



Tribunal de Contas da União

Sumários Executivos. Nova Série

Avaliação da Ação
Construção de Cisternas para
Armazenamento de Água

Relator

Ministro Guilherme Palmeira

© Copyright 2006, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Para leitura completa do Relatório, do Voto e do Acórdão n.º 1.235/2006 - TCU – Plenário, acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:

<www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno>

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Avaliação da Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água / Tribunal de Contas da União ; Relator Ministro Guilherme Palmeira. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.

44 p. : il. color.– (Sumários Executivos. Nova Série ; 11)

1. Água potável, armazenamento. 2. Recursos hídricos. 3. Programa de governo, avaliação. I. Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água (Brasil). II. Título. III. Série.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ministros

Guilherme Palmeira, Presidente
Walton Alencar Rodrigues, Vice-Presidente
Marcos Vinícios Vilaça
Valmir Campelo
Ubiratan Aguiar
Benjamin Zymler
Augusto Nardes

Auditores

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa

Ministério Público

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

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretário-Geral de Controle Externo

Rosendo Severo dos Anjos Neto

Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social (Cerds)

Glória Maria Merola da Costa Bastos

EQUIPE DE AUDITORIA

Eliane Vieira Martins (fase de execução)

Lúcia de Fátima Ribeiro Magalhães

Margaret do Vale Sales (TCE/CE)

Patrícia Barros Martins

Yuri Moisés Martins Alves (TCE/BA)

Fábio Mafra (coordenador)

Glória Maria Merola da Costa Bastos (supervisor)

PROJETO GRÁFICO

Grupodesign

CAPA E EDITORAÇÃO

Editora do TCU

REVISÃO DE TEXTO

Marília de Moraes Vasconcelos Silva

FOTO DA CAPA

Equipe de Auditoria

Endereço para contato e solicitação de exemplares

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação
de Programas de Governo (Seprog)

SAFS, Quadra 4, Lote 1

Edifício Anexo I, Sala 456

70042-900 – Brasília-DF

<seprog@tcu.gov.br>

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO; 7

AÇÃO CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS PARA ARMAZENAMENTO DE ÁGUA; 9

O que foi avaliado pelo TCU; 10

Por que foi avaliado; 11

Como se desenvolveu o trabalho; 12

Recursos federais alocados à Ação; 13

O QUE O TCU ENCONTROU; 15

Deficiências no controle e no monitoramento da Ação; 15

Falta de padronização para o tratamento de sugestões, críticas e denúncias e para a correção de problemas identificados; 16

Falhas na sistemática de distribuição das cisternas; 18

Falta de equidade na distribuição de cisternas; 20

Vinculação do recebimento das cisternas a contribuições dos beneficiários; 22

Deficiências na manutenção das cisternas e no tratamento da água; 24

Melhorias proporcionadas pelas cisternas; 26

Resultados que representam uma solução limitada para a solução dos problemas de abastecimento de água; 28

Boas práticas identificadas; 31

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DA AÇÃO; 31

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU PARA A AÇÃO; 32

ACÓRDÃO Nº 1.235/2006 - TCU - PLENÁRIO; 35

APRESENTAÇÃO

Esta série de sumários executivos editados pelo Tribunal de Contas da União tem por objetivo divulgar os principais resultados das avaliações de programas governamentais realizadas pelo TCU. As publicações contêm, de forma resumida, aspectos importantes verificados durante as auditorias, recomendações para melhorar o desempenho do programa e boas práticas identificadas.

O foco das avaliações é a verificação do desempenho das ações governamentais, a partir de análises sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de cada programa ou ação, utilizando critérios fundamentados, com o objetivo de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública nas três esferas de governo.

Pretende-se, com a divulgação desses trabalhos, oferecer aos parlamentares, aos órgãos governamentais, à sociedade civil e às organizações não-governamentais informações suficientes e fidedignas para que possam exercer o controle das ações de governo.

