



2272689

08620.002688/2020-29



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO
COORDENAÇÃO DE AUDITORIA

RELATÓRIO DE AUDITORIA - RA 012

1. INTRODUÇÃO

No dia 23 de março de 2020 deu-se início ao processo de auditoria na Coordenação Geral de Etnodesenvolvimento - CGEtno por esta Auditoria Interna - AUDIN. Conforme previsto no artigo 16 do Decreto nº 9.010/2017, no artigo 28 do Regimento Interno da Funai Portaria nº 666/PRES/2017 e no PAINT-2020, foi informado à Presidência a realização da Auditoria RA-012, por meio do Memorando nº 33/2020/AUDIN-FUNAI.

2. OBJETIVO

Esta auditoria teve como objetivo verificar os controles internos da gestão implementados pela CGEtno nos procedimentos da Unidade em comento para os trabalhos de Promoção ao Etnodesenvolvimento.

3. ESCOPO

A estratégia definida pela Audin, para o exercício de 2020, resultou de um trabalho conjunto com a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Justiça e Segurança Pública da Controladoria Geral de União-CGU e priorizou auditorias nos processos finalísticos, com vistas a agregar valor e viabilizar eficiência ao alcance dos objetivos e finalidades desta Fundação.

O escopo deste trabalho de auditoria está previsto no item 07 da matriz de risco do Plano Anual de Auditoria Interna 2020 (2197401) e restringiu-se à unidade que detêm as ações e/ou correlação com as temáticas supracitadas, bem como responsabilidade regimental, visando avaliar os controles internos da gestão definidos pela CGEtno nos processos de trabalho relacionados à análise e aprovação dos Planos Anuais de Trabalho – PAT, distribuição de recursos para as unidades descentralizadas, bem como as demais atividades cuja finalidade é a promoção ao etnodesenvolvimento no âmbito da FUNAI.

O presente trabalho de auditoria foi realizado no período de 23/03/2020 a 18/06/2020.

A metodologia adotada nos procedimentos de auditoria utilizados pela Audin, estão em conformidade com as técnicas definidas no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

4. QUESTÕES DE AUDITORIA

- Quais foram os atributos utilizados para a estimativa do recurso orçamentário necessário para as ações de promoção ao etnodesenvolvimento no exercício de 2020?
- Quais orientações/critérios definidos para a redistribuição do orçamento?
- Quais são as competências exigidas para a designação e quais as atribuições dos pontos focais durante todo o processo?
- Quais são critérios utilizados para a distribuição dos processos entre os pontos focais?
- Quais são critérios/parâmetros previstos nas orientações para o planejamento das ações de etnodesenvolvimento em 2020?
- Quais são os controles internos da gestão definidos para a análise do PAT pelos pontos focais e quais são as ações decorrentes deste procedimento?
- Quais são os controles internos da gestão adotados e qual a forma de aprovação dos PAT?
- Qual é a finalidade do SIPAT?
- Quais produtos são gerados a partir do sistema e qual a utilidade deles para a tomada de decisão na CGEtno?
- Quais são controles internos da gestão para o monitoramento do PAT e quais os procedimentos e unidades envolvidos no processo?
- Quais são os critérios utilizados na seleção das ações/projetos a serem acompanhados presencialmente pela CGEtno?
- Qual tratamento gerencial é dado para as informações apresentadas nos relatórios finais?
- Quais são os controles internos da gestão definidos para a análise dos relatórios finais?
- O documento produzido contém todos os elementos necessários para subsidiar a aprovação dos relatórios finais?
- Quais os encaminhamentos são dados quando a análise do relatório final contiver ressalvas ou for desfavorável?

5. ACHADOS DE AUDITORIA

5.1. Informação: Estrutura da Coordenação-Geral de Etnodesenvolvimento - CGEtno



Figura 1: Organograma CGEtno

Coordenação-Geral de Promoção ao Etnodesenvolvimento – CGEtno

I – coordenar, o desenvolvimento e a execução de políticas, programas e ações relacionados ao etnodesenvolvimento, com foco no apoio e fomento à produção sustentável, na geração de renda e no acesso aos mercados, fundamentados na gestão territorial e ambiental sustentável, considerando histórico de contato e as dimensões de gênero e de geração, com vistas à segurança alimentar e nutricional, à sustentabilidade e à autonomia dos povos indígenas;

II - acompanhar e orientar o planejamento, a programação e a execução orçamentária, físico-financeira quanto ao alcance das metas, iniciativas e indicadores das ações sob responsabilidade da Coordenação-Geral, inclusive daquelas provenientes da aplicação da renda do patrimônio indígena;

III – participar da elaboração do plano de aplicação dos recursos da Renda do Patrimônio Indígena com as Coordenações Regionais, e a participação efetiva das comunidades indígenas, no âmbito de sua competência, assim como propor programas específicos no âmbito da Renda do Patrimônio Indígena;

IV – orientar e apoiar as unidades descentralizadas nas articulações interinstitucionais visando à promoção do etnodesenvolvimento e à segurança alimentar e nutricional;

V – propor e contribuir na execução de processos formativos, para indígenas e servidores;

VI – propor normas e procedimentos no que se refere à regulamentação de ações de etnodesenvolvimento;

VII – coordenar, no âmbito do etnodesenvolvimento, processos de consultas prévias, livres e informadas às comunidades indígenas, respeitadas suas formas próprias de organização social;

VIII – fornecer, no âmbito de suas competências, subsídios e manifestações necessárias à regularidade do componente indígena de licenciamento ambiental, no âmbito do PBA de mitigação e compensação socioambiental, sempre que solicitado pela CGLic;

IX – apoiar a CGIirc e as Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental nas ações de promoção ao etnodesenvolvimento junto a povos isolados e de recente contato;

X – acompanhar e participar de colegiados, fóruns e conselhos relacionados às políticas públicas;

XI – promover, junto às unidades descentralizadas, a execução direta ou indireta de políticas específicas como Assistência Técnica e Extensão Rural Indígena - ATER-Indígena, compras públicas institucionais e outras atinentes ao etnodesenvolvimento; e

XII – acompanhar, em articulação intersetorial, os projetos de cooperação com organismos internacionais e organizações não governamentais, bem como projetos especiais.

Coordenação de Produção Sustentável – Copros

I – coordenar a orientação e apoio às unidades descentralizadas, comunidades indígenas e instituições parceiras na elaboração, implementação e gestão de projetos e atividades sustentáveis voltados à segurança alimentar e nutricional;

II – estimular, fortalecer e apoiar práticas e saberes indígenas associados à sua agrobiodiversidade, com foco na valorização e resgate de sementes e cultivos tradicionais dos povos e comunidades indígenas;

III – subsidiar a Coordenação-Geral na articulação interinstitucional e intersetorial para a inserção da dimensão do etnodesenvolvimento nas políticas públicas relacionadas à produção sustentável, prioritariamente de base agroecológica, na promoção do acesso diferenciado dos povos indígenas a essas políticas;

IV – propor e elaborar estudos e pesquisas relacionados à produção sustentável, segurança alimentar e nutricional;

V – coordenar, articular e executar as políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural Indígena - ATER-Indígena; e

VI – coordenar e executar, em articulação intersetorial e interinstitucional, as políticas de acesso à água para consumo e produção, no âmbito de suas competências.

Coordenação de Geração de Renda – Coger

I – coordenar a orientação e apoio às unidades descentralizadas, comunidades indígenas e instituições parceiras na elaboração, implementação e gestão de processos, projetos e atividades sustentáveis relacionados à geração de renda e ao acesso dos

produtos indígenas aos mercados;

II – coordenar a orientação e apoio às unidades descentralizadas quanto à adoção de boas práticas e ao cumprimento de normas sanitárias e demais exigências técnicas e legais para produção, beneficiamento, armazenamento, transporte e comercialização de produtos de origem animal e vegetal provenientes das terras indígenas;

III – articular com os órgãos responsáveis a adaptação das normas sanitárias e demais exigências técnicas e legais, às realidades indígenas;

IV – identificar e disseminar mecanismos que proporcionem condições justas e diferenciadas de acesso dos produtos indígenas aos mercados, como subvenções, crédito e isenções fiscais e tributárias;

V – subsidiar a Coordenação Geral na articulação interinstitucional e intersetorial para a inserção da dimensão do etnodesenvolvimento nas políticas públicas relacionadas à geração de renda e na promoção do acesso diferenciado dos povos indígenas a essas políticas;

VI – orientar e articular com a CGPDS, a implementação de ações de infraestrutura comunitária necessárias à produção, beneficiamento, escoamento, armazenamento e comercialização de produtos indígenas;

VII – identificar e estimular a adoção de boas práticas de manejo ambiental dos produtos oriundos das terras indígenas, em articulação intersetorial e interinstitucional;

VIII – apoiar a implementação dos diferentes mecanismos de valorização e reconhecimento de serviços ambientais, em articulação intersetorial e interinstitucional;

IX – apoiar a promoção e agregação de valor dos produtos indígenas, por meio de marcas coletivas, selos, indicações de procedência, denominações de origem e certificações participativas;

X – propor e elaborar estudos e pesquisas relacionados à desoneração dos custos da produção indígena e à geração de renda, visando à formulação de mecanismos de melhoria do acesso aos mercados;

XI – analisar, apoiar, acompanhar e divulgar as atividades de visitação para fins turísticos em terras indígenas, assim como propor novos regramentos junto aos órgãos competentes pelas políticas de turismo; e

XII – promover a inserção dos povos indígenas nos programas de compras públicas

Coordenação de Projetos Demonstrativos, Monitoramento e Avaliação – Coprod

I – coordenar a orientação e apoio às unidades descentralizadas, comunidades indígenas e instituições parceiras na elaboração, implementação e gestão de projetos e atividades relacionados às temáticas transversais, estratégicas e inovadoras afetas ao etnodesenvolvimento;

II – propor e elaborar estudos e pesquisas relacionados às temáticas transversais, estratégicas e inovadoras afetas ao etnodesenvolvimento, com vistas à identificação e proposição de metodologias adequadas de trabalho;

III – sistematizar informações, resultados e lições dos projetos demonstrativos e organizar publicações, valorizando, sobretudo, os saberes e conhecimentos tradicionais, relativos ao etnodesenvolvimento, em articulação intersetorial;

IV – subsidiar e apoiar, em articulação intersetorial e interinstitucional, ações relacionadas ao componente do etnodesenvolvimento na implementação de PGTA's;

V – subsidiar a Coordenação Geral na proposição de políticas públicas relacionadas às temáticas transversais, estratégicas e inovadoras afetas ao etnodesenvolvimento;

VI – subsidiar, fortalecer e apoiar políticas, programas e ações de etnodesenvolvimento que atendam às dimensões de gênero e geração, em articulação intersetorial e interinstitucional;

VII – propor, apoiar e desenvolver, junto a povos indígenas em situação de vulnerabilidade, ações de etnodesenvolvimento com vistas à substituição de atividades produtivas não sustentáveis ou ilícitas;

VIII – identificar, propor e divulgar inovações tecnológicas não convencionais de baixo impacto ambiental associadas à produção sustentável;

IX – estimular e apoiar iniciativas produtivas indígenas de utilização, aprimoramento e desenvolvimento de tecnologias sustentáveis, em articulação intersetorial; e

X – propor normatizações, apoiar e promover o licenciamento ambiental de atividades econômicas de iniciativa indígena.

De acordo com Portaria nº 666/Pres, de 17 de julho de 2017, que aprova o Regimento Interno da Funai, dentre as competências da CGEtno está a de:

I – coordenar, o desenvolvimento e a execução de políticas, programas e ações relacionados ao etnodesenvolvimento, com foco no apoio e fomento à produção sustentável, na geração de renda e no acesso aos mercados, fundamentados na gestão territorial e ambiental sustentável, considerando histórico de contato e as dimensões de gênero e de geração, com vistas à segurança alimentar e nutricional, à sustentabilidade e à autonomia dos povos indígenas.

5.2. Informação: Ações de apoio ao etnodesenvolvimento executadas pela CGEtno

Por meio do Memorando nº 115/2020/CGEtno/DPDS-FUNAI a CGEtno informou que utiliza como base normativa o Manual de Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas (2008). Assim sendo, as ações e projetos apoiados pela Coordenação-Geral são aquelas que:

com base em informações obtidas por meio de **diagnóstico realizado segundo metodologias participativas**, identificam e priorizam um conjunto de atividades produtivas que promovam a ocupação de seu território indígena, utilizando tanto tecnologias próprias (tradicionais) como tecnologias apropriadas do ponto de vista da sustentabilidade (social, ambiental e econômica), contribuindo

fortemente com a segurança alimentar e nutricional e, ainda, com excedente de produção que justifique a comercialização. (FUNAI. **Manual de Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas**. item 2-Conceitos e Aplicações. 2008)

Ainda sobre seu escopo de atuação a unidade informa, no mesmo memorando que:

conforme o decreto de estrutura da Funai e o regimento interno, a CGEtno trabalha em dois grandes âmbitos: o primeiro na execução direta de ações de etnodesenvolvimento, sendo a maior parte desses projetos executados por meio dos Planos Anuais de Trabalho - PAT das unidades regionais (CRs ou FPEs) ou Chamadas Públicas de projetos; e o segundo por meio da articulação de outras políticas. (item 3, Memorando nº 115/2020/CGEtno/DPDS-Funai)

E complementa no item 2 do DESPACHO - CGETNO/2020 – SEI nº 2168172:

Há uma série de mecanismos para fomentar e financiar as iniciativas de etnodesenvolvimento. A principal utilizada pela Funai é a fonte orçamentária conforme a disponibilização anual do Congresso. Para além disso, há iniciativas de protagonismo de outros Ministérios, coordenados pela Funai; eventualmente, esses ministérios também fazem aportes à Funai por meio de Termos de Execução Descentralizada. E há também as emendas parlamentares que são adicionadas ao orçamento da Funai, a depender de cada parlamentar em cada exercício orçamentário. Mecanismos de mitigação e/ou compensação ambiental, oriundos dos Planos Básicos Ambientais do rito de licenciamento, podem vir a apresentar sim projetos de etnodesenvolvimento. Não todos os PBA possuem componentes nesse sentido, mas ocorre sim com regularidade. A CGEtno não se manifesta em todos os processos, mas, quando a CGLIC alguma manifestação do nosso setor, esses processos são encaminhados a nós e realizamos avaliações sobre a relevância e pertinência das medidas propostas pelo empreendedor. Ademais, há uma série de processos de cooperação nacionais e internacionais que aportam aos mecanismos de fomento e financiamento. Via de regra, em nível nacional são realizados Acordos de Cooperação Técnica. No campo da cooperação internacional, tem-se utilizado três modalidades: cooperação técnica (há em andamento projetos junto à GIZ da Alemanha e à USAID dos Estados Unidos para implementação da PNGATI), cooperação financeira (há em andamento um projeto junto ao KfW da Alemanha) e cooperação técnica junto a organismos internacionais (há outro projeto em execução junto ao Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas - PNUD). Por fim, vale a pena dizer que a Funai está trabalhando junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para a criação de uma linha de crédito específica para os Povos Indígenas e esperamos que, talvez, seja inaugurada ainda em 2020.

5.3. Informação: Atributos para destinação de recursos orçamentários para as ações de etnodesenvolvimento para o exercício de 2020

O orçamento para as ações de etnodesenvolvimento é aprovado em função de disponibilidade do Governo central. Para a definição do orçamento de 2020, foram utilizados os dados de execução das unidades no exercício anterior com um acréscimo, dado que a estimativa de recursos para o Edital de Projetos de Etnodesenvolvimento em 2019 não foi suficiente para cobrir toda a demanda apresentada pelas regionais, conforme trecho abaixo:

na planilha sistematizada pela DPDS, pode verificar-se uma breve memória de cálculo apresentada para custeio de R\$ 6,0 milhões em atendimento dos Planos Anuais de Trabalho das 39 Unidades Descentralizadas da Funai; R\$ 4,0 milhões em projetos demonstrativos via Edital de Etnodesenvolvimento e para investimento Aquisição de equipamentos de produção (Caminhões, tratores, embarcações, roçadeiras, despoldadeiras, entre outros) solicitados nos Planos Anuais de Trabalho das Unidades Descentralizadas. Para se chegar a essa informação se utilizaram os dados de execução das unidades no exercício anterior e se solicitou um valor um pouco acima, dado que o Edital de Projetos de Etnodesenvolvimento apresentou uma demanda maior do que aquela custeada. (item 1, Despacho CGETNO/2020 – SEI nº 2168172)

Constata-se que a estimativa de recursos é elaborada a partir de uma memória histórica de gastos e não de levantamentos/diagnósticos das reais necessidades das comunidades indígenas atendidas pelas unidades descentralizadas.

Cumpra mencionar que os recursos destinados ao financiamento das ações de etnodesenvolvimento são compostos ainda por: (a) Emendas Parlamentares; e (b) recursos provenientes de parceiros externos.

