

## **Relatório do Ministro Relator**

Este Tribunal, mediante a Decisão TCU n.º 584/2000 - Plenário, aprovou o Plano Especial de Auditoria de Natureza Operacional para dar cumprimento ao projeto de cooperação técnica TCU-Reino Unido, que objetiva transferência de tecnologia em auditorias de avaliação de programas governamentais. Em cumprimento ao fixado no Plano Especial, a 4.ª SECEX desta Corte iniciou trabalho no programa denominado Implantação de Dessalinizadores de Água em Poços Tubulares no Semi-árido Nordeste, conduzido pela Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente.

2.A equipe designada procedeu levantamento de informações que fundamentasse o planejamento dos trabalhos (TC-012.376/2000-8) Em seguida foi produzido um relatório preliminar, contendo todo o conjunto de informações, dados e análises. Tal documento está inserido nas fls. 1/75 deste processo.

3.O relatório preliminar foi submetido à apreciação do titular da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (fls. 76/81) cuja manifestação foi incluída nos autos (fls. 82/93).

4.Seqüencialmente a 4.ª SECEX elaborou o texto do relatório final (fls. 94/171), do qual faço destaque às conclusões da equipe em relação às indagações colocadas como premissas do trabalho e em relação às quais a auditoria se propôs buscar respostas:

4.1Problema 1 - As ações governamentais para implantação dos dessalinizadores estão adequadamente estruturadas?

4.1.1Questão 1 - Existe uma definição clara dos agentes envolvidos e suas responsabilidades?

Está colocado a seguinte conclusão: existem 8 níveis de instituições envolvidas no programa: Ministério do Meio Ambiente; Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; Ministério da Integração Nacional; Fundação Nacional da Saúde; Serviço Geológico do Brasil - CPRM; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste; Associação Técnico-Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior; Governo Estadual; Governo municipal.

4.1.2 Questão 2 - Existem metas e objetivos claros?

Não existe documento que descreva o programa oficialmente. O que orienta sua implementação é um registro escrito que consigna justificativas, objetivos, área de abrangência, estratégia de atuação, entre outros aspectos. Aprovado pelo então Coordenador do Programa, o documento não foi submetido aos níveis hierárquicos superiores. Além disso, o Ministério da Integração Nacional, outro órgão que participa da implementação do programa, não foi cientificado de sua existência. Portanto, os objetivos não estão consignados de maneira adequada, uma vez que o

documento que os reúne não reflete as intenções das instituições responsáveis pela implementação do programa, visto não ter sido aprovado por todas as instâncias do Ministério do Meio Ambiente responsáveis pelo programa e nem encaminhado oficialmente ao Ministério da Integração Nacional para conhecimento. Dessa forma, o entendimento acerca da função do programa pode ser diversa, dependendo da percepção ou do interesse dos vários níveis hierárquicos das instituições executoras. Apesar de haver metas específicas e bem delimitadas para cada convênio, as metas gerais deveriam também ter sido estabelecidas, pois permitiriam a alocação adequada dos recursos, possibilitando sua melhor distribuição entre os convênios que venham a ser firmados.

#### 4.1.3 Questão 3 - As ações e liberações de recursos são realizadas de forma contínua?

As atividades planejadas, relacionadas à instalação de 100 dessalinizadores e à realização de estudos para dar suporte ao dimensionamento e ao funcionamento dos dessalinizadores, não prosperaram, face à descontinuidade do repasse. Ante a situação descrita, entendemos que deva ser recomendado ao Ministério do Meio Ambiente que envide esforços no sentido de evitar prejuízo às ações do Programa ocasionados por repasse financeiro em desacordo com o cronograma de desembolso.

#### 4.1.4 Questão 4 - A solução de implantação de dessalinizadores é econômica comparada com outras soluções viáveis?

Não é possível fazer uma correlação simples e direta entre a água dessalinizada e a melhoria da saúde da população, já que diversos outros fatores podem interferir nesses resultados, é difícil isolar completamente as variáveis que atuam no processo. Ainda assim, mesmo considerando a pouca amplitude do primeiro estudo e o fato de que o segundo estudo restringiu-se a um só município, os indícios de que a água tem impactos positivos na saúde da população são bastante fortes.

#### 4.1.5 Questão 5 - A manutenção dos equipamentos e o monitoramento de seu funcionamento estão sendo feitos de forma adequada?