Este número traz as principais informações sobre a avaliação realizada na Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O respectivo processo (TC 012.486/2005-0) foi apreciado em sessão do Plenário de 26/7/2006, sob a relatoria do Ministro Guilherme Palmeira.

Guilherme Palmeira
Ministro-Presidente

AÇÃO CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS PARA ARMAZENAMENTO DE ÁGUA

O Tribunal de Contas da União realizou, entre agosto e novembro de 2005, auditoria com o intuito de avaliar o desempenho da gestão governamental em relação à Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, que integra o Programa Acesso à Alimentação. A Ação é gerida pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O objetivo do Programa Acesso à Alimentação é garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana. A Ação auditada, por sua vez, tem por finalidade suprir a falta de água nos períodos de estiagem no Semi-Árido por meio do armazenamento de água da chuva em cisternas.

Figura 1 - Cisterna Construída



Fonte: MDS. Fotografia: Jaciara Aires.

A falta de recursos hídricos afeta severamente as condições de sobrevivência dos milhões de brasileiros que vivem nas áreas rurais do Semi-Árido brasileiro. A Ação avaliada destina-se a assistir essas populações por meio

da construção de cisternas de placas de cimento para armazenamento da água da chuva que, após cair no telhado das casas, é captada por calhas e direcionada para as cisternas em canos de PVC. As cisternas possuem capacidade de armazenar 16 mil litros de água, suficientes para que uma família de cinco pessoas possa beber, cozinhar e escovar os dentes durante o período de seca.

O Programa Fome Zero, lançado em 2003, reconheceu o acesso à água como parte essencial da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, o Governo Federal passou a apoiar o projeto para construção de cisternas de iniciativa do fórum da sociedade civil denominado Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA). Para viabilizar a assinatura de termo de parceria com o Governo Federal, a ASA criou a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC). A maior parte dos recursos da Ação foi aplicada nessa parceria, mas também foram firmados convênios com os Estados da Bahia, da Paraíba, de Pernambuco, do Piauí, do Rio Grande do Norte e com os municípios de Pintadas, Pé de Serra e Quixadá, na Bahia, e Campina Grande, na Paraíba.

As atividades da AP1MC desenvolvem-se em diferentes instâncias. A estrutura desdobra-se em representações estaduais, que se dividem, por sua vez, em Unidades de Gestão Microrregionais (UGMs). Também participam do processo diversas entidades, como: associações, paróquias, grupos de trabalhadores, entre outras, que passam a ser denominadas Unidades Executoras Locais (UEL). Existem, ainda, as associações de grupos de famílias que atuam nos locais escolhidos para a implantação das cisternas.

O que foi avaliado pelo TCU

A auditoria procurou verificar se o gerenciamento da Ação está possibilitando o suprimento de água potável nas residências da área rural do Semi-Árido nos períodos de estiagem por meio da distribuição equitativa de cisternas, de forma a proporcionar benefícios sustentáveis à população atendida. Nesse sentido, foi balizada pela investigação das seguintes questões:

- a. O gerenciamento da Ação é adequado para a consecução dos seus objetivos?
- b. A sistemática adotada para a distribuição de cisternas atende ao princípio da equidade?
- c. Em que medida a implantação de cisternas tem contribuído para a solução dos problemas relacionados à falta de água nos períodos de estiagem no Semi-Árido e possibilitado melhorias sustentáveis nas condições de saúde, econômicas, sociais e organizacionais das famílias atendidas?

Por que foi avaliado

O direito à alimentação é parte dos direitos fundamentais da humanidade, definidos em Pacto Mundial do qual o Brasil é signatário. Segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), a água, alimento essencial, deve ser considerada patrimônio público e o direito à água potável é parte integrante do direito à alimentação. Adicionalmente, uma das metas da Cúpula do Milênio da Organização das Nações Unidas, realizada no ano 2000, é reduzir à metade, até 2015, o número de pessoas que não dispõem de água potável.

O acesso à água de qualidade é pré-condição para a segurança alimentar e nutricional. O Programa Acesso à Alimentação integra o Programa Fome Zero, anunciado como prioridade no discurso de posse do atual Governo e que tem recebido manifestações de apoio internamente e internacionalmente.

As elevadas taxas de evaporação e a concentração das precipitações num curto período de tempo são responsáveis pela ocorrência de períodos de falta de água com efeitos severos sobre as condições de sobrevivência da população que reside no Semi-Árido brasileiro, estimada em 18,5 milhões de pessoas. Nos momentos de escassez de água, muitas famílias que vivem em áreas rurais, sobretudo mulheres e crianças, empreendem longas caminhadas para buscar água, carregando-a, na maioria das vezes, em latas sobre

suas cabeças. Essa água disponível costuma apresentar-se imprópria para o consumo, salobra ou contaminada por microorganismos patogênicos.

Considerando a relevância social do tema e em consonância com a atribuição constitucional do TCU para realizar auditorias de natureza operacional, a Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água foi selecionada para ser avaliada.

Como se desenvolveu o trabalho

Para levantar informações sobre a Ação auditada, foram realizadas reuniões com os gestores e técnicos do MDS e com especialistas com conhecimentos sobre o assunto. Também foram consultados sistemas de informação, relatórios, leis, normas e outros documentos concernentes à Ação, obtidos com os gestores em artigos ou trabalhos técnicos publicados na imprensa, disponibilizados na Internet e na bibliografia sobre o assunto.

Adicionalmente, contando com a colaboração dos servidores do MDS, foi desenvolvido um conjunto de técnicas de diagnóstico de auditoria com o objetivo de identificar os aspectos que deveriam ser priorizados na investigação.

A estratégia metodológica adotada incluiu a realização de visitas de estudo a 28 municípios em nove estados do Semi-Árido: Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Apenas não foram selecionados o Espírito Santo e o Maranhão, em função de terem o menor número de cisternas construídas. Nas visitas, foram realizadas entrevistas com famílias beneficiadas, agentes de saúde, servidores dos estados e representantes das entidades da sociedade civil envolvidas com a operacionalização da Ação.

Também foi realizada pesquisa por meio do envio de questionários por correio eletrônico para as 55 UGMs, para os 11 governos dos estados

abrangidos pela Ação e para dez outras entidades com atuação no combate à seca na região do Semi-Árido, de forma a levantar informações sobre sua participação em projetos de construção de cisternas ou complementares, entre outras informações relevantes sobre sua atuação.

Por fim, as conclusões e recomendações resultantes da auditoria foram consolidadas, analisadas e debatidas em painel de referência, realizado com a participação de especialistas no tema. Adicionalmente, versão preliminar do relatório de auditoria foi apresentada aos gestores, que tiveram oportunidade de apresentar seus comentários e as informações julgadas pertinentes.

Recursos federais alocados à Ação

A Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água foi integrada ao Programa Acesso à Alimentação por meio da Lei Orçamentária Anual de 2005.

No ano de 2003, o MDS apoiou a construção de cisternas por meio da Ação Combate à Fome com Ações Voltadas para a Educação Alimentar e Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias, que integravam o Programa Comunidade Ativa. Já no ano de 2004, o projeto construção de cisternas estava integrado à Ação Apoio a Projetos de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias, inserida no Programa Acesso à Alimentação. A execução financeira atingiu o montante de R\$ 24,5 milhões, em 2003; e R\$ 63,6 milhões, em 2004.

Em 2005, foram consignados em favor da Ação R\$ 68.712.702,00, provenientes das seguintes fontes orçamentárias: Doações de Entidades Internacionais, Doações para o Combate à Fome, Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, Recursos Ordinários e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social. Para o período de vigência do PPA 2004 – 2007, destinou-se em favor da Ação a importância total de R\$ 388.385.994.

É importante ressaltar que todas as doações em dinheiro efetuadas em favor do Programa Fome Zero são revertidas para a construção de cisternas. Contudo, o volume de doações vem se mantendo aquém do montante previsto no Orçamento. Até setembro de 2005, as doações atingiam R\$ 1.257.385,42.

Tabela 1 - Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água – Execução Financeira e Orçamentária por Fonte de Receita Referente ao Exercício 2005

Valores em Reais

FONTES	Créditos Consignados (a)	Execução Orçamen- tária (b)	Execução Financeira (c)	% (b/a)	% (c/a)
195 – Doações de Entidades Internacionais	766.000	0	0	0	0
194 – Doações para o Combate à Fome	10.667.808	6.981.022	0	65	0
179 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	35.561.143	35.561.143	33.575.302	100	94
100 – Recursos Ordinários	90.000	0	0	0	0
153 – Contribuição para Financiamento da Seg. Social	21.627.751	21.627.751	21.408.773	100	99
TOTAL	68.712.702	64.169.916	54.984.075	93	80

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

Nota: Valores atualizados até 23/11/2005.

Há de se considerar que os valores alocados em favor da Ação são apenas parte dos recursos totais aplicados pelo poder público para a construção de cisternas. Nos últimos anos, contando com apoio de entidades privadas, ONGs, organismos internacionais, órgãos ligados aos governos estaduais e ao Governo Federal, diversos outros projetos foram implementados com o objetivo de promover o abastecimento de água no Semi-Árido por intermédio desse tipo de solução.

A análise da destinação dos recursos alocados para a construção de cisternas pelo MDS demonstra que vem sendo adotada estratégia de focar a implementação da Ação no apoio aos projetos apresentados no âmbito do Termo de Parceria firmado com a APIMC. Aproximadamente 86% dos recursos foram repassados para aquela Oscip.

O QUE O TCU ENCONTROU

Deficiências no controle e no monitoramento da Ação

Nas entrevistas realizadas com os gestores, constatou-se a inadequação dos recursos humanos alocados para o gerenciamento da Ação, dificultando o controle e o monitoramento das atividades. As ações de gerenciamento da Ação no âmbito do MDS são desenvolvidas apenas pelos titulares do Departamento de Gestão Integrada da Política (DGIP), da Coordenadoria Geral de Apoio à Inclusão Produtiva (CGAIP) e da Coordenação de Apoio à Inclusão Produtiva (CAIP), auxiliados por uma estagiária. Levando-se em conta as demais atribuições dos gestores, conclui-se que esse quadro de pessoal é insuficiente.

Constatou-se, também, que os indicadores de desempenho utilizados pelo MDS não têm sido suficientes para medir os aspectos relevantes da operacionalização da Ação. A APIMC acompanha os resultados de cada um dos componentes que integram o PIMC: mobilização; controle social; capacitação; comunicação; fortalecimento institucional da sociedade civil e construção de cisternas. Entretanto, o MDS realiza o acompanhamento das atividades apenas por meio de dois indicadores, insuficientes para mensurar o desenvolvimento dos trabalhos: número de cisternas construídas em relação ao total previsto; e número de famílias capacitadas em relação ao total previsto.

Foi observado, ainda, que as visitas e inspeções realizadas pelo MDS não são precedidas de planejamento prévio de forma a garantir a confia-

bilidade dos mecanismos de controle estabelecidos e um monitoramento efetivo da Ação.

Outro fator que compromete o gerenciamento da Ação está relacionado com a operacionalização do Sistema de Informações Gerenciais do Projeto Cisternas (SIG - Cisternas). Criado para auxiliar o acompanhamento da execução de convênios firmados com os governos estaduais e municipais e com a AP1MC, o Sistema ainda não está sendo utilizado plenamente. Já o sistema informatizado Siga, utilizado pela AP1MC, obteve avaliação positiva dos seus usuários.

Entretanto, os relatos obtidos em entrevistas realizadas com representantes das UGMs Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), da Paraíba; Associação de Agricultores Alternativos (Aagra), de Alagoas; e das unidades gestoras que atuam no Piauí revelaram que o Sistema Siga possibilita o cadastramento do mesmo CPF para mais de uma cisