação ocorrida no Paraguai em 2012.

Assim, resta evidente que a contribuição do PAMA para o combate à febre aftosa tende a ser mais efetiva e significativa quando seus recursos são alocados em ações que dependam, em razão da sua natureza, desse programa com característica regional e que sejam capazes de mitigar os riscos externos de contaminação.

Em termos gerais, isso ocorre porque os riscos externos, além de estarem fora do controle individual dos países, demandam, em geral, ações conjuntas, articuladas, coordenadas, isto é,



vacinação do país, buscando harmonizar os períodos de vacinação entre eles. Por fim, concluiu que o PAMA tem auxiliado na manutenção de um fluido intercâmbio de atividades e cooperação com os sistemas veterinários nas áreas de fronteira.

A AGN/Argentina evidencia que o componente do PAMA denominado **Projetos Bi ou Trinacionais** representou 42% dos gastos dispendidos no período de execução do programa no país. O outro componente de maior representatividade é relativo ao **Fortalecimento dos Sistemas Nacionais de Vigilância Epidemiológica**, representando 35,56% do total de recursos utilizados.

Em relação às ações locais, relata a AGN/Argentina que foram utilizados recursos do PAMA para compra de insumos e materiais para escritórios locais e postos de controle fronteiriços; equipamentos de informática e móveis de escritório; telefones celulares; veículos e motos; equipamentos de refrigeração; insumos de laboratório. Ressaltaram também que houve a contratação de pessoal e a implementação de programas de educação sanitária em escolas primárias e rurais de fronteira com recursos do PAMA.

Ainda segundo a referida EFS, não obstante o fato de o PAMA exercer apenas uma contribuição marginal sobre o combate à aftosa em seu país, o maior valor agregado do PAMA está na virtude de haver formalizado o caráter regional da problemática. Entre as ações integradas, destacam-se reuniões técnicas para harmonizar o calendário de vacinação; realização de atividades sanitárias conjuntas com técnicos de outros países no território do cordão fronteiriço; constituição de comissões de fronteira, que contou com a participação de agentes de distintos organismos relacionados com atividades agropecuárias e os controles de fronteira, para a coordenação de atividades conjuntas; e financiamento e participação nas missões técnicas relacionadas com a avaliação dos sistemas de vacinação.

Por fim, a AGN/Argentina ressalta a importância da criação da ZAV com os países limítrofes (Bolívia, Paraguai, Brasil), pois foi possível aplicar no marco do PAMA, as medidas consensuadas e harmonizadas de controle em um território de aproximadamente 15 km para dentro de cada país.

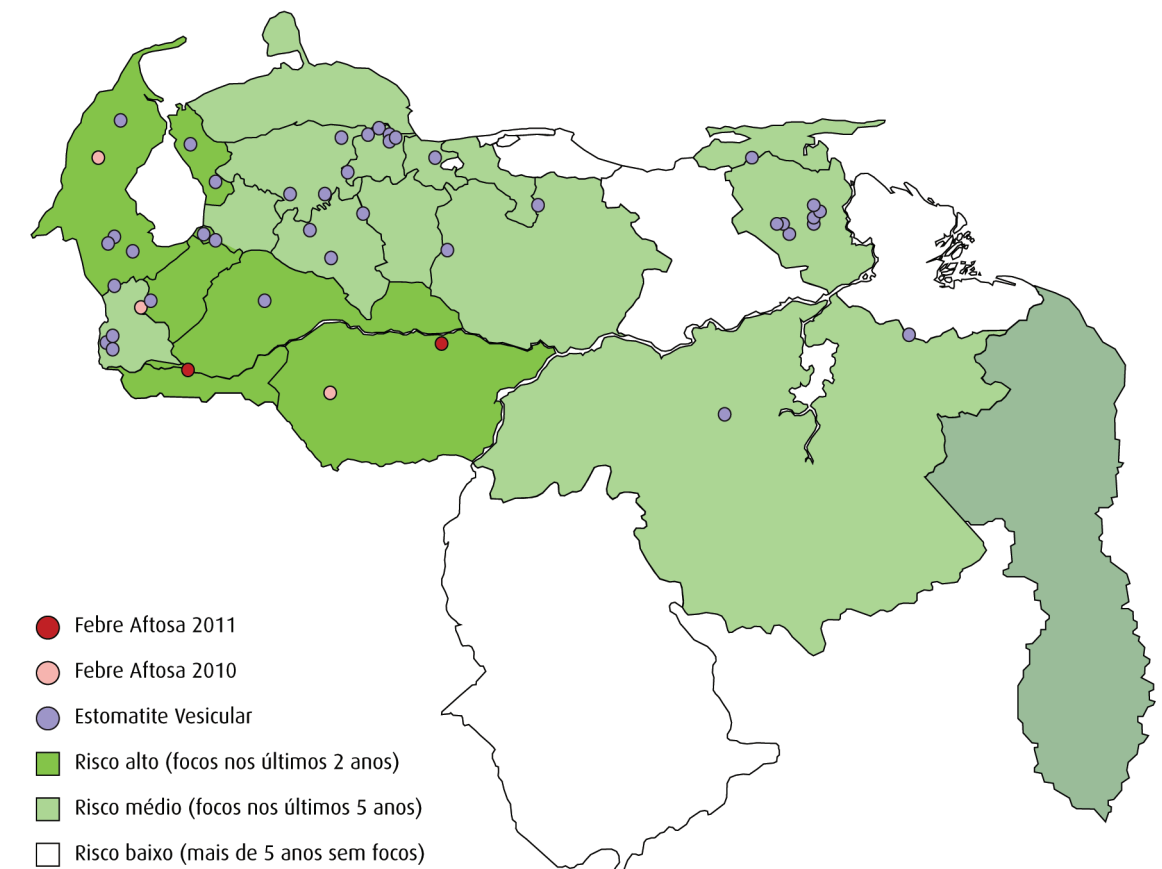
Por sua vez, a CGR/Paraguai relata que, aproximadamente, 70% do total de recursos do PAMA utilizados no país foram para quatro rubricas: aquisição de equipamentos de computação; equipamentos de transporte; construções de obra de uso institucional e diárias e gastos de deslocamento. Destaca a referida EFS que entre as compras de equipamentos pode-se citar a aquisição de software; notebooks; equipamentos de vacinação; geradores de eletricidade; conservadoras de amostras; caminhonetes; lanchas; currais móveis; combustíveis e equipamentos de escritório.

Entre as ações integradas, destaca a CGR/Paraguai que houve a contribuição do PAMA na contenção do foco de febre aftosa ocorrida no Paraguai em 2011. Com apoio dos técnicos do Comitê Veterinário Permanente do Cone Sul (CVP) foram programadas missões para o Paraguai

## Venezuela

Atualmente, não existem áreas livres de febre aftosa com ou sem vacinação declaradas oficialmente no país. No entanto, há a classificação das zonas de risco de febre aftosa com base nos focos dos últimos 21 anos. As áreas com foco nos últimos 2 anos são consideradas de alto risco, as áreas sem focos nos últimos 5 anos são consideradas de médio risco e as áreas sem focos há mais de 5 anos são consideradas de baixo risco.

Mapa nº5: *Status Sanitário nas Regiões da Venezuela*



Fonte: Coordenação Nacional de Epidemiologia Animal – INSAI/Venezuela.

## 2.8 Marco geral do controle da febre aftosa

### Âmbito Mundial

Atualmente, 178 países são membros da Organização Mundial de Saúde Animal (OIE) e, como tal, reconhecem essa organização como a instituição reitora em matéria de prevenção e luta para a erradicação da febre aftosa. Cabe à OIE indicar auditorias e/ou missões, determinar o *status* particular de cada país e região - incluindo a determinação das chamadas “Zonas de Alta

Vigilância Epidemiológica” (ZAV) -, e controlar a aderência às obrigações e protocolos previstos no Código Sanitário para Animais Terrestres aprovado pelo seu Comitê Internacional.

Como exemplo do acompanhamento realizado pela OIE, destacam-se os dois relatórios semestrais e um anual sobre a ocorrência, presença e ausência de doenças animais, população animal, serviços veterinários e dados da produção de vacinas em nível nacional, que cada país deve enviar à referida organização para ajudar a controlar a propagação de doenças animais importantes.

Além disso, os países exportadores de produtos de carne e seus derivados no Cone Sul são obrigados a aceitar as missões dos países da União Europeia e compradores estrangeiros, com o objetivo de certificar a conformidade tanto dos requisitos e condições de origem (prévia exportação), como dos programas de fortalecimento de cooperação técnica em zonas de fronteira. Nos casos da Bolívia e da Venezuela, há obrigações semelhantes em relação à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

### Âmbito Regional

Segundo as diretrizes definidas no Plano Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa (PHEFA), para os períodos 2005-2009 e 2011-2020, elaboradas pelo Grupo Interamericano de Erradicação da Febre Aftosa (GIEFA), que depende do Centro Pan-americano de Febre Aftosa da Organização Pan-americana da Saúde (Panaftosa), e aprovadas pelo Comitê Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa (COHEFA), os países devem reconhecer o caráter transfronteiriço da doença e, conseqüentemente, buscar coordenar e harmonizar suas políticas, incluindo a participação/inclusão do setor privado.

No momento da redação do PHEFA, após 15 anos de implementação de políticas para a eliminação da Febre Aftosa, considerava-se que “existia experiência suficiente para entender a situação atual e, para desenvolver uma previsão e um plano (por regiões e países) para eliminar/moderar os impactos negativos, com uma definição correspondente de metas”.

Entre as áreas de interesse, encontravam-se a região sul-americana do Chaco (incluindo territórios de fronteira da Argentina, Bolívia e Paraguai) e os territórios do Equador e da Venezuela, bem como as áreas de casos esporádicos do norte da Bolívia e zonas de fronteira entre o Paraguai e Brasil.

Com o objetivo de erradicar a doença, foram definidas estratégias, critérios, ações, atividades e metas tanto em nível de países ou regiões críticas, como em relação a temas ou a aspectos críticos transversais ou comuns a vários países e regiões e que exigiam uma coordenação e/ou uma normatização específica. Este é o caso, por exemplo, dos “Sistemas de Laboratórios de Diagnóstico e Controle de Vacinas” ou do “Fortalecimento dos Sistemas Nacionais de Vigilância” etc.

Corroborando o caráter regional do PAMA, a sua Matriz de Marco Lógico, anexa ao COF-PAMA, define que cabe ao programa, entre outras coisas:

- estruturar e manter um sólido sistema de atenção veterinária regional integrado, que permita sustentar o *status* sanitário obtido; (...)
- obter procedimentos coordenados em áreas fronteiriças; (...)
- garantir transparência e efetividade ao processo de erradicação e vigilância epidemiológica coordenada;
- otimizar e uniformizar a qualidade da vacinação utilizada e o sistema de diagnóstico dos laboratórios oficiais. (...)

Conforme mencionado, devido à elevada interdependência entre os agentes, a contaminação de um único animal pode afetar todo rebanho da região, conseqüentemente, o combate à febre aftosa deve ser feito de forma coordenada.

Nesse sentido, dado que o PAMA é um programa regional, deve-se ter em conta que as ações integradas e articuladas entre países participantes, por questões de sinergia e cooperação, permitem reduzir mais eficazmente o risco externo de contaminação por febre aftosa. Além disso, se não existisse o PAMA essas ações seriam, possivelmente, as que teriam mais dificuldade de serem realizadas.