As respostas obtidas aos relatórios enviados às Prefeituras, bem como as visitas realizadas indicam que a manutenção dos dessalinizadores é o ponto crítico do programa, uma vez que os equipamentos requerem atenção constante, sob pena de terem seu funcionamento comprometido. É necessário o monitoramento contínuo das vazões e análises periódicas da água.

#### 4.1.6 Questão 6 - São utilizados indicadores adequados para medir os resultados do programa?

A Secretaria de Recursos Hídricos não utiliza quaisquer indicadores para monitorar e avaliar os resultados do programa. A equipe sugeriu à unidade, então, alguns indicadores de desempenho.

#### 4.2. Problema 2 - As ações beneficiam grupos que têm maior necessidade de água?

4.2.1 Questão 1 - Existem critérios claros para a seleção dos municípios para implantação dos dessalinizadores?

4.2.2 Questão 2 - Os dessalinizadores foram implantados em municípios com piores indicadores de oferta de água?

Dada a estreita relação entre as questões, elas serão analisadas de forma conjunta. Como já visto na descrição do mapa de produtos, não existem critérios técnicos para ordenar as demandas recebidas em termos de prioridade de implementação de dessalinizadores. O que existem são pré-requisitos. Uma vez cumpridos os requisitos que qualificam a demanda como passível de ser atendida, não existem critérios para priorizar as demandas a atender. Mais que isso, não há uma identificação clara da demanda existente por dessalinizadores. As ações do programa relacionadas à instalação de dessalinizadores iniciaram-se do conhecimento de que havia poços implantados cuja água era salina, muitos destes implantados por órgãos públicos federais. Para aproveitar os investimentos já feitos, seriam instalados dessalinizadores.

Apesar de existirem alguns trabalhos de mapeamento de poços já realizados no Nordeste, os dados existentes não foram compilados de modo a produzir um mapa que apresentasse claramente as regiões com maior incidência de poços que cumprissem os requisitos para instalação de dessalinizadores. Como não houve uma identificação clara da demanda existente, não há metas regionalizadas a cumprir. Não havendo tais metas, não há critérios técnicos para estabelecer prioridades de atendimento.

Se houvesse uma estrutura lógica de seleção para promover ações equitativas (aquelas que promovem a redução de desigualdades) em nível regional, a tarefa do presente trabalho seria identificar se tal estrutura funcionaria adequadamente. Como não há uma estrutura de seleção técnica, procuramos identificar quais foram os resultados do programa em termos de atingir a equidade sob dois pontos de vista:

- a) se as comunidades atendidas eram as que mais precisavam de abastecimento de água;
- b) se os municípios cujas comunidades receberam os dessalinizadores eram aqueles que apresentavam os piores indicadores de abastecimento adequado de água em seus estados.

4.2.3 Questão 3 - O acesso à água é universal?

De uma forma geral, portanto, podemos considerar que dentro de cada comunidade beneficiada pelo dessalinizador o acesso das pessoas à água é universal.

Problema 3 - O Tratamento dos Rejeitos

Não foi incluído no escopo da auditoria a destinação dada ao rejeito. Conforme mencionado no item 2.2.4, em função das respostas aos questionários enviados às prefeituras, em que se demonstrava uma preocupação com essa questão, decidimos pelo menos observar, nas visitas realizadas às localidades com dessalinizadores, o que vem sendo feito com esse rejeito. Na grande

maioria dos locais, o rejeito vem sendo simplesmente jogado no solo. Foi detectado um caso em que o operador utiliza esse rejeito para uma pequena criação de peixes, feita de forma improvisada. Além disso, em outro local essa água era dada para o gado beber.

Ressalte-se que a curto prazo tal deposição indiscriminada do rejeito revela-se até aparentemente benéfica à vegetação. De fato onde era depositado o rejeito o capim estava até mais verde e as frutíferas irrigadas com água do rejeito produziam bons frutos. Mas a médio e longo prazo é que serão sentidos os efeitos da salinização do solo, em especial nos baixios, para onde as águas tendem a correr, prejudicando desta forma os solos mais adequados para a agricultura e levando à esterilização dessas terras e à salinização dos mananciais. Situação esta que após concretizada é de difícil recuperação, favorecendo a futura desertificação.

A localização pulverizada dos equipamentos e a grande variação na concentração e no tipo de sais que compõe o rejeito torna antieconômico o aproveitamento industrial destes sais. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA de Petrolina desenvolveu pesquisas para viabilizar soluções a ser dadas ao rejeito. São basicamente três as soluções apontadas: a primeira, o despejo do rejeito em tanques evaporadores (a água evapora e o sal resultante pode ser inclusive reaproveitado), a segunda a criação de um tipo de peixe, a tilápia rosa e a terceira a cultivo da Atriplex, uma espécie de capim alto que absorve o sal do solo e serve de alimentação ao gado.

O que, falta, portanto, é a disseminação dessas técnicas, ou pelo menos daquelas mais facilmente implementáveis em cada uma das localidades, para que elas sejam implementadas, diminuindo o impacto do rejeito sobre o solo, proporcionando um aproveitamento econômico desse rejeito.

6.O relatório de auditoria concluiu-se consignando que o principal ponto crítico das ações de implementação de dessalinizadores no semi-árido nordestino é a manutenção dos equipamentos. No geral as conclusões apontadas no relatório são as seguintes:

6.1 principal ponto crítico das ações de implementação de dessalinizadores no semi-árido nordestino é a manutenção dos equipamentos. Em muitas localidades os dessalinizadores não estão funcionando adequadamente, ou mesmo estão parados, devido a problemas na manutenção dos equipamentos. Na configuração atual, com exceção do novo convênio com Pernambuco, os municípios sequer têm a responsabilidade formal de fazer a manutenção dos dessalinizadores. Nos lugares em que os equipamentos funcionam, isso se deve a fatores como o interesse do prefeito em manter o equipamento em condições adequadas. A prefeitura contrata pessoal especializado para fazer manutenção ou recorre a uma 'rede informal' de manutenção, como aquela que se observa em relação a alguns municípios da Paraíba, que pela proximidade da Universidade Federal da Paraíba acabam contando com a retaguarda da Universidade. Mesmo que se tenha a responsabilidade formal, economicamente seria mais caro para uma prefeitura isoladamente contratar a manutenção de seu(s)

equipamento(s), se comparado com o custo para o conveniente, seja a Associação Técnico-Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior ou os governos estaduais. Como a contratação seria feita para um maior número de equipamentos, certamente haveria redução de custos.

6.2A configuração atual faz com que não se possa, de fato, assegurar que a manutenção dos equipamentos seja feita a contento. Entendemos que a manutenção seria muito mais eficiente se fosse de responsabilidade do conveniente. Este poderia realizar a manutenção (por meios próprios ou contratando terceiros), a custos bem menores do que as prefeituras individualmente. A Associação Técnico-Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior, por exemplo, possui plenas condições para realizar essa manutenção, tendo sido, inclusive, construído um laboratório de referência em dessalinização com recursos da própria Secretaria de Recursos Hídricos. Seria uma forma de utilizar o laboratório em benefício direto do programa. Outra possibilidade seria a formação de consórcios de prefeituras para a contratação da manutenção.

6.3Também seria conveniente que as prefeituras passassem a formalizar, antes da instalação dos equipamentos, um termo de compromisso se responsabilizando pelas demais ações envolvidas, como a construção do abrigo, dos reservatórios, disponibilização do operador, pagamento da energia elétrica. Conforme foi mostrado na estimativa do custo do processo de dessalinização, esses itens, conjuntamente, respondem por uma fração considerável do custo total envolvido no programa e constituiriam a parcela de contribuição dos municípios ao programa.

6.4Nos locais visitados, constatou-se que o uso dos dessalinizadores diminuiu consideravelmente na época de chuvas abundantes. Muitas pessoas, notadamente as que moram mais longe do equipamento, preferem consumir a água dos barreiros, açudes ou das cisternas, água de qualidade muito inferior à do dessalinizador. Isso deve-se a dois fatores: um é a falta de conscientização de uma parcela das pessoas quanto à importância do consumo de água de qualidade para saúde; o outro fator é a falta realmente de condições de algumas pessoas, muitas vezes idosas, de buscar água a grande distância de sua residência.

6.5As entrevistas nos municípios visitados mostraram uma presença constante dos agentes de saúde que atuam nos municípios. Entendemos que possa ser integrado ao trabalho desses agentes, uma tentativa de conscientização das pessoas a respeito da importância do consumo de água de qualidade. Não pretendemos que isso resolva o problema, mas acreditamos que se possa aumentar o número de pessoas que usam a água do dessalinizador, mesmo nos períodos de chuva, garantindo a um maior número de pessoas o consumo de água de boa qualidade continuamente.

6.6É necessário, também, uma permanente conscientização da população a respeito das medidas de higiene que devem ser observadas para que a água efetivamente consumida seja de boa qualidade. Forte redução na qualidade da água é provocada se ela for coletada em recipientes

inadequados ou se houver contato, quando do consumo, com as mãos dos usuários se estas não estiverem limpas. A integração das ações deve também ser feita nesse sentido.

6.7 Foi constatado o impacto positivo do consumo da água do dessalinizador na população. A percepção de grande parte dos usuários entrevistados e dos representantes das prefeituras é nesse sentido. Também tivemos acesso a alguns estudos feitos em determinadas comunidades em que se demonstrava a redução no índice de alguns tipos de doença de veiculação hídrica na população. Reputamos importante que se faça uma avaliação da incidência de doenças de veiculação hídrica antes e depois da instalação do equipamento, para que se possa verificar o impacto do programa na saúde da população.

6.8 Em relação a esse aspecto, entendemos que esse é um tipo de investigação que deve ser feita por pessoal especializado para que se assegure a qualidade dos dados coletados. Sugerimos que a Secretaria de Recursos Hídricos se articule com a Fundação Nacional da Saúde ou com as Secretarias Estaduais de Saúde para que elas realizem essa avaliação ou orientem a Administração Municipal como fazê-la.

6.9 Constatou-se que não são utilizados indicadores de desempenho para monitorar o programa e avaliar seus resultados. Não há sequer um acompanhamento se de fato os equipamentos instalados estão funcionando. Há necessidade que esse monitoramento seja implementado, permitindo a avaliação de seus resultados, a correção de problemas e o eventual redirecionamento das ações.

6.10 Foi sugerida a adoção de indicadores de desempenho, sendo que alguns deles requerem tempo para sua implementação. Como esses indicadores ainda não podem ser calculados, não se sabe, portanto, qual é o desempenho atual do Programa. Assim, não há como estipular metas nesse momento. Entendemos oportuno recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que, para facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações do Tribunal e a evolução dos indicadores de desempenho a ser adotados, estabeleça um Grupo de Contato de Auditoria que atue como canal de comunicação com o TCU. Recomenda-se que façam parte do mencionado Grupo de Contato a gerência do Programa Água Boa e representante da Secretaria Federal de Controle Interno. O Grupo de Contato poderá contribuir para maior efetividade do controle e atuar como instância de discussão sobre o cronograma de atividades para a implementação das medidas recomendadas e o estabelecimento de metas para os indicadores de desempenho (precedentes TC-930.133/98-6, Decisão n.º 574/99-TCU-Plenário, TC-930.263/98-7, Decisão n.º 651/99-TCU-Plenário, Ata n.º 42/99-P).

6.11 Em relação à equidade das ações do programa, percebeu-se baixa performance do programa em relação à redução da desigualdade intermunicipal ou regional no que tange ao abastecimento de água. Isso se deve à falta de identificação da demanda potencial por dessalinizadores, à tímida estratégia de divulgação do programa, ao não estabelecimento de metas regionalizadas para ações do programa e à falta de critérios técnicos para priorizar estas ações.

6.12 Com as informações já disponíveis em diversos órgãos públicos é possível traçar as regiões com piores índices de abastecimento e renda, bem como aquelas com maior número de poços já perfurados com água salobra e, a partir daí, traçar estratégias de atuação voltada ao atendimento daquelas localidades com maior necessidade de água.

6.13 Consideramos que alguns aspectos são importantes para o estabelecimento de critérios para a priorização da instalação dos dessalinizadores em determinadas comunidades: o número de pessoas que serão beneficiadas, a redução da distância média para acesso à água de boa qualidade pela comunidade e a parcela da população daquela municipalidade que não tem abastecimento adequado de água.

6.14 Ficou patente, também, a falta de coordenação entre as diversas ações desenvolvidas na esfera federal relacionadas às instalações de dessalinizadores. A execução pode até ser feita por vários órgãos, mas é necessário que haja uma coordenação única, de forma a evitar a duplicação de esforços, permitindo uma maior efetividade nos resultados proporcionados por essas ações.

6.15 Em que pese já haver soluções tecnológicas para o aproveitamento da água do rejeito, como a criação de peixes (tilápia rosa) e cultura da atríplex, nos locais que foram visitados, essas soluções não estão sendo utilizadas e o rejeito é normalmente despejado no solo. É importante que se disseminem essas tecnologias, de modo a reduzir a degradação ambiental causada pelo rejeito. Além disso, existe a questão do ganho econômico obtido com o aproveitamento desse sub-produto.