Quanto ao item (a) não foram identificados nos documentos remetidos pela CGEtno os valores correspondentes ou sua forma de aplicação. Quanto ao item (b), embora não constem informações sobre os critérios para aplicação e distribuição dos recursos, foi informado o montante disponibilizado e o quantitativo de projetos (Despacho CGEtno – SEI nº 2202481):

FONTE DE RECURSO	VALOR	PERÍODO DE LIBERAÇÃO DO RECURSO	PROJETOS
<ul style="list-style-type: none"> •GIZ •USAID •KfW •PNUD •MAPA 	<ul style="list-style-type: none"> •€ 2,0 milhões •USD 20,0 milhões •€ 8,8 milhões •USD 3,3 milhões •Não definido 	<ul style="list-style-type: none"> •2017-2021 •2017-2024 •2017-2021 •Não informado •Não definido 	<ul style="list-style-type: none"> •03 Projetos Estratégicos •A definir •A definir •07 Projetos •Não definido

Figura 2: Recursos provenientes de Cooperação Técnica

No que concerne à atuação conjunta com entidades externas a CGEtno esclarece, no item 4 do Memorando nº 115/2020/CGEtno/DPDS-Funai, que:

se relaciona com políticas dos seguintes ministérios e com algumas respectivas autarquias: MAPA, MMA (Ibama e ICMBio), MDR, MRE (ABC), ME, MCidadania (IPHAN), MTurismo (Embratur), MEducação (FNDE), entre outros, em diversas ações intersetoriais. Ou seja, há um cabedal de bases normativas que norteiam a execução das várias ações da CGETNO nessas interlocuções multisetoriais.

Conforme informado no Memorando nº 04/2020/CGEtno/DPDS-Funai, "apesar de terem sido executados 100% dos recursos da Lei Orçamentária Anual (LOA) previstos para a CGETNO entre 2014 e 2018, houve sucessivos cortes orçamentários na Fundação e, subsequentemente, naquela unidade". O orçamento da CGEtno foi de R\$ 7.700.000,00 em 2016, se mantendo nessa faixa até 2020, com exceção de 2019 que teve um orçamento de R\$ 12.582.924,00.

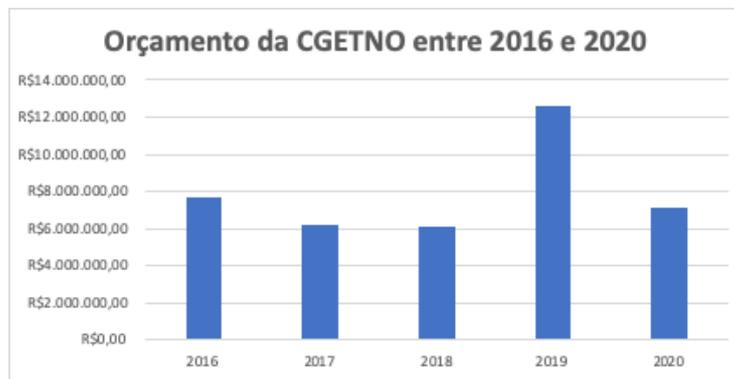


Gráfico 1: Orçamento da CGETNO entre 2016 e 2020

A LOA de 2020 foi publicada no Diário Oficial da União no dia 20/01/2020 e o orçamento destinado à CGEtno foi de **R\$ 7.167.146,00 (R\$ 5.595.014,00 de custeio e R\$ 1.572.132,00 de investimento)**. Deste total, 84% está destinado a execução dos Planos Anuais de Trabalho - PAT.

Em comparação com o ano anterior houve uma "redução de quase 43% no total, e de 48% especificamente ao custeio, que compõe a maior parte dos orçamentos dos PAT." (item 3, Memorando-Circular nº 6/2020/CGETNO/DPDS-FUNAI).

A Coordenação-Geral informou que a redução substancial está:

impedindo, por ora, uma eventual estratégia de Chamadas ou Editais (que ainda não descartamos); por outro lado, por conta da pandemia do Coronavírus (COVID-19), recebemos um crédito suplementar que está sendo executado de maneira extremamente acelerada, e que é regido pelo Memorando-Circular nº 8/2020/CGETNO/DPDS-FUNAI (SEI nº 2069303): quase uma chamada de projetos específicos. (item 4, Memorando nº 115/2020/CGEtno/DPDS-Funai)

Informou ainda, que:

de toda sorte, considerando que o orçamento é pequeno para atender todas as necessidades dos povos indígenas, enfatizamos a necessidade de articulações, formação de parcerias e acesso a programas em nível municipal, estadual e federal, que venham a ampliar o suporte às ações de Etnodesenvolvimento nas Terras Indígenas. (item 10, Memorando nº4/2020/CGEtno/DPDS-Funai)

Em relação aos recursos destinados às Coordenações Regionais - CRs e à Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato – CGiirc foi adotada uma distribuição igualitária:

pela pequena margem para a adequação orçamentária, **decidiu-se por retornar à lógica de PAT igualitários para todas as unidades, no valor de R\$ 150.000,00** sendo repartidas em R\$ 120.000,00 de custeio e R\$ 30.000,00 de investimento". (item 3, Memorando-Circular nº 6/2020/CGETNO/DPDS-FUNAI)

Em 2019 houve a adoção de uma metodologia diversa de anos anteriores:

procurou-se aprimorar a metodologia de repartição orçamentária dos Tetos dos Planos Anuais de Trabalho, quando foi estipulado um piso igualitário de R\$ 165.000,00 e adicionaram-se a esses pisos derivações a partir de duas variáveis: demografia indígena e extensão territorial da Unidade Regional a partir de dados oficiais do Censo Demográfico do IBGE, SESAI e cartográficos. Essas variações correlacionadas foram acrescentadas aos pisos dos PATs, e aplicando um fator de correção para evitar distorções muito altas, podendo alcançar um teto de R\$ 195.000,00. (item 2, Memorando-Circular nº 4/2019/CGETNO/DPDS-FUNAI).

Embora para 2020 tenha sido retomada a metodologia anterior, em função da redução de recursos, é possível que a distribuição seja ainda mais injusta visto que uma unidade com um número maior de população a atender e maior extensão territorial não consiga fazer o mínimo necessário em função de reduzido valor, enquanto que outra unidade em dimensões menores possa desenvolver seus projetos sem prejuízo e caso tivesse a oportunidade de executar um orçamento maior seria a título de incremento em atividades.

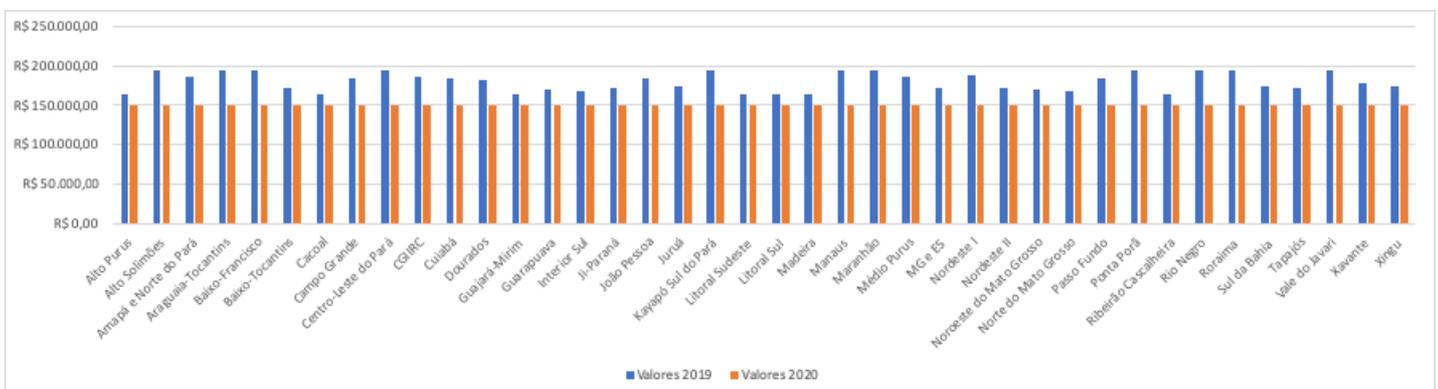


Gráfico 2: Comparativo distribuição do orçamento da CGEtno entre CRs em 2019 e 2020

Por fim, a CGEtno informa que, anualmente é realizada uma reprogramação orçamentária.

Em caso de uma unidade não executar 100% do seu teto orçamentário, geralmente em agosto ou setembro é realizada uma reprogramação orçamentária para atender eventuais outras demandas que possam ter excedido o teto em outra unidade; (item 7, subitem 8, Memorando nº 115/2020/CGETNO/DPDS-FUNAI)

Fica evidenciado que para o exercício 2020 a CGEtno adotou o rateio igualitário entre todas as unidades sem considerar aspectos como contingente populacional e/ou dimensão territorial.