Com vistas a apresentar as ações do PAMA nos respectivos países, optou-se por diferenciá-las em ações locais, aquelas realizadas individualmente pelo país e em ações integradas e articuladas com outros países.

Segundo a CGE/Bolívia, as ações do PAMA no âmbito local envolveram construções de escritórios locais, provisionamento de equipamentos às unidades locais de atenção veterinária, postos de controle fronteiriços, aquisição de reativos para o diagnóstico e a aquisição de equipamentos de refrigeração para a manutenção de amostras para estudos soro epidemiológicos.

Em relação às ações integradas, destaca a equipe da CGE/Bolívia que ocorreram ações de controle da sanidade animal de maneira conjunta com os países vizinhos nas fronteiras; visitas técnicas e intercâmbio de experiências; reuniões bi ou trinacionais de fronteira e de avaliação dos ciclos de vacinação e capacitação de técnicos da SENASAG por técnicos dos países vizinhos. Destaca também a importância da ação conjunta dos serviços veterinários na Zona de Alta Vigilância (ZAV) para a implementação de um Sistema de Vigilância Epidemiológica que garantisse a detecção precoce e a resposta imediata frente a situações de emergência.

Além disso, ressalta a CGE/Bolívia a atuação conjunta, no marco do PAMA, de técnicos dos países do Mercosul, do Comitê Veterinário Permanente e da Panaftosa nas campanhas de

## RECOMENDAÇÕES

Medidas para aperfeiçoar o atual nível de planejamento do PAMA:

- realizem diagnóstico e análises situacionais conjuntos entre os países integrantes do Cone Sul, identificando, por meio de estudos técnicos e documentos das Missões do Comitê Veterinário Permanente do Mercosul e das Atas do Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa, as deficiências e as intervenções necessárias para potencializar o combate à febre aftosa na região;
- realizem um planejamento plurianual com objetivos, metas e prazos detalhados, preferencialmente com base no diagnóstico e nas análises situacionais conjuntos que vierem a ser elaborados, com vistas a orientar os Planos Operativos Anuais (POA);
- incluam nos Planos Operativos Anuais (POA) indicadores, prazos e responsáveis para que se permita acompanhar e avaliar a eficiência e a eficácia das ações a serem implementadas;
- realizem acompanhamentos e revisões periódicas no planejamento plurianual que vier a ser acordado entre os países.

Entende-se que as recomendações acima permitirão que as ações do PAMA, que hoje são apresentadas, muitas vezes, como meramente residuais, causem impactos mais significativos e relevantes para o combate da febre aftosa no Cone Sul.

### B. A principal contribuição do PAMA foi observada nas ações integradas e articuladas entre os países, todavia não existem evidências de que essas ações estejam em áreas prioritárias e que tenham sido adequadamente dimensionadas.

Ao se avaliar a contribuição de um determinado programa, uma possível abordagem é a comparação entre a situação atual e a situação sem a referida intervenção pública.

Assim, como primeira etapa da análise para se identificar os principais resultados do PAMA, é necessário identificar as ações que dependem em maior grau, ou até mesmo exclusivamente, do programa, pois essas ações, em última análise, justificam a existência da referida intervenção. Para tanto, é importante analisar quais as características e as atribuições do PAMA definidas em seus documentos de criação.

Conforme a Decisão CMC nº 25/05, em seu anexo, cabe ao PAMA coordenar as ações dos países em nível de fronteiras com relação aos respectivos programas ou planos nacionais de erradicação da febre aftosa, para manejar adequadamente os riscos derivados do trânsito e transporte tradicional nessas áreas, objetivando o fortalecimento de um programa de prevenção.

Além disso, a Panaftosa também exerce a Secretaria ex-officio da Comissão Sul-americana para a Luta Contra a Febre Aftosa (COSALFA), criada em 1972, a fim de validar os programas nacionais de controle e garantir a integração regional dessas ações. A COSALFA está composta por 11 países da América do Sul: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Venezuela e Uruguai.

O fato de a Panaftosa - criada em 1951, sempre ter sido sediada na cidade do Rio de Janeiro, contribuiu para que o Brasil adquirisse uma experiência considerável na prevenção, monitoramento e controle de erradicação da doença. Isso resultou não apenas num papel relevante do Brasil dentro do Conselho Agropecuário do Sul (CAS), e da Comissão do Mercosul Livre de Febre Aftosa (CMA), mas também na sua participação no desenvolvimento do novo PHEFA (2011-2020), e entre outras ações, como por exemplo, a assistência técnica à Bolívia e o apoio à formação profissional no Equador, Bolívia e Venezuela. Embora em menor escala, a Argentina desenvolve uma intensa ação de assessoria e capacitação com a Bolívia e com o Paraguai, com quem compartilha grande parte da sua fronteira norte, zona crítica em matéria de febre aftosa.

O Mercosul ao envolver-se na temática por meio do CMA e do CAS, determinou a criação do Comitê Veterinário Permanente do Cone Sul (CVP) e, considerando o objetivo da integração regional, permitiu o lançamento do Programa Ação Livre de Doenças (PAMA). Em tese, o PAMA deve incluir as diretrizes da OIE, da OPAS, seguindo as orientações do PHEFA e da Panaftosa.

O alto grau de integração do PHEFA 2005-2009 no PAMA 2006 - 2009 (isto é, entre Panaftosa e Mercosul) surge não apenas a partir da identificação explícita de Panaftosa como “órgão de referência continental que irá fornecer cooperação técnica” (Decisão CMC N° 25/05 “Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa” – Cap. VII), mas também de definições incluídas no documento citado.

### Âmbito Nacional

Em termos gerais, pode-se imaginar que as estratégias de cada país em relação à febre aftosa incorporam os conteúdos e orientações do PAMA. Este programa do Mercosul é consistente com as orientações gerais definidas em nível regional.

Cabe destacar que antes da criação do PAMA, em alguns casos, os países participantes já possuíam programas nacionais de combate à febre aftosa em diferentes estágios de implementação.

Neste contexto, ao avaliar a importância do PAMA para cada um dos países participantes, deve ser considerado não apenas o aporte financeiro, mas o impacto dessa nova ação no contexto da experiência pregressa de cada país, considerando a capacidade de angariar recursos técnicos, científicos e metodológicos para combater a doença.

Assim, acredita-se que a implementação do PAMA permite, além da transferência de recursos financeiros, o estabelecimento de uma colaboração maior entre os países e o MERCOSUL, o implemento da comunicação no âmbito regional, a transferência de conhecimento e assistência técnica além da coordenação de ações preventivas e paliativas, principalmente nas zonas críticas da fronteira comum.

O grau de incorporação do PAMA aos programas nacionais de combate à febre aftosa tem sido muito elevado, mais explicitamente no caso da Bolívia e do Brasil, menos explícito no caso da Argentina.

Tabela nº 5: Subunidades executoras e programas nacionais de combate à febre aftosa.

País	Subunidade Executora do PAMA	Programa Nacional
Argentina	SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria)	Programa de Erradicación de la Fiebre Aftosa
Bolívia	SENASAG (Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria)	Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa en Bolivia (PRONEFA)
Brasil	SDA-MAPA (Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)	Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa (PNEFA)
Paraguai	Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos DINCAP y el Servicio Nacional de Salud y Calidad Animal (SENACSA)	Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa.
Venezuela	Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral (Insai)	Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa

Fonte: Relatórios das EFS

2.9 Avanços e situação sanitária em cada país

Argentina

Os avanços em matéria sanitária na Argentina permitiram reverter a situação de exclusão dos produtos pecuários argentinos do comércio internacional devido a condição de “país aftósico”. Atualmente, a condição sanitária de “país livre de aftosa”, acrescenta valor e gera vantagens comparativas para o país no mercado internacional.

Por outro lado, se houver um retrocesso na condição sanitária esta poderia afetar o fornecimento de produtos para a Região da Patagônia, que é uma zona deficitária, principalmente, de carne bovina.

Apesar de as Normas Básicas do Sistema de Programação de Operações da Bolívia determinarem que cabe aos órgãos públicos identificar e analisar o entorno econômico, social, tecnológico e legal, bem como as políticas públicas que incidam ou condicionem os objetivos de gestão, não foi evidenciado pela equipe de auditoria da CGE/Bolívia a existência de análises situacionais.

Nessa mesma linha, o TCU/Brasil ressalta que o planejamento atual do PAMA não está baseado em diagnósticos regionais que permitam orientar os esforços a áreas e a ações prioritárias que mitiguem as fragilidades externas. Segundo o relatório de auditoria, dada a falta de diagnóstico conjunto da atual situação, existe risco de o PAMA estar com os recursos mal-dimensionados e não estar potencializando seus impactos.

A Contraloría General de Republica (CGR/Paraguai), corroborando essa falha de planejamento, ressalta a necessidade de um diagnóstico conjunto com vistas a identificar as deficiências referentes ao combate à febre aftosa.

Além disso, a CGE/Bolívia relata que, com base na análise das gestões 2008-2011, os POA da Bolívia não incluíram responsáveis, metas anuais, indicadores de eficácia, eficiência e economia. Essas falhas, conforme será apresentado no tópico referente ao achado 3.4, afetam a capacidade de monitoramento e avaliação do programa.

A CGR/Paraguai ressalta a importância do POA como ferramenta de gestão e indica que os referentes aos anos de 2007 e 2008 não apresentaram os objetivos, indicadores, metas e responsáveis e o POA 2009 não apresentou os objetivos, metas e responsáveis.

Em suma, os POA não são elaborados com a devida fundamentação técnica que permita dimensionar, priorizar e identificar as ações necessárias ao combate à febre aftosa no Cone Sul. Por conseguinte, os países indicam seus projetos sob a ótica de suas próprias políticas de combate à aftosa sem favorecer o combate regional à doença.

Portanto, verificou-se que pela falta de procedimentos que priorizem as ações, os recursos do PAMA são direcionados, em sua maioria, para aquisição de veículos, equipamentos de informática, viagens e consultorias, sem estarem, entretanto, vinculados a um objetivo estratégico previsto em um planejamento plurianual detalhado e revisado periodicamente.

As análises realizadas pelas EFS evidenciaram que a sistemática de planejamento atual do PAMA possui, em linhas gerais, três deficiências que reduzem a sua capacidade de potencializar as ações do programa: i) não existem planejamentos plurianuais, ou seja, o maior horizonte de programação de ações atualmente é o anual; ii) faltam metas estratégicas intermediárias que indiquem as etapas necessárias a serem alcançadas, prejudicando o dimensionamento das ações e dos recursos do PAMA; iii) o planejamento atual, realizado nos POA, não está baseado em diagnósticos regionais que permitam orientar os esforços a áreas e ações prioritárias que mitiguem as fragilidades externas.



*Tal entendimento é confirmado pelo próprio MAPA que afirma que há necessidade de um plano sub-regional, mais detalhado que o PHEFA, no âmbito do Mercosul, para que as ações do PAMA e programas semelhantes sejam desenvolvidos de forma mais eficaz. Isso ocorre porque o PHEFA não apresenta metas detalhadas sobre as etapas a serem atingidas, o que não permite que esse documento oriente adequadamente as ações regionais.*

Assim, a elaboração de um plano sub-regional de combate à febre aftosa para o Cone Sul, mais detalhado que o PHEFA, é condição importante para se alcançar maior efetividade nas ações do PAMA. Esse planejamento sub-regional poderia servir como balizador para o planejamento de curto, médio e longo prazo do PAMA.

As equipes de auditoria identificaram também que a única forma de planejamento atual do PAMA ocorre por intermédio dos Planos Operativos Anuais (POA), não tendo sido identificados planejamentos de médio e longo prazo, isto é, planejamentos plurianuais para o programa.

Segundo a CGR/Paraguai, um possível plano plurianual para o PAMA permitiria detalhar as ações e os investimentos a serem realizados nos próximos anos, possibilitando o atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos. Dessa forma, a carência desse plano impossibilita obter um melhor direcionamento das ações por parte das SUE-PAMA dos países.

Por sua vez, a CGE/Bolívia ressalta que apesar da inexistência de uma planificação plurianual para o PAMA no país, o Plano Estratégico Bolívia Livre de Febre Aftosa 2011-2015 inclui as atividades de médio e longo prazo do PAMA. Esse fato, segundo a própria Contraloría, dificulta a discriminação entre as ações que correspondem ao PAMA e as que correspondem ao programa nacional, o PRONEFA.

Em termos gerais, isso ocorre porque o SENASAG considera o PAMA como uma fonte de recursos para a execução de atividades de seu programa nacional e porque não há uma discriminação objetiva do planejamento de médio e longo prazo do PAMA. Logo, suas ações genéricas acabam abarcadas pelo planejamento mais objetivo e bem detalhado no âmbito do Plano Estratégico Bolívia Livre de Febre Aftosa 2011-2015.

Nesse sentido, as demais EFS ressaltam que o planejamento das ações financiadas pelo PAMA em seus países carece de uma melhor discriminação e detalhamento, haja vista que, recorrentemente, essas ações são vistas como um complemento para os programas nacionais. Consequentemente, a visibilidade das ações e o reconhecimento dos atores sobre a atuação do PAMA diminuem, conforme pôde ser observado na pesquisa realizada pela AGN/Argentina.

Além disso, em que pese ser o POA, a única forma de planejamento que vem sendo realizado no PAMA, as equipes de auditoria não identificaram indícios de que estes sejam baseados em análises situacionais para o Cone Sul e em diagnósticos regionais tempestivos e atualizados.

## Antecedentes

Os planos de controle e erradicação da febre aftosa, implementados no final dos anos 90, tiveram resultados diversificados. As estratégias de vacinação implementadas reduziram gradualmente a doença, até o desaparecimento de casos clínicos em 1994.

Em 1997 - obteve o *status* de “país livre com vacinação” e em 1999 o SENASA decidiu pela cessação da vacinação. Um ano mais tarde, obteve-se o reconhecimento da OIE de “país livre de febre aftosa sem vacinação”.

Em meados de 2000, há um ressurgimento do vírus que causa uma epidemia em grande parte do território nacional e permanece até o início de 2002, quando se registrou um caso clínico relacionado com esse evento sanitário. No total, foram 2.563 focos que afetaram as principais áreas pecuárias do país.

Em agosto de 2003, detectou-se um caso de febre aftosa perto do matadouro municipal de Tartagal, Salta, que afetou alguns porcos. Embora não tenha sido possível isolar o vírus, nem determinar de maneira confiável a origem, o caso foi relacionado cronologicamente com outros focos que ocorreram na Bolívia e no Paraguai nos meses anteriores, de acordo com relatos do SENASA.

Posteriormente, em fevereiro de 2006, um surto é detectado em uma fazenda no departamento de San Luis del Palmar, província de Corrientes, que afetou o gado bovino. Este foi o último caso da doença registrado até a presente data na Argentina.

Tanto nesse último foco como no de Salta, foi aplicado o sacrifício sanitário como medida de controle e erradicação da doença, além de outras ações como a contenção com a vacinação perifocal e a restrição de movimento de todos os animais susceptíveis de contrair o vírus da febre aftosa.

A consequência imediata para cada um dos casos citados foi o fechamento dos mercados internacionais para os produtos agrícolas.

## Bolívia

A melhoria da situação atual da febre aftosa no país permite solicitar à Comissão Internacional de Saúde Animal da OIE a certificação de país livre de febre aftosa. Isso permite a comercialização e exportação de carne e dos subprodutos de origem animal. Com isso melhoram os preços internos desses produtos, os quais beneficiam e incentivam os pequenos produtores e comunidades camponesas.

Um agravamento da situação epidemiológica do país em relação à febre aftosa significaria não atingir a condição de país livre da doença, já que a ocorrência de focos da doença implicaria a impossibilidade de exportação de produtos e subprodutos de origem animal, além de

outros produtos de origem vegetal que atualmente estão sendo exportados (banana da terra, abacaxi, quinoa, soja etc.), nas áreas de ocorrência desta doença, juntamente com restrições à comercialização interna de produtos de origem animal.

### Antecedentes

Nos períodos de marcada endemia da doença, os dados com relação ao impacto econômico em sistemas pecuários extensivos em departamentos da Bolívia mostraram que as perdas para os agricultores em grandes fazendas foram de 2%, sendo de 10% em fazendas de dimensão média e de 7% em fazendas pequenas.

Com base em estudos realizados pela Unidade Nacional de Vigilância Epidemiológica (UNIVEP), em 1998, as perdas econômicas foram estimadas pela presença de febre aftosa no Departamento de Santa Cruz, em cerca de um milhão de dólares (Boletim Epidemiológico nº 1 - UNIVEP).

A ocorrência de focos de febre aftosa em 2007, nos municípios de Cuatro Cañadas, Cabezas, Cotoca, Hoyos Montero, Santa Cruz causaram perdas de mais de 1,3 milhões de dólares, sem quantificar as perdas ocasionadas pelos fechamentos da exportação do leite, carne e outros subprodutos. Além disso, afetou o comércio de outros produtos, como resultado da impossibilidade do movimento de outras espécies animais tais como porcos, aves, bem como de produtos de origem agrícola.

### Brasil

O controle da febre aftosa no Brasil remonta aos anos 30 do século passado, com a criação do Serviço de Defesa Sanitária Animal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Desde então, o número de casos de contaminação diminuiu, não tendo sido notificados casos de aftosa nos últimos seis anos.

No entanto, embora o Brasil tenha regiões que ainda não estão livres da doença, os últimos focos surgiram nas zonas de fronteira, afetando significativamente os produtores brasileiros, culminando na apreensão de carne brasileira em 60 países.

Em 1992, o Panaftosa, em coordenação com o programa nacional de combate à febre aftosa (PNEFA), introduziu uma nova estratégia para combater a doença no Brasil, fruto de décadas de pesquisas e ações que geraram conhecimento sobre a dinâmica do setor agropecuário e sobre a forma de transmissão de febre aftosa no Brasil. Em poucos anos, o PNEFA conseguiu uma grande redução no número de focos, permitindo que o Brasil entrasse com força no mercado internacional de carnes.

No gráfico seguinte é possível ver a evolução dos focos detectados no território brasileiro no período de 1979 a 2011.

Segundo o convênio COF – PAMA n.º 07/07, são objetivos do Pama:

- apoiar a erradicação da Febre Aftosa no âmbito do Mercosul e dos Estados Associados participantes e sustentar a condição epidemiológica alcançada, mediante o funcionamento de um sólido Sistema de Atenção Veterinária;
- contribuir para o desenvolvimento da pecuária regional para sua inserção no mercado internacional e para o fortalecimento das estruturas sanitárias para a prevenção de outras enfermidades exóticas de similar impacto econômico.

Ao se analisar os objetivos do programa, torna-se evidente a necessidade de estratégias e técnicas de planejamento adequadas para que se possa, com os limitados recursos financeiros do programa, alcançá-los.

O combate à febre aftosa depende da articulação entre as partes envolvidas, pois o problema de contaminação de uma fazenda torna-se um problema para outras fazendas, o mesmo acontecendo com municípios, estados e países, isto é, existe uma forte interdependência entre os agentes. Com efeito, a erradicação dessa enfermidade exige a coordenação de ações públicas e privadas nas esferas local, nacional e internacional.

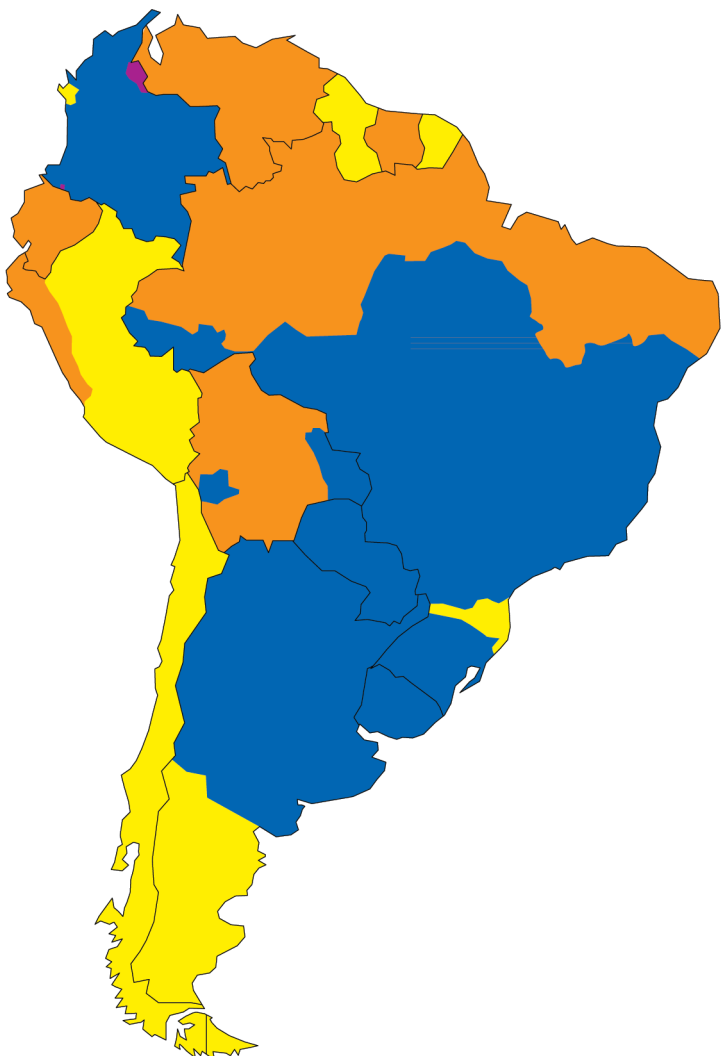
Dadas as fragilidades e os riscos externos de contaminação presentes no Cone Sul, o PAMA, segundo opinião de especialistas entrevistados, deve ser tratado como um programa regional, com planejamento, execução e acompanhamento separados das ações dos programas nacionais, mas com a devida coordenação e articulação entre as ações e as atividades.

Nesse sentido, a auditoria coordenada avaliou se o planejamento do PAMA é realizado com base em estudos e documentos técnicos capazes de identificar as áreas prioritárias de atuação e as ações necessárias para reduzir as fragilidades regionais, bem como está sendo realizado com base em objetivos e metas, considerando horizontes de curto, médio e longo prazo.