6.16 Observou-se que em alguns locais os dessalinizadores são a única fonte de água potável da população. Isso reforça a percepção da importância do programa, notadamente em áreas mais distantes das sedes dos municípios, onde a empresa de saneamento não atua, e nas épocas de seca, que ocorrem periodicamente. Consideramos que se deva procurar intensificar a atuação do programa nessas áreas prioritárias.

7. A titular da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas do Governo - SEPROG que substitui a 4.<sup>a</sup> SECEX na condução das atividades técnicas objeto deste processo, manifestou-se (fls. 174/175) pelas seguintes propostas de encaminhamento das questões tratadas nos autos (fls. 172/173 combinadas com as fls. 149/150).

I - Seja recomendado ao Ministério do Meio Ambiente que:

a) organize uma comissão interministerial, com a participação da Agência Nacional de Águas, considerando sua competência legal de planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, bem como dos ministérios que atuam na aquisição e na implantação de dessalinizadores, como o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Saúde, com o objetivo de estudar formas de integração entre os órgãos do Executivo Federal que implementam ações de instalação de sistemas de dessalinização para combater os efeitos contra a seca;

b) estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação, pelo menos, da gerência do Programa Água Boa e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

c) envide esforços no sentido de evitar prejuízo ao desempenho das ações de implementação de dessalinizadores no semi-árido nordestino, ocasionado por repasse financeiro em desacordo com o cronograma de desembolso avençado em convênio.

II - Seja recomendado à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, ou a quem venha a substituí-la em suas competências relacionadas à instalação de dessalinizadores, que:

- faça constar dos convênios celebrados para a instalação de dessalinizadores que os convenientes tenham a responsabilidade de fazer a manutenção dos equipamentos e o monitoramento da água produzida, seja com recursos humanos próprios, seja contratando terceiros;

- exija que os municípios onde venham a ser instalados dessalinizadores passem a aderir formalmente aos convênios, assinando termo de responsabilidade, ou documento semelhante, se comprometendo a arcar com todas as responsabilidades que lhes cabem no processo, tais como construção do abrigo, dos reservatórios, efetuação das ligações elétricas, disponibilização de operador para os equipamentos, pagamento da energia elétrica, e outras que se entendam necessárias;

- realize gestões junto aos órgãos competentes para que faça parte das ações desenvolvidas pelos agentes de saúde que atuam nos municípios contemplados com dessalinizadores, trabalho de conscientização da população-alvo do Programa acerca da importância de consumir a água dessalinizada mesmo fora das épocas de seca, em razão dos benefícios à saúde decorrentes do consumo de água de boa qualidade, bem como orientação quanto aos cuidados na manipulação da água dessalinizada, evitando sua contaminação antes do consumo;

- exija que os municípios onde venham a ser instalados dessalinizadores façam o levantamento da incidência de doenças de veiculação hídrica antes e depois da instalação do equipamento, devendo haver uma articulação prévia da Secretaria de Recursos Hídricos com a Fundação Nacional da Saúde ou Secretarias Estaduais de Saúde para que estas orientem as Administrações Municipais quanto à forma de realização desse tipo de trabalho;

- adote os seguintes indicadores de desempenho para monitorar o programa e avaliar seus resultados por Estado, passando a exigir dos convenientes o envio de relatórios periódicos, contendo as informações necessárias para seu cálculo:

- n.º de pessoas atendidas pelos dessalinizadores no município/ n.º de pessoas no município que não possuem outra forma de abastecimento adequado de água;

- n.º operadores treinados / n.º total de operadores;

- n.º equipamentos instalados / n.º equipamentos necessários;
- n.º equipamentos instalados / n.º equipamentos previstos;
- n.º equipamentos funcionando adequadamente/ n.º equipamentos instalados;
- % de equipamentos funcionando adequadamente após três anos de sua instalação;
- número de beneficiários por milhões de reais investidos;
- % redução na incidência de doenças de veiculação hídrica na população beneficiada;

f) dissemine as tecnologias de aproveitamento do rejeito produzido pelos dessalinizadores, viabilizando sua aplicação por parte dos municípios que possuam dessalinizadores instalados;

g) realize a compilação de dados já existentes sobre o déficit hídrico, sobre poços já perfurados e instalados na Região Nordeste, e com base nesses dados, estabelecer metas regionalizadas para as ações de implantação de dessalinizadores, especificando aquelas áreas de atendimento prioritário;

h) estabeleça critérios técnicos para priorizar a instalação de dessalinizadores, considerando, no mínimo, os seguintes aspectos, além dos pré-requisitos já existentes:

- número de pessoas atendidas na localidade onde será instalado o equipamento;
- redução da distância média para acesso à água de boa qualidade pela comunidade;
- indicador de abastecimento de água adequado para o município onde será instalado o equipamento;

III - Seja determinado à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente que envie ao Tribunal em 30 dias informações sobre a apreciação da prestação de contas do Convênio Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Recursos Hídricos n.º111/97, firmado com o governo de Pernambuco;

IV - Seja autorizada a conversão destes autos em acompanhamento e, após a apreciação do mérito, sejam encaminhados à 4.ª SECEX para o monitoramento da implementação das recomendações que vierem a ser exaradas pelo Tribunal, bem como para a avaliação da oportunidade de se determinar ao órgão responsável pelo Programa que informe sobre o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, o prazo para que elas sejam atingidas e o cronograma de implementação das deliberações da decisão que vier a ser adotada, contendo atividades, prazo de implementação e nome do responsável.

V - Seja enviada cópia da Decisão, Relatório e Voto que vierem a ser proferidos nestes autos, ao Ministro de Estado do Meio ambiente, ao Ministro de Estado da Integração Nacional, ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas, à Fundação Nacional de Saúde, à Agência Nacional de Águas, à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, à Secretaria Estadual de Recursos Hídricos do

Ceará, a Secretaria de Infra-Estrutura de Pernambuco, à Associação Técnico-Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior - CETEL e aos Prefeitos dos Municípios de Campina Grande, Cabaceiras, Caturité e Juazeirinho na Paraíba; Canindé, Madalena e Caridade no Ceará; Vertentes, Vertentes do Lério, Santa Maria do Cambucá e Taquaritinga do Norte em Pernambuco, para conhecimento;

VI - Seja autorizado o apensamento do processo TC-012.376/2000-8, Relatório de Planejamento da Auditoria de Natureza Operacional na "Ação de Instalação de Dessalinizadores no Semi-Árido Nordeste" aos presentes autos.

É o Relatório.

### **Voto do Ministro Relator**

8. Trata-se de relatório de auditoria de caráter experimental com vistas a sedimentação de métodos de avaliação de programas governamentais. O objeto da auditoria foi o Programa Água Boa, mais especificamente a implantação de equipamentos de dessalinizadores de água em poços tubulares na Região Nordeste. Foi iniciado sob a coordenação da 4ª SECEX e concluído no âmbito da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas do Governo - SEPROG.

9. Revelou-se de grande envergadura técnica, possibilitando um conhecimento pormenorizado das questões inerentes ao programa nos seus diferentes níveis de articulação institucional, federal, estadual e municipal.

10. De início o trabalho se propôs a responder algumas indagações básicas que traduzem uma real avaliação da política posta em prática pelo governo federal em apoio à população nordestina afetada secularmente pela escassa oferta de água potável.

11. As questões-objetivos do trabalho foram perseguidas com disciplina pela equipe, que prosperou em demonstrar as reais condições do programa do ponto de vista das instituições que gerenciam e da população-alvo do programa. Nesta ótica foi possível obter-se um perfil quase completo dos diferentes problemas que de fato afetam esse tipo de ação governamental. De um lado as dificuldades reais, e seus desdobramentos, nos planos dos governos federal, estadual e municipal. Destacando-se aí, desde a dificuldade de se estabelecer um planejamento abrangente e consistente para o programa e sobretudo mecanismo de gerenciamento (incluindo acompanhamento, avaliação e controle). De outro lado, ao se construir uma avaliação dos resultados, a equipe o fez de forma isenta, baseada em procedimentos técnicos, considerando o plano em que se insere a população-alvo do referido programa.

12. O trabalho, ora em apreço, destacou várias questões próprias das políticas públicas consubstanciadas em ações diretas de auxílio à população, a exemplo de:

- modelo gerencial praticado pelo governo em relação às suas políticas públicas;
- planejamento frágil das ações e sua intencionalidade;

- grau de participação ou comprometimento dos diversos instituições publicas no programa

- forma de interação com a população-alvo da ação governamental;

- modelos de acompanhamento, avaliação e controle das ações praticadas e o compromisso do governo com sua eficácia e longevidade.

13.Sua importância vai além de uma avaliação do programa de dessalinização de água, mostra o perfil de uma realidade que perpassa todas as demais ações governamentais não só nas últimas décadas, mas secularmente praticadas e porisso representa uma boa amostra do que são as políticas públicas no Brasil..