5. 4. Informação: Pontos focais - competências, atribuições e critérios de distribuição de processo de PAT

No início do exercício a CGEtno designa, dentre seus servidores, os pontos focais para atuar na condução dos processos de PAT junto as CRs e a CGIirc. As (a)competências exigidas, (b)atribuições e (c)critérios para distribuição dos processos entre os pontos focais foram descritos nos itens 6 e 7 do Despacho CGEtno/2020 – SEI nº 2168172.

As competências exigidas são duas: que o servidor deva estar lotado na CGEtno e que tenha nível superior (desejável, mas não obrigatória).

As atribuições são:

- analisar os PAT;
- nos casos em que a unidade regional possui dificuldades de planejamento ou baixo contingente, o ponto focal pode participar dessa etapa junto com as regionais para ajudá-los a construir os projetos;
- solicitar esclarecimentos/ajustes às CRs;
- elaborar as solicitações de provisão orçamentárias;
- monitorar o empenho dos recursos e a execução dos projetos e ações;
- alimentar o SIPAT (base de dados para monitoramento);
- visitar ao menos uma de suas unidades regionais anualmente para acompanhamento e avaliação dos projetos;
- elaborar, em conjunto com a unidade regional, notas para o site da Funai ou outros subsídios para materiais de comunicação; e
- avaliar o Relatório dos Projetos e Ações encaminhado pelas CR à CGEtno por meio de informação técnica.

Os critérios utilizados na distribuição dos processos de PAT entre os pontos focais são:

- conhecimento acerca do contexto e/ou dos povos indígenas da região;
- histórico de atuação na região;
- experiência e/ou afinidade com temáticas importantes para a região e povos indígenas jurisdicionados a determinada unidade;
- mediação de conflitos (eventualmente, algumas situações colocam o ponto focal em choque com os próprios indígenas ou com a unidade regional tornando necessário trocar o ponto focal);
- rotatividade (preferência por mudar de unidade de um exercício para outro); e
- disponibilidade ou não para realizar viagens mais longas ou arriscadas.

5.5. Informação: Critérios e parâmetros para o planejamento das ações de etnodesenvolvimento em 2020

Solicitado a disponibilizar as bases normativas utilizadas na gestão das ações de promoção ao etnodesenvolvimento, a CGEtno informa que, do ponto de vista mais geral, utiliza:

- Lei nº 6.001/1973 - Estatuto do Índio;
- Decreto nº 7.747, de 05 de junho de 2012 – Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGati; Decreto nº 9.010, de 23 de março de 2017 – Aprova a estrutura de cargos e funções do órgão;
- Portaria nº 666/PRES, de 17 DE julho de 2017 – Aprova regimento interno da Funai; e
- Manual de Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas/2008 (somente item 2).

Quanto ao Manual, não foi localizado ato de publicação em levantamento realizado. Embora o próprio documento mencione a Portaria nº 174/ Pres, de 12 de março de 2007, a mesma se refere apenas ao Grupo de Trabalho constituído para realização do estudo que levou à elaboração do Manual, conforme verifica-se no Boletim de Serviço nº 5, de 20 de março de 2007, disponível para consulta no site da Fundação através do link: <http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/Boletim%20de%20Servicos/2007/Bol%2005%20de%2020-03-2007.pdf>.

Sobre o tema a CGEtno destaca que:

De início, é importante somente pontuar que a internalização do conceito de etnodesenvolvimento ocorreu, dentro da Funai, por volta de 2008, conforme Manual de Etnodesenvolvimento (SEI nº 2093840), do tempo em que ainda existia uma Coordenação-Geral de Desenvolvimento Comunitário (CGDC) e que deu lugar a esta CGEtno. Apesar do Manual ser antigo, e os marcos regulatórios (Decretos de Organização da Funai e Regimento Interno) estarem obsoletos, a sessão "ETNODESENVOLVIMENTO – CONCEITO E APLICAÇÕES" continua válida por trazer alguns dos princípios gerais da análise dos nossos projetos e ações. (Item x, Memorando nº 115/2020/CGEtno/DPDS-Funai)

Assim passaremos a considerar o item 2 do Manual como parte integrante da base normativa, bem como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (1989), citada no documento.

Quanto ao Decreto nº 7.747/2012, referente à PNGati, a CGEtno destaca o eixo V, que trata do etnodesenvolvimento:

V - eixo 5 - uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas:

- a) garantir aos povos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em terras indígenas;

- b) fortalecer e promover as iniciativas produtivas indígenas, com o apoio à utilização e ao desenvolvimento de novas tecnologias sustentáveis;
- c) promover e apoiar a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais usados na cultura indígena, inclusive no artesanato para fins comerciais;
- d) apoiar a substituição de atividades produtivas não sustentáveis em terras indígenas por atividades sustentáveis;
- e) apoiar estudos de impacto socioambiental de atividades econômicas e produtivas não tradicionais de iniciativa das comunidades indígenas;
- f) desestimular o uso de agrotóxicos em terras indígenas e monitorar o cumprimento da Lei nº 11.460, de 21 de março de 2007, que veda o cultivo de organismos geneticamente modificados em terras indígenas;
- g) apoiar iniciativas indígenas sustentáveis de etnoturismo e de ecoturismo, respeitada a decisão da comunidade e a diversidade dos povos indígenas, promovendo-se, quando couber, estudos prévios, diagnósticos de impactos socioambientais e a capacitação das comunidades indígenas para a gestão dessas atividades;
- h) promover a sustentabilidade ambiental das iniciativas indígenas de criação de animais de médio e grande porte;
- i) promover a regulamentação da certificação dos produtos provenientes dos povos e comunidades indígenas, com identificação da procedência étnica e territorial e da condição de produto orgânico, em conformidade com a legislação ambiental; e
- j) promover assistência técnica de qualidade, continuada e adequada às especificidades dos povos indígenas e das diferentes regiões e biomas.

Já no início do exercício, a CGEtno encaminha memorandos às Coordenações Regionais e à CGiirc com orientações sobre a elaboração, execução, orçamento, condicionantes e prazos referentes aos Planos Anuais de Trabalho – PAT que tratam das ações e projetos de etnodesenvolvimento, a serem executados pelas unidades.

Foram disponibilizados o Memorando de nº 4/2020/CGEtno/DPDS-Funai (SEI nº 1907710) e o Memorando nº 6/2020/CGEtno/DPDS-Funai (SEI nº 1982556) de janeiro e março, respectivamente.

As regras e parâmetros contidos nesses documentos são:

- todos os processos de PAT serão geridos no Sistema SEI, em processos previamente abertos pela CGEtno exclusivamente para esse fim. Os mesmos estão identificados no memorando;
- cada unidade gestora será assessorada por dois pontos focais, já listados no memorando, sendo um na condição de substituto;
- o Plano deve ser elaborado em formulário disponível no SEI;
- os Planos serão devolvidos para correções até que o ponto focal dê por satisfeitas todas as exigências;
- só serão aceitos formulários dos PAT assinados pelos Coordenadores Regionais;
- todos os processos serão mantidos na Estação Plano de Trabalho CGEtno -E-PAT-CGEtno, não sendo necessário envia-los às caixas CGETNO, COPROD, COPROS ou COGER;
- a caixa do SEI E-PAT é diariamente monitorada até o final do exercício;
- os processos relativos as Chamadas de Assistência Técnica e Extensão Rural; Planos de Visitação Turística e Planos de Aplicação da Renda Indígena devem ser encaminhados diretamente as Coordenações de área responsáveis para evitar demora nos trâmites;
- assuntos e documentos relativos a Acordos de Cooperação Técnica, Termos de Ajustamento de Conduta, demandas do Ministério Público continuarão a ser encaminhados para a Coordenação-Geral;
- o teto orçamentário previsto para os projetos/ações é de R\$ 150.000,00, sendo R\$ 120.000,00 para despesas de custeio e R\$ 30.000,00 para despesas de capital;
- é destacada a importância do diálogo contínuo entre as Coordenações Regionais com as CTLs e CFPEs, para que as demandas do Plano Anual de Trabalho sejam reflexos de suas prioridades locais;
- a CGiirc definirá as prioridades e os procedimentos de elaboração e encaminhamento dos Planos Anuais de Trabalho referentes às Frentes de Proteção Etnoambiental;
- não será adiantado valores relativos aos PAT sem que haja a entrega do relatório final referente aos projetos e ações desenvolvidos no exercício de 2019; e
- as unidades regionais devem alimentar os processos dos PATs com registros fotográficos, atas de reuniões, relatórios técnicos de cada viagem e outras informações que, no final do ano, facilitem à própria unidade a confecção das prestações de contas. Dessa maneira, poderemos também aproveitar esses materiais para eventuais produções de notas para o site e parcerias junto à Assessoria de Comunicação – Ascom da Fundação.

No formulário dos PAT constam os seguintes campos para preenchimento:

IDENTIFICAÇÃO

Coordenação Regional

Frente de Proteção Etnoambiental

Técnico Responsável

Lotação

Telefone

E-mail

Data de Envio

NOME DO PROJETO

Objetivo

Unidade de medida

Quantidade

Metodologia

Terras Indígenas Beneficiadas

Etnias

Famílias Atendidas (beneficiários diretos)

Pessoas Atendidas (beneficiários indiretos)

Classificação do Projeto*

O Projeto conta com parcerias de outras instituições? Se sim, descreva (tipo de trabalho a ser desenvolvido, valor, duração, etc.):

O Projeto é compartilhado com outras Coordenações-Gerais da Sede? Se sim, descreva (tipo de trabalho a ser desenvolvido, valor, duração, etc.)

A(s) Terra(s) Indígena(s) beneficiada(s) possui PGTA? Se sim, descreva de que maneira o Projeto pode contribuir para a sua efetivação

ORÇAMENTO DO PROJETO Natureza da Despesa

Valor

Total Custeio

Total Capital

Total Projeto

ORÇAMENTO CONSOLIDADO DO PAT Natureza da Despesa

Valor

Total Custeio

Total Capital

Total Projeto

* Áreas de Classificação dos Projetos

- Agricultura Tradicional/Agroecológica
- Agricultura Convencional
- Extrativismo
- Pecuária
- Apoio à Produção
- Apoio a Planos de Visitação
- Capacitação/Formação em Etnodesenvolvimento
- Artesanato
- Pesca
- Infraestrutura de produção

Passemos a analisar o contido no item 2 do Manual pois, conforme informado pela Unidade, foi a partir dele que se iniciou a interiorização do conceito de etnodesenvolvimento na política pública executada pela Funai.

Cabe ressaltar que não há evidência nos documentos apresentados de que a CGEtno oriente as CRs e a CGiirc na utilização destes conceitos para fins de definição das ações que irão compor o PAT.

2. ETNODESENVOLVIMENTO – CONCEITO E APLICAÇÕES

Em virtude das particularidades existentes entre diferentes regiões, países como o Brasil necessitam adotar estratégias em busca de melhoria das condições de vida das suas populações diferentes daquelas adotadas por países desenvolvidos, evitando, sobretudo, repetir os modelos provenientes do exterior, uma vez que as trajetórias históricas são diferentes. Ainda, **em se tratando de populações indígenas, há de ser considerada, com grande ênfase, a diversidade sócio-cultural dos diferentes grupos étnicos.**

Têm-se **considerado fatores e situações** como suporte a um processo de desenvolvimento duradouro, os quais deveriam ser tomados em conjunto, já que há uma **interdependência entre eles**:

- “Satisfação das necessidades de produção de alimentos, de utensílios, deconstruções das populações indígenas, utilizando os recursos existentes nas próprias Terras Indígenas, por intermédio da execução de suas práticas tradicionais, específicas de cada povo. **Evitar de dependência econômica.**
- Envolvimento das populações indígenas, por meio de diagnósticos participativos, com identificação de necessidades e soluções locais prioritárias, considerando os potenciais e as escolhas das comunidades indígenas.”; **Escolha de prioridades.**
- “Respeito e valorização dos conhecimentos e das habilidades das populações indígenas, bem como de suas formas próprias de organização para a produção.”; **Evitar dependência tecnológica.**
- Utilização sustentável dos recursos da biodiversidade na segurança alimentar e nutricional, na produção de seus utensílios próprios e na geração de renda quando for o caso. **Garantir a ampliação de seus direitos sociais, ambientais, econômicos e políticos.**
- Garantir a participação indígena no processo de tomada de decisões e na implementação das políticas públicas que lhes dizem respeito, dotando de transparência a atuação governamental, inclusive considerando a perspectiva de gênero. **Participação na implementação das ações e Social exercício do Controle Social.**” (FUNAI. Manual de Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas. Brasília, 2008)

Em função da CGEtno não dispor de outro instrumento normativo atualizado, o Manual segue como elemento orientador no planejamento e execução da política pública, conforme descrito.

Pelas informações disponibilizadas se constata que o Manual de Etnodesenvolvimento de 2008 foi o último documento produzido que consolidava informações a respeito da conceituação de etnodesenvolvimento, da legislação a ser aplicada, da composição de orçamento, bem como do ciclo de gestão do processo.

Evidencia-se portanto, que a Unidade utiliza como critérios/parâmetros para o planejamento das ações de 2020 os seguintes instrumentos:

- base normativa relacionada ao etnodesenvolvimento;
- orientações descritas em memorandos circulares destinados às unidades descentralizadas; e
- itens exigidos no preenchimento do formulário do PAT.

Cabe mencionar que, além dos critérios e parâmetros acima descritos existe uma condicionante diretamente relacionada à liberação de recursos dos Planos de Trabalho que é a entrega do Relatório Final do exercício anterior, conforme trechos transcritos:

É oportuno ressaltar a necessidade de elaboração e encaminhamento do **Relatório Físico-Financeiro de Ações Executadas em 2019** (conforme modelo disponível no SEI - **Formulário "Relatório Físico-Financeiro - CGETNO"**); tal providência é condicionante à liberação dos recursos em 2020. Diferentemente dos exercícios anteriores, não será adiantado PAT, sob qualquer hipótese, se a unidade regional não enviar o relatório do ano passado. A CGETNO tem sido constantemente cobrada pelos órgãos governamentais de controle, no sentido de apresentar dados e informações a respeito das metas e resultados efetivos alcançados com a aplicação dos recursos públicos sob sua responsabilidade o que recai nessa necessidade de endurecimento nos fluxos de prestação de contas. (item 13, Memorando-Circular nº 4/2020/CGEtno/DPDS-Funai)

Importante ressaltar que a Funai possui uma péssima cultura de produção e gestão da informação, então, mesmo que o formato sugerido pela CGETNO seja relativamente simples, às vezes as unidades regionais demoram muito a apresentar o relatório final. Há alguns anos, era permitido às unidades regionais receber uma antecipação dos Planos anuais de Trabalho mesmo sem a apresentação do relatório do exercício anterior. Porém, viu-se a necessidade de endurecer nesse sentido e vetou-se essa antecipação a partir de 2020. (item 4, Despacho CGEtno/2020 – SEI nº 2168239)

Finalmente, acerca da garantia da participação indígena na elaboração dos PAT, conforme orienta o Manual de Etnodesenvolvimento (2008), a CGEtno informa que:

Não há padronização do tipo de documentação exigida para referida comprovação, o que é discricionário das CTLs, CRs e FPEs, dada a diversidade de situações com as quais nos deparamos no Brasil indígena. Muitas vezes, os indígenas já apresentam por escrito suas demandas às unidades da Funai; mas eventualmente podem ser sistematizados radiogramas ou outras comunicações, diretamente pelo servidor da Funai, para motivar o ato. **Porém, essa não é uma exigência que a CGETNO faz para a apresentação dos projetos do PAT.** (item 5, Despacho CGEtno/2020 – SEI nº 2168172)

Contudo, destaque-se que a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, promulgada pelo Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019, determina que seja realizado procedimento de consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas no caso de medidas que afetem seus bens ou direitos.

Cabe destacar que, por referir-se a um diploma internacional sobre direitos humanos, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto anteriormente citado, lhe está reservado um lugar específico, qual seja, abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna, que não poderá produzir disposições em contrário.

Conforme § 2º, art. 5º, da CF:

os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (BRASIL, 1988).

A partir da leitura dos normativos fica demonstrado, portanto que na aplicação de medidas e ações que afetem as comunidades indígenas, seu direito de consulta deverá ser garantido.