As equipes de auditoria dos países identificaram que não existe um marco de planejamento regional que oriente, de forma objetiva, as ações do PAMA. Conforme apresenta a Auditoria General de la Nación (AGN/Argentina), o PAMA, por conta da Decisão CMC nº 25/05, foi criado com base nas orientações do Plano Hemisférico de Erradicação da Febre Aftosa (PHEFA) 2005-2009. A referida Decisão determinou que o PAMA, em sua formatação inicial, incorporasse o caráter regional da problemática definido pelo PHEFA e o considerasse nas atividades que viessem a ser realizadas.

Apesar da importância do PHEFA, cabe ressaltar que este documento não tem as características de um plano operacional e não está voltado, de forma detalhada, para a realidade do Mercosul. Segundo o relatório do TCU/Brasil, o PHEFA é insuficiente para orientar adequadamente a sistemática de planejamento do PAMA:

Mapa nº 8: Febre Aftosa na América do Sul



Situação da Febre Aftosa segundo a OIE (março 2011)

- Zona livre sem vacinação
- Zona livre com vacinação
- Zona não-livre
- Zona de proteção

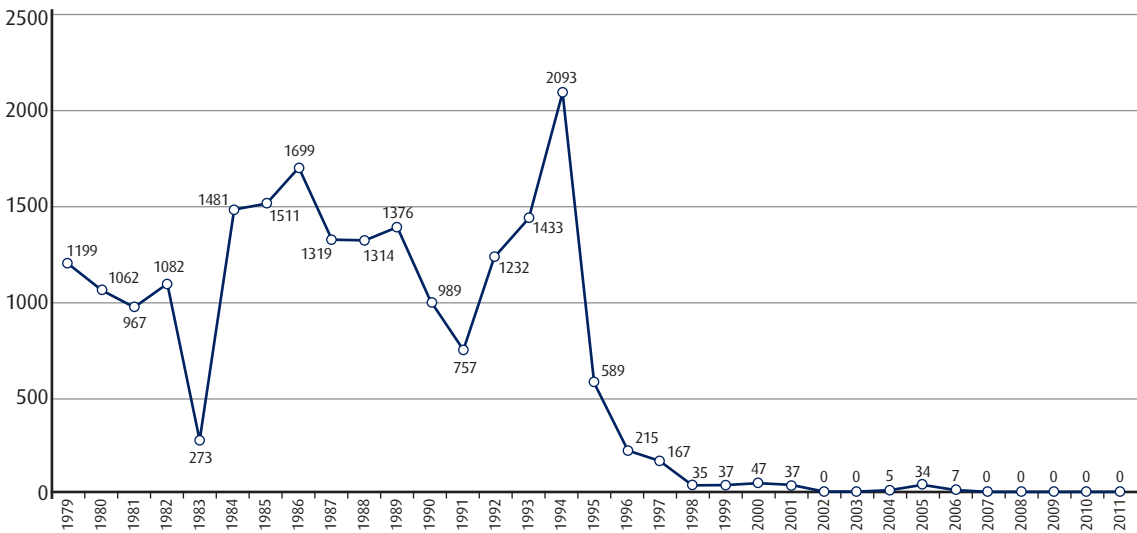
Fonte: OIE, Panaftosa, PAHO/WHO, 2011.

3. Principais Achados de Auditoria

O presente capítulo sintetiza os principais achados identificados pelas EFS participantes da auditoria coordenada. Destacaram-se apenas aqueles em que houve significativo consenso entre as EFS, em especial aqueles que contribuem para uma melhor compreensão da importância do PAMA para o Cone Sul, bem como aqueles que ressaltam a necessidade de melhoria de gestão do programa.

- A. O Planejamento do PAMA não está fundamentado em análises situacionais e diagnósticos realizados conjuntamente pelos países beneficiários do programa, não possui prazos, metas e objetivos de médio e longo prazo, bem como não apresenta a necessária discriminação entre as atividades desenvolvidas com seus recursos e aquelas realizadas pelos programas nacionais.

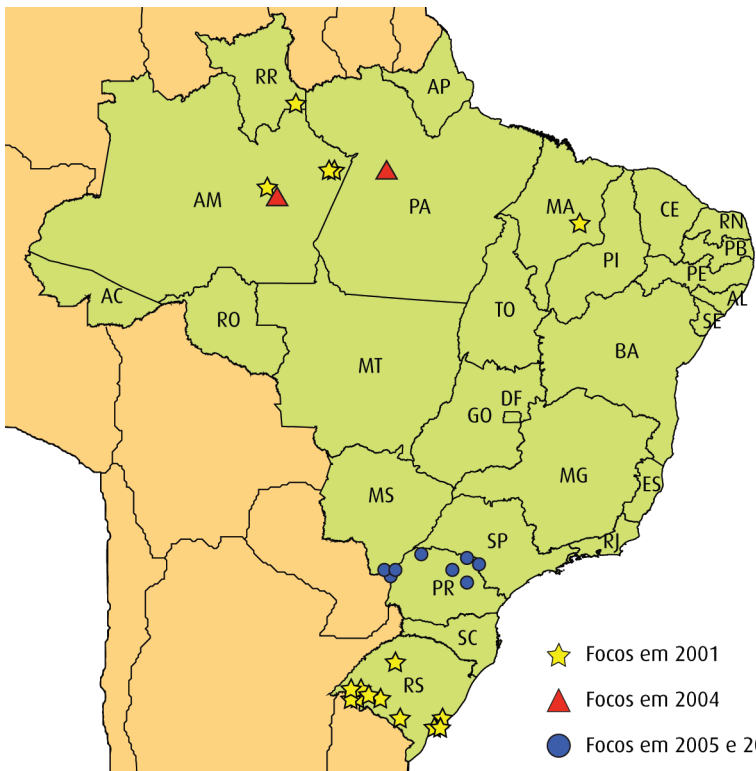
Gráfico nº 1: Focos de Febre Aftosa no Brasil, 1979-2011.



Fonte: MAPA, 2011.

Como se observa no mapa nº 7, o maior número de surtos ocorreu no Rio Grande do Sul em 2001 (30 focos) e no Mato Grosso do Sul em 2005 e 2006 (34 focos). As outras ocorrências foram nos estados do Paraná e do Maranhão.

Mapa nº 7: Distribuição geográfica de focos de FA, 2001 a 2011



- ★ Focos em 2001
- ▲ Focos em 2004
- Focos em 2005 e 2006

Ano	UF	Total
2001	AM	5
	MA	1
	RR	1
	RS	30
	Total	37
2004	AM	4
	PA	1
	Total	5
2005	MS	33
	PR	1
	Total	34
2006	MS	1
	PR	6
	Total	7
Total		83

Fonte: MAPA, 2011.

## Paraguai

Toda a discussão sobre a situação sanitária do Paraguai ficou centrada nos últimos focos identificados no país em 2011. Nesse sentido, posteriormente aos focos de febre aftosa no Departamento de São Pedro (setembro de 2011 e janeiro de 2012), os membros do Comitê Permanente de Veterinários do Cone Sul (CVP) agendaram duas missões ao Paraguai.

Em resposta às missões realizadas, os órgãos responsáveis no Paraguai tomaram várias ações, entre elas: revisão do sistema de vacinação antiaftosa; elaboração de novas exigências para a expedição de vacinas; implementação de novos módulos no sistema informatizado do SIGOR III; estabelecimento de três períodos de vacinação para os bezerros; supervisão da revacinação; entre outras.

**Mapa nº 7: Localização dos últimos focos de febre aftosa no Paraguai**



Fonte: Relatório da CGR/Paraguai.

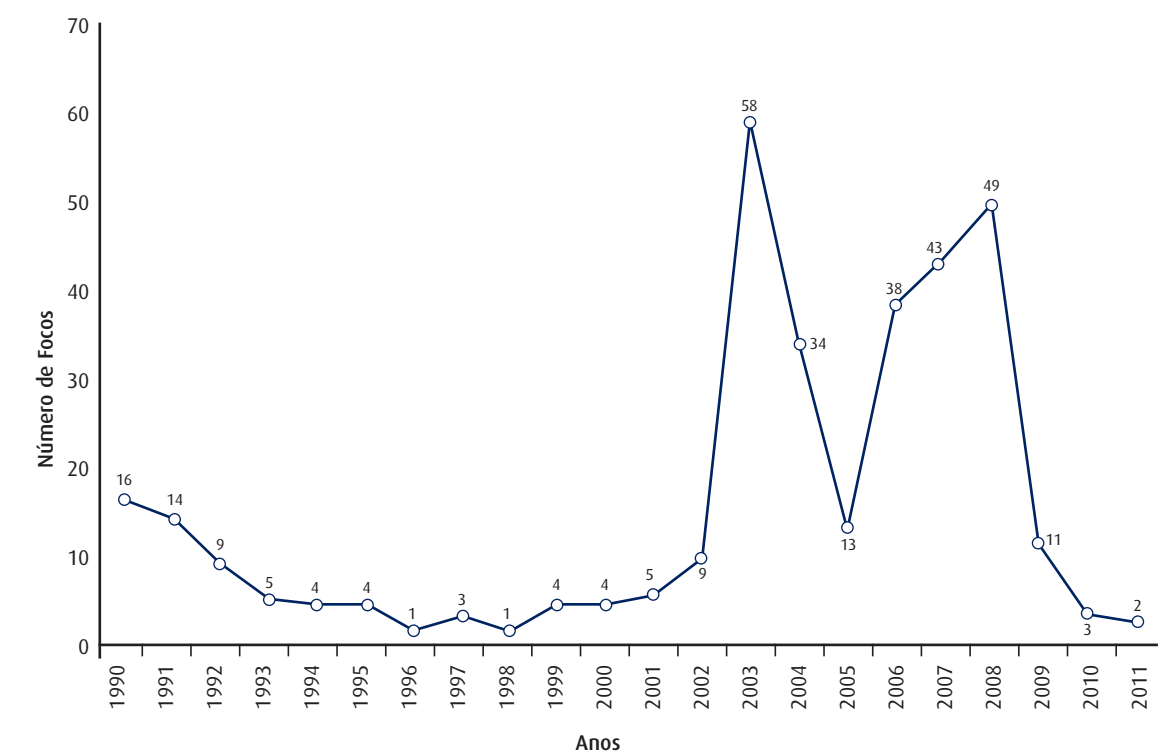
## Venezuela

A febre aftosa está se mantendo presente na Venezuela durante os últimos 20 anos, razão pela qual a estratégia de vacinação em todo o território nacional, a cargo do INSAI, permanece vigente e ocorre em dois ciclos anuais.

Em 1998, o país contava com 12.903.311 cabeças de gado, das quais foram vacinadas, no primeiro ciclo, 8.076.923 e 8.861.538 no segundo, representando uma cobertura de 66% do rebanho nacional.

Em 2007, ocorreram 43 focos de febre aftosa no país, aumentando para 49 em 2008. Contudo, a partir de 2009, o país está conseguindo baixar os índices de ocorrências, atingindo 11 casos em 2009, três casos em 2010 e dois focos em 2011 (Estados de Apure e Barinas).

**Gráfico nº 2: Focos de Febre Aftosa na Venezuela, 1990-2011.**



Fonte: Relatório CGR/Venezuela

## 2.10 Situação da Região em março de 2011

Conforme se observa no mapa abaixo, vários países convivem com áreas livres de aftosa com vacinação e áreas não livres. Esse mapa evidencia de maneira geral que a América do Sul ainda precisa avançar muito em estratégias e ações para erradicar definitivamente o vírus da febre aftosa.