14.Apesar do enfoque com vistas a responder ao questionamento inicial, muitos sub produtos estão claramente colhidos nos exames realizados, destacando-se a fragilidade do mecanismo gerencial do programa, consequenciando uma gama de resultados não desejados, ou pelo menos, carentes de racionalidade. Resultando, não raríssimas vezes, desperdício de recursos e de oportunidades de sanar problemas resolvíveis.

15.Se o trabalho não aponta, muitas outras questões importantes, e, sobretudo, não aponta equações para uma série de falhas, tem o mérito de provocar reflexão sobre vários aspectos das políticas públicas implementadas pelo governo, a começar pela real intencionalidade, ou seja, se é realmente intenção do governo implementar soluções a uma realidade relativamente simples de ser compreendida.

16.A validade do trabalho é inconteste. Não pretendeu avaliar custos nem acertos administrativos, mas tão somente explorar aspectos da efetividade da ação praticada e suas pretensões em termos de resultados. Em primeiro lugar, demonstrou-se a oportunidade de se explorar novos métodos de avaliação da ação governamental, sem prejuízo do senso crítico do controle sobre a boa aplicação dos recursos. Em segundo lugar porque destaca uma nova forma de contribuição do controle externo à melhoria da qualidade da gestão pública, na medida que explora vetores novos como o gerencial, o planejamento, a articulação institucional, a interação governo-pouपालação-alvo, etc. Em terceiro lugar esse método de controle passa a considerar um vetor, até então ignorado nas avaliações anteriores, o objeto da ação governamental ou da política pública, o homem, a sociedade.

17.No geral, deduz-se do relatório, que os resultados alcançados pelo programa analisado ainda estão distantes do desejado e do factível. Mais que isso, as análises dos problemas percebidos, indicam natural e sutilmente possíveis soluções, ou ações corretivas cabíveis.

18.Nada há que acrescer ou reparar no trabalho que foi construído na medida exata das possibilidades de tempo, de informações, de dados e de acesso à intrincada malha de agentes direta e indiretamente envolvidos.

19. Pelas razões expostas acolho os encaminhamentos propostos pela equipe e pela unidade Técnica envolvidos na tarefa desempenhada com mérito.

20. Dada a importância do trabalho como exercício metodológico, entendo oportuno incluir a deliberação a ser adotada, e sua fundamentação, na publicação Auditorias do TCU.

Assim, pelo exposto, Voto no sentido do Tribunal adotar a deliberação, cujo teor ora submeto à elevada apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, 02 de maio de 2001

VALMIR CAMPELO

Ministro-Relator

## **Decisão**

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. recomendar ao atual Ministro de Estado do Meio Ambiente que: (Vide Acórdão 1032/2005 Plenário - Ata 28. Restaurada a redação original do dispositivo)

a) organize uma comissão interministerial, com a participação da Agência Nacional de Águas, considerando sua competência legal de planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, bem como dos ministérios que atuam na aquisição e na implantação de dessalinizadores, como o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Saúde, com o objetivo de estudar formas de integração entre os órgãos do Executivo Federal que implementam ações de instalação de sistemas de dessalinização para combater os efeitos das secas;

b) estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação, pelo menos, da gerência do Programa Água Boa e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

c) envie esforços no sentido de evitar prejuízo ao desempenho das ações de implementação de dessalinizadores no semi-árido nordestino, ocasionado por repasse financeiro em desacordo com o cronograma de desembolso avençado em convênio;

8.2. recomendar ao atual Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente que: (Vide Acórdão 1032/2005 Plenário - Ata 28. Restaurada a redação original do dispositivo)

a) faça constar dos convênios celebrados para a instalação de dessalinizadores que os convenientes tenham a responsabilidade de fazer a manutenção dos equipamentos e o monitoramento da água produzida, seja com recursos humanos próprios, seja contratando terceiros;

b) exija que os municípios onde venham a ser instalados dessalinizadores passem a aderir formalmente aos convênios, assinando termo de responsabilidade, ou documento semelhante, se

comprometendo a arcar com todas as responsabilidades que lhes cabem no processo, tais como construção do abrigo, dos reservatórios, efetuação das ligações elétricas, disponibilização de operador para os equipamentos, pagamento da energia elétrica, e outras que se entendam necessárias;

c) realize gestões junto aos órgãos competentes para que faça parte das ações desenvolvidas pelos agentes de saúde que atuam nos municípios contemplados com dessalinizadores, trabalho de conscientização da população-alvo do Programa acerca da importância de consumir a água dessalinizada mesmo fora das épocas de seca, em razão dos benefícios à saúde decorrentes do consumo de água de boa qualidade, bem como orientação quanto aos cuidados na manipulação da água dessalinizada, evitando sua contaminação antes do consumo;

d) exija que os municípios onde venham a ser instalados dessalinizadores façam o levantamento da incidência de doenças de veiculação hídrica antes e depois da instalação do equipamento, devendo haver uma articulação prévia da Secretaria de Recursos Hídricos com a Fundação Nacional da Saúde ou Secretarias Estaduais de Saúde para que estas orientem as Administrações Municipais quanto à forma de realização desse tipo de trabalho;

e) adote os seguintes indicadores de desempenho para monitorar o programa e avaliar seus resultados por Estado, passando a exigir dos convenentes o envio de relatórios periódicos, contendo as informações necessárias para seu cálculo:

- n.º de pessoas atendidas pelos dessalinizadores no município/ n.º de pessoas no município que não possuem outra forma de abastecimento adequado de água;

- n.º operadores treinados / n.º total de operadores;

- n.º equipamentos instalados / n.º equipamentos necessários;

- n.º equipamentos instalados / n.º equipamentos previstos;

- n.º equipamentos funcionando adequadamente/ n.º equipamentos instalados;

- % de equipamentos funcionando adequadamente após três anos de sua instalação;

- número de beneficiários por milhões de reais investidos;

- % redução na incidência de doenças de veiculação hídrica na população beneficiada;

f) dissemine as tecnologias de aproveitamento do rejeito produzido pelos dessalinizadores, viabilizando sua aplicação por parte dos municípios que possuam dessalinizadores instalados;

g) realize a compilação de dados já existentes sobre o déficit hídrico, sobre poços já perfurados e instalados na Região Nordeste, e com base nesses dados, estabelecer metas regionalizadas para as ações de implantação de dessalinizadores, especificando aquelas áreas de atendimento prioritário; e

h) estabeleça critérios técnicos para priorizar a instalação de dessalinizadores, considerando, no mínimo, os seguintes aspectos, além dos pré-requisitos já existentes:

- número de pessoas atendidas na localidade onde será instalado o equipamento;

- redução da distância média para acesso à água de boa qualidade pela comunidade;
- indicador de abastecimento de água adequado para o município onde será instalado o equipamento;

8.3. determinar ao atual Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente que envie ao Tribunal em 30 dias informações sobre a apreciação da prestação de contas do Convênio MMA/SRH n.º 111/97, firmado com o governo de Pernambuco;

8.4. determinar à SEPROG, que proceda monitoramento da implementação das recomendações estabelecidas nesta deliberação, bem como avaliação da oportunidade de se determinar ao órgão responsável pelo Programa que informe sobre o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, o prazo para que elas sejam atingidas e o cronograma de implementação das medidas contidas nesta deliberação, contendo atividades, prazo de implementação e nomes dos responsáveis. (Alterado pela Decisão 331/2001 - Ata 22 - Plenário. Alteração da redação da determinação destinada à 4a SECEX.)

8.5. remeter cópia da presente deliberação, acompanhada do Voto que a fundamenta, bem como da Cópia integral do Relatório de Auditoria constante deste processo, aos Senhores Ministros de Estado do Meio Ambiente e Integração Nacional; ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas; à Fundação Nacional da Saúde; à Agência Nacional de Águas; à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste; à Secretaria Estadual de Recursos Hídricos do Ceará; à Secretaria de Infra-Estrutura do Estado de Pernambuco; à Associação Técnico-Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior - CETEL; aos Prefeitos Municipais de Campina Grande, Cabaceiras, Caturité e Juazeirinho na Paraíba; Canindé, Madalena e Caridade no Ceará; Vertentes, Vertentes do Lério, Santa Maria do Cambucá e Taquaritinga do Norte em Pernambuco.

8.6. determinar a anexação do processo TC-012.376/2000-8 que trata do Relatório de Planejamento da Auditoria de Natureza Operacional na Ação de Instalação de Dessalinizadores no Semi-Árido Nordeste aos presentes autos;

8.7. autorizar a inclusão da presente deliberação acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam na publicação Auditorias do TCU.

### **Quorum**

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

### **Publicação**

Ata 17/2001 - Plenário

Sessão 02/05/2001

Aprovação 09/05/2001

Dou 14/05/2001 - Página 0