5.6. Informação: Análise e aprovação dos PAT

Na documentação apresentada, a Coordenação-Geral elencou critérios que devem ser observados pelos pontos focais quando da análise dos PAT, quais sejam:

- a pertinência do projeto ou ação com as competências regimentais da CGEtno;
- o suporte legal e normativo para a proposição da unidade;
- a pertinência da ação para uma determinada realidade e determinado povo - por exemplo, para um projeto de turismo, às vezes é melhor começar com um dimensionamento menor do que aquele inicialmente proposto, para permitir a adequação da comunidade à atividade;
- a coerência entre os objetivos e metas declarados em contraposição aos elementos de despesa requisitados para aquele projeto ou aquela ação;
- análise da existência de riscos ou fragilidades nas propostas, como situações que possam fugir ao controle dos indígenas - por exemplo, risco de endividamento de uma comunidade em uma ação de acesso ao crédito rural;
- a disponibilidade orçamentária para a consecução do projeto ou ação;
- a continuidade de determinado projeto ou ação em exercícios anteriores; e
- a sustentabilidade do projeto ou ação ao longo do tempo, para saber se a Funai precisará dar continuidade ao apoio realizado e até quando deverá ser mantido esse apoio. (item 8, DESPACHO - CGETNO/2020 – SEI nº 2168172)

Para o presente exercício não foram evidenciados critérios de análise que avaliem, em certa medida, impactos sobre a execução da ação/projeto, tais como aqueles levantados no item 4.1 Chamada de Projetos realizada em 2019 (SEI nº 1281051):

- recursos humanos (técnicos disponíveis, formação);
- apresentação de orçamento com memória de cálculo;
- recursos materiais disponíveis (frota de veículos, equipamentos, materiais e infraestrutura necessária à execução/acompanhamento dos projetos).
- viabilidade técnica (adequação da metodologia ao cronograma de atividades e ao cronograma de execução); e
- experiência de trabalho da Coordenação Regional ou FPE com o tema do projeto.

A CGEtno avalia que "Os critérios tampouco são rígidos e não estão estabelecidos em norma; são mais como diretrizes gerais." A Coordenação-Geral também informou que, "(...) nesse processo de redesenho, ao longo do tempo tem se convencionado ser menos analítico na avaliação *ex-ante* dos projetos e mais na avaliação e monitoramento *ex-post*." (itens 3 e 8, DESPACHO - CGETNO/2020 - SEI 2168172)

Caberá ao ponto focal na análise do PAT verificar o atendimento dos requisitos do formulário de solicitação, descritos no item referente ao achado 5.5 deste Relatório (base normativa) em conjunto com as diretrizes descritas logo acima.

Como informado, os critérios não estão formalizados em norma ou documento equivalente. Portanto, a análise estará sujeita ao entendimento das diretrizes pelo ponto focal. Ademais, não foi identificado nos documentos o que é entendido pela CGEtno "pertinência da ação", "existência de riscos ou fragilidades nas propostas, como situações que possam fugir ao controle dos indígenas", "sustentabilidade do projeto", bem como não foram evidenciados campos no formulário para que a unidade informe dados que subsidie a análise destes pontos pelo ponto focal.

Quanto à análise dos projetos demonstrativos encaminhados pelas unidades, a CGEtno informou que a conveniência e oportunidade dos mesmos é avaliada de acordo com a relevância do projeto no contexto geral. Informou também que não há regimento que abranja todos eles, devido à diversidade de temáticas. Citou o exemplo de um regimento, a Instrução Normativa nº 003/2015/PRES/FUNAI, que regulamenta a visitação turística em Terras Indígenas que para a qual foram autorizados em caráter provisório dez projetos demonstrativos. (item 4, Despacho CGEtno 2020 – SEI nº 2168172).

Em resposta acerca dos relatórios parciais a CGEtno evidenciou o tópico de relevância dos projetos demonstrativos, conforme segue:

os critérios para relatórios parciais são muito em função de dois extremos: ou projetos demonstrativos que estão se tornando referência e que, dada uma eventual relevância em contexto específico (uma regulamentação em andamento, ou uma experiência exitosa que podem influenciar outras mais incipientes), precisamos de informações a respeito para replicá-las; ou, do contrário, projetos que eventualmente estejam se desviando do objeto (o que muito raramente acontece) e que precisem de correção de rumo, seja de ordem técnica seja de ordem orçamentária e/ou financeira. (Despacho CGEtno/2020 – SEI nº 2232793)

Em relação às ressalvas, foi informado que durante a análise o ponto focal pode solicitar ajustes às unidades demandantes até que sejam sanadas possíveis inconsistências ou ausência de informações, não cabendo etapa de ressalva ou reprovação do PAT, conforme transcrição a seguir:

Receber os PAT e analisar se estão estruturados no formato exigido; em caso negativo, devolver para a unidade reelaborar;
(...)

Caso não haja pertinência, ou sejam necessários esclarecimentos por parte da proponente, o ponto focal elabora Memorando à unidade regional com a solicitação de informações, ou pode fazê-lo por meio de telefonemas e e-mails até chegar a uma versão definitiva da propositura. (item 6, Despacho CGEtno – SEI nº 2168172)

Não foi evidenciado qual é o documento produzido pelo ponto focal e de quais elementos ele é composto. Também, não foi constatado do fluxo apresentado etapa de validação desse documento por autoridade superior, assim fica prejudicada a verificação quanto a suficiência da análise para subsidiar a aprovação do PAT.

5.7. Informação: Aprovação dos Planos de Trabalho

A partir das informações apresentadas a aprovação se efetiva com a assinatura da Solicitação de Provisão Orçamentária do Coordenador-Geral, após o ponto focal concluir em sua análise que o PAT encontra-se apto para ser executado.

Seguem recortes dos documentos:

(...) as unidades apresentam seus projetos ou ações por meio de Formulário SEI específico, cujo mérito é analisado por cada ponto focal da CGETNO;

Em havendo concordância com o projeto ou ação, aprova-se a descentralização e inicia a execução do projeto; se forem necessários esclarecimentos ou recomendações específicas, são encaminhadas à unidade regional para ajustes; (item 7, Memorando nº 115/2020/CGETNO/DPDS-FUNAI)

Caso haja pertinência, o ponto focal já pode elaborar a Solicitação de Provisão Orçamentária para assinatura do Coordenador-Geral; (item 6, DESPACHO CGETNO/2020 - SEI 2168172 - atribuições do PF)

Após assinatura do PAT 2020, solicitamos que enviem um e-mail ao ponto focal e ao substituto (endereços acima na Tabela), que farão a análise e elaborarão a SPO em cada Processo. Somente nesse momento será necessária a assinatura do/a Coordenador/a-Geral da CGETNO. (item 3, Memorando-Circular 4/2020/CGEtno – SEI nº 1907710)

Respondendo à questão acerca de possível decisão colegiada na aprovação do PAT, depreende-se da análise que não. Sobre isso a Coordenação-Geral informou que houve mudanças na forma de avaliação dos PAT com o objetivo de dar celeridade ao processo. Até 2015, os PAT eram avaliados por ao menos três servidores da CGEtno, que integravam as chamadas Câmaras Técnicas. Contudo, havia demora na aprovação e, em consequência, disso as unidades regionais tinham um cronograma muito apertado, muitas vezes não logrando êxito na execução dos projetos e ações. “Ao longo do tempo tem se convencionado ser menos analítico na avaliação *ex-ante* dos projetos e mais na avaliação e monitoramento *ex-post*.” (item 3, Despacho CGEtno/2020 - SEI 2168172).

Conforme mencionado, em anos anteriores a 2016 os PAT passavam por procedimento de três instâncias: (a) triagem inicial (análise formal); (b) análise técnica individual de pertinência das ações; e (c) Câmara Técnica (reunião de técnicos lotados na antiga Coordenação-Geral de Desenvolvimento Comunitário - CGDC para deliberação, com base nas análises prévias já realizadas).

Os PAT poderiam ser aprovados totalmente, parcialmente ou reprovados, casos em que a justificativa era encaminhada à proponente para ajustes ou apresentação de novo Plano. (Funai, 2008)

As etapas de conferência e revisão de mérito ajudam a minimizar inconsistências entre os critérios estabelecidos e as informações apresentadas. Neste caso em específico, em que o ponto focal já conhece a realidade a ser analisada, pré-requisito para distribuição do processo entre os pontos focais, é possível que não se perceba alguma situação que outra pessoa sem conhecimento prévio possa identificar. Assim a revisão pode contribuir para garantir a pertinência dos projetos aprovados em relação aos objetivos que a CGEtno pretende alcançar com a política de promoção ao etnodesenvolvimento.

Foi informado que:

Está em andamento uma discussão interna à Coordenação, que já vem sendo amadurecida desde o ano passado, acerca do aprimoramento de fluxos e controles, mas que ainda não concluiu e que, entendemos, esta Auditoria pode levar a reflexões oportunas que contribuam com esses aprimoramentos e que, eventualmente, possam resultar na sistematização de um novo manual. (item3, Despacho CGEtno/ 2020 – SEI nº 2168172)

5.8. Informação: Monitoramento dos Planos Anuais de Trabalho - PAT

O Sistema de Monitoramento de PAT - SIPAT, é uma ferramenta desenvolvida no âmbito da própria CGEtno e colocada em produção no ano de 2019.

Uma vez que é uma base Excel, ele permite gerar gráficos, a qualquer tempo, com informações como o número de projetos cadastrados por regional, por Terra Indígena, por etnia e por modalidade de produção. Auxilia na melhoria das avaliações, no monitoramento *ex-post* e contribui para tomadas de decisão acerca de carências crônicas de projetos em determinadas regiões, ou repetições seriais do mesmo tipo de projeto na mesma unidade, o que pode representar um ponto de atenção importante para eventuais correções de rumos nas políticas adotadas de etnodesenvolvimento.

Além disso, o Sistema permite a agregação de informações para consolidar os dados e indicadores a serem reportados no Relatório de Gestão, no Sistema Integrado e Planejamento e Orçamento - SIOP e em outros instrumentos de controle do governo federal, conforme Memorando nº 115/2020/CGETNO/DPDS-FUNAI (SEI nº 2089573).

A Coordenação-Geral informou que, "via de regra, o SIPAT é alimentado anualmente, após o relatório final de cada unidade regional, gerando uma consolidação no início de cada exercício." (item 3, Despacho CGEtno - SEI nº 2168239)

Conforme apurado nos documentos enviados pela CGEtno, as atividades envolvidas no monitoramento dos PAT podem ser divididas da seguinte maneira:

Obrigatórias:

- inserção de informações no SIPAT;
- acompanhamento da execução financeira por meio do SIAFI; e
- elaboração de relatório final.

Ocasionais:

- acompanhamento presencial do ponto focal; e
- elaboração de relatório parcial (eventual).

A coordenação admite uma dificuldade institucional de acompanhamento de seus projetos “De toda sorte, sabe-se que os sistemas de monitoramento hoje utilizados na Funai estão em bases de dados esparsas que não utilizam as melhores tecnologias.” (item 1, Despacho CGEtno/2020 - SEI nº 2168239).

Para incrementar a gestão dos processos de PAT e, por sua vez auxiliar no monitoramento, a CGEtno optou por criar uma caixa de unidade virtual no SEI chamada Estação E-PAT, que funciona como um centro de controle em que estão somente os processos relacionados às ações e projetos das unidades descentralizadas. Funciona quase como um mapa administrativo do Brasil inteiro. (Memorando nº 115/2020/CGETNO/DPDS-FUNAI).

Outro ponto de controle é o acompanhamento da execução financeira, realizado pelo ponto focal, por meio de relatórios quinzenais extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. (Despacho CGEtno/2020 - SEI nº 2168239).

Este acompanhamento permite à Coordenação-Geral identificar o percentual de execução financeira das Coordenações Regionais ou Coordenações de Frente de Proteção Etnoambiental – CFPE, de forma a redistribuir o orçamento em setembro de cada ano para unidades que ainda possuam demandas pendentes .

Não foi evidenciada a participação do Serviço de Apoio Administrativo, Monitoramento e Avaliação - Seadma, que regimentalmente possui a competência para:

Art. 155. Ao Serviço de Apoio Administrativo, Monitoramento e Avaliação - Seadma compete:

(...)

V – monitorar e sistematizar informações relativas ao planejamento, programação e execução orçamentária, física, financeira e quanto ao alcance das metas, iniciativas e indicadores das ações sob responsabilidade da Coordenação-Geral, inclusive daquelas provenientes da aplicação da renda do patrimônio indígena.

Não foram identificadas atividades de responsabilidades das unidades executoras no monitoramento das ações.

No que tange ao acompanhamento presencial realizado pelo ponto focal, são três os tipos de projetos que podem ser contemplados:

- Projetos Demonstrativos (com potencial de replicação para outras Terras Indígenas em termos de boas-práticas em temas estratégicos para a CGEtno);
- Projetos cujas unidades regionais demandem apoio técnico; e
- Projetos que tendam a criar cenários de conflitos, seja entre grupos indígenas, seja entre indígenas e não indígenas.

A Coordenação-Geral informa que os acompanhamentos presenciais podem ocorrer em qualquer fase do Plano de Trabalho, a depender da necessidade técnica da unidade descentralizada.

Após essas visitas, a depender do objetivo da missão, os técnicos podem produzir um relatório, uma informação técnica ou uma minuta de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. Esses produtos passam por ciência e avaliação da Coordenação-Geral e seguem para providências quanto ao conteúdo dos mesmos, conforme relatado no Despacho CGEtno (SEI nº 2168239).

Em relação aos relatórios parciais, estes podem ser requisitados eventualmente, em alguma ação estratégica, como descrito no item 6 do Despacho CGEtno/2020 – SEI nº 2168172. A CGEtno informou, ainda, que as unidades que deverão apresentar relatórios parciais são aquelas que possuam (a) Projetos demonstrativos; ou (b) Projetos desviados do objeto, conforme exarado no Despacho CGEtno SEI nº 2232793.

Quanto ao tratamento gerencial das informações apresentadas nos relatórios finais, a Coordenação-Geral informou que:

Basicamente, o produto resultante dos relatórios finais das unidades são as consolidações nos instrumentos oficiais do Governo Federal: elaboração de Relatório de Gestão (a ser enviado ao TCU), preenchimento do SIOP (e outras plataformas). Mas também servem de insumos para preparar apresentações de dados consolidados para eventuais apresentações dos trabalhos da CGETNO em diversos fóruns (Câmara, Senado, frente a parceiros internacionais, comitês na Presidência da República) ou em pedidos específicos, como auditorias ou solicitação de informações (seja do MPF, seja via SIC) e materiais para a Assessoria de Comunicação da Funai. (item 5, Despacho CGEtno – SEI nº 2168239)

Não ficaram demonstradas ações de monitoramento que objetivem acompanhar as metas ou indicadores de desempenho das unidades executoras.

A Portaria nº 512/Pres, de 6 de junho de 2016, trata da necessidade da Funai em considerar a importância de melhorias contínuas da capacidade de gestão, do acompanhamento e da avaliação das iniciativas, ações, projetos e atividades, com vistas ao cumprimento da sua missão institucional.

Art.1º Aprimorar a sistemática de planejamento, monitoramento e avaliação no âmbito da Fundação Nacional do Índio - Funai, com a finalidade de:

I - promover a atuação integrada da Funai, envolvendo suas unidades nos diversos níveis organizacionais, em um ciclo contínuo de planejamento, monitoramento e avaliação de suas iniciativas, ações, projetos e atividades, **com foco na gestão por resultados**;

A Portaria nº 537/Pres, de 8 de junho de 2016, que institui, entre outros, o Comitê de Planejamento, Monitoramento e Avaliação – CPMA, do qual a CGEtno é membro, determina que:

Art. 14. Ao CPMA compete:

(...)

III - analisar e monitorar a execução dos Planos de Aplicação da Renda do Patrimônio Indígena; IV - analisar os Planos de Trabalho e acompanhar a sua implementação;

(...)

V - monitorar a execução do conjunto de iniciativas, ações, projetos e atividades e avaliar os **resultados alcançados**.

A definição de indicadores que auxiliem no monitoramento do prazo, escopo, custo e qualidade são de fundamental importância no que tange o cumprimento dos compromissos firmados pela Funai, por meio do desenvolvimento de políticas públicas.

O monitoramento deve ser realizado com a finalidade de antecipar situações de riscos inerentes à execução dos PAT. Os riscos devem ser identificados quando da proposição das ações e projetos e monitorados ao longo de seu desenvolvimento, uma vez que podem desaparecer durante o processo, dando lugar a novas situações potenciais que venham a prejudicar o andamento das atividades.

Cabe salientar que a atividade de monitoramento deve permitir atenção às dimensões de eficácia, eficiência e efetividade dos projetos. Atualmente, contudo, o acompanhamento realizado pela CGEtno se restringe à observação da entrega do produto (eficácia), registrada no Relatório Físico-Financeiro, e à eficiência do gasto, aferida por meio dos relatórios quinzenais do SIAFI.

Portanto, a partir das informações apresentadas, evidenciou-se que os controles de gestão instituídos pela Unidade, para o monitoramento dos PAT, se concentram nas questões relativas à execução financeira e na assistência às unidades descentralizadas quando estas demonstrem dificuldades para a execução física das ações propostas. Não foram indicadas ferramentas e rotinas de trabalho que busquem monitorar a efetividade do mérito dos projetos e ações listados nos PAT.

5.9. Informação: Análise e aprovação dos relatórios finais

A CGEtno informou, que no início de cada exercício as unidades descentralizadas devem encaminhar o relatório consolidado das atividades executadas no ano anterior. As CRs encaminham documento relativo às suas atividades e à CGIirc cabe consolidar os relatórios das diversas CFPEs. Em ambos os casos o procedimento de avaliação é idêntico por parte da área de etnodesenvolvimento. (Despacho CGEtno/2020, item 4, SEI 2168239).

O relatório final é analisado pelo ponto focal de referência, por meio de informação técnica. Da mesma forma que adotado para análise do PAT, caso entenda necessário, o ponto focal solicita informações adicionais até que esgotadas as dúvidas. Após esse procedimento de ajuste o processo é encerrado.

(...) a unidade proponente deve encaminhar Relatório dos Projetos e Ações à CGEtno e o processo PAT de um exercício é avaliado geralmente por meio de Informação Técnica do Ponto Focal para conclusão do mesmo nas caixas do SEI. (item 6, Despacho CGEtno – SEI nº 2168172).

O Relatório Físico-Financeiro tem modelo disponibilizado no SEI-Funai e está composto, no mínimo, pelas seguintes informações:

NOME DO PROJETO

Unidade de Funai

Local de Execução

Terras Indígenas Atendidas

Aldeias

Etnias

Nº de famílias atendidas

População total atendida

EIXO TEMÁTICO*

Plano Anual de Trabalho

Chamada de Projeto

RESULTADOS

DIFICULDADES

CONTINUIDADES E ENCAMINHAMENTOS

Descrição

Elemento de despesa

Classificação do Projeto

Crédito recebido

Crédito empenhado liquidado pago

Restos a pagar

% de execução

SUGESTÕES E COMENTÁRIOS GERAIS*** Áreas de Classificação dos Projetos****Plano Anual de Trabalho**

- o Agricultura (tipo)
- o Extrativismo (tipo)
- o Pecuária (tipo)
- o Formação/capacitação
- o Outros

Chamada de Projetos

- o Agroecologia
- o Turismo
- o Alimentação Escolar
- o Infraestrutura
- o Mulheres e Geração de Renda

Para o exercício de 2020 foi recomendado pela CGEtno que:

(...) as unidades regionais alimentem os processos dos PAT com registros fotográficos, atas de reuniões, relatórios técnicos de cada viagem e outras informações que, no final do ano, facilitem à própria unidade a confecção das prestações de contas. (item 14, Memorando-Circular nº 4/2020/CGEtno/DPDS-Funai)

Tomando por base os atributos que devem ser informados na apresentação do relatório final, fica evidenciado que a Coordenação-Geral dispõe de parâmetros e controles internos no que se refere à análise do documento pelo ponto focal.

No que se refere à suficiência de dados do documento para subsidiar sua aprovação a análise restou prejudicada, pois não evidenciaram-se os parâmetros de aprovação, diferentemente do PAT, cujos critérios como pertinência do projeto, coerência entre objetivos, metas e elementos de despesa declarados, dentre outros estão descritos na documentação apresentada. (Despacho SEI nº 2168172)

Também não há que se falar em ressalvas ou não aprovação do relatório final, visto que, conforme constatado nos autos, o ponto focal conduz juntamente à CR e à CGIirc a adequação do relatório final ao modelo proposto pela CGEtno. Quando esta etapa é finalizada o processo é encerrado, concluindo a o momento de aprovação.

6. CONCLUSÃO

Conforme apresentação, esta auditoria objetivou avaliar os controles internos da gestão definidos pela CGEtno nos processos de trabalho relacionados à análise e aprovação dos Planos Anuais de Trabalho – PAT, à distribuição de recursos para as unidades descentralizadas, bem como as demais atividades cuja finalidade é a promoção ao etnodesenvolvimento no âmbito da FUNAI.

Não foi analisada a conformidade, ou seja, a eficácia, eficiência e efetividade dos controles internos existentes. Contudo, cumpre mencionar que a validação dos referidos controles deverá ser objeto de auditoria futura.

Desta feita, apresentamos as situações verificadas ao longo do trabalho de auditoria e, em seguida, as constatações decorrentes dessas.

Considerando que:

- a estimativa de recursos é elaborada a partir de uma memória histórica de gastos e não de levantamentos/diagnósticos das necessidades das comunidades indígenas atendidas pelas unidades descentralizadas;
- o critério utilizado para distribuição dos recursos no exercício de 2020 foi o rateio igualitário entre todas as unidades descentralizadas;
- a CGEtno dispõe de base normativa mínima para instruir as unidades executoras, bem como a análise e aprovação dos Planos Anuais de Trabalho - PAT;

- a CGEtno optou por substituir o modelo de Câmaras Técnicas por pontos focais para análise e aprovação dos PAT, adotando a prevalência na avaliação *ex-post* em detrimento de avaliação *ex-ante*, em função da agilidade nas aprovações;
- o ponto focal é a referência para as unidades executoras ao longo da elaboração e execução do PAT, incluindo a análise do Plano e a aprovação da prestação de contas realizada no Relatório Físico-Financeiro, sem evidências de supervisão destas etapas; e
- o monitoramento é realizado por meio de relatórios do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, de visitas técnicas aos locais dos projetos e de sistema próprio para coleta de dados e acompanhamento dos PAT (SIPAT), ainda em aperfeiçoamento pela Coordenação-Geral.

Concluimos que a **definição do orçamento** está atrelada ao que é disponibilizado pelo órgão central e à memória de cálculo do que foi executado em anos anteriores, sem considerar para esse dimensionamento, prospecção das necessidades das comunidades indígenas atendidas pela política de etnodesenvolvimento. Ademais, a divisão de recursos entre as distintas unidades descentralizadas da Funai não considerou, para o presente exercício, aspectos diferenciais entre as mesmas, tais como contingente populacional atendido e dimensão territorial da área jurisdicionada, o que pode implicar em um tratamento não isonômico das unidades.

Ainda relacionado ao item de planejamento e orçamento atentamos para o fato de que a consulta e participação das comunidades indígenas está prevista no Manual de Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas (2008) e em normativos relacionados à atividade indigenista de Estado, tais como a Convenção 169 da OIT, constituindo-se em dever do gestor e não em ato discricionário.

Quanto à **base normativa** para o estabelecimento de critérios técnicos e orientações para elaboração e, conseqüentemente, análise dos PAT, verifica-se que há espaço para incremento, uma vez que, em material referente ao ano de 2019 disponibilizado a esta Auditoria identificaram-se itens mais detalhados sobre recursos humanos, recursos materiais e viabilidade técnica dos projetos, ampliando a dimensão de análise o que, por consequência, resultaria em maior objetividade de parâmetros.

No que concerne à **atuação dos pontos focais** verificou-se que estes estão envolvidos em todas as etapas do PAT, sem que haja relação de supervisão das Coordenações de área da CGEtno, que possuem competência regimental de atuar tecnicamente nos projetos de etnodesenvolvimento. Diante disso, incorrem duas questões centrais. A primeira delas se refere à não observância do princípio de segregação de funções, que trata da separação das fases de um determinado processo de trabalho (planejamento, autorização, aprovação, execução, controle...) entre diferentes unidades ou membros de uma equipe. A segunda, decorrente daquela, diz respeito ao incremento do risco de perpetuação de erros ao longo da execução do processo, em função da concentração de atividades sob responsabilidade dos pontos focais.

Finalmente, no que tange ao **monitoramento das ações e projetos** foi evidenciado que há uma concentração nas questões referentes à execução financeira e na assistência às unidades descentralizadas quando estas demonstram dificuldade para a execução física das ações propostas. Pelo que, apontamos a necessidade de incrementar o monitoramento e acompanhamento de metas e indicadores de desempenho das unidades executoras, a fim de privilegiar também as demais funções da gestão como o planejamento e a avaliação.

Brasília, 30 de junho de 2020.

É o Relatório de Auditoria RA-012.

Neste sentido, encaminhe-se à consideração superior.

(assinado eletronicamente)

Antônio Sergio Ferreira Senna
Assistente Administrativo

(assinado eletronicamente)

Brenda Senna Guimarães Ribeiro
Indigenista Especializada

(assinado eletronicamente)

Cíntia Santos Sena
Indigenista Especializada

(assinado eletronicamente)

Lorena Rodrigues Soares
Chefe do Serviço de Planejamento e Acompanhamento de Auditoria

De acordo. Encaminhe-se ao Senhor Auditor Chefe.

(assinado eletronicamente)

Elainne Carvalho
Coordenadora de Auditoria

De acordo.

(assinado eletronicamente)

Celio de Vasconcelos
Auditor Chefe



horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antônio Sérgio Ferreira Senna, Assistente Administrativo**, em 01/07/2020, às 17:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Brenda Senna Guimaraes Ribeiro, Indigenista Especializado(a)**, em 01/07/2020, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lorena Rodrigues Soares, Chefe de Serviço**, em 01/07/2020, às 17:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Elaine Cristina Alves de Carvalho, Coordenador(a)**, em 01/07/2020, às 17:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Celio de Vasconcelos, Auditor(a) Chefe**, em 01/07/2020, às 17:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: http://sei.funai.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2272689** e o código CRC **727AA724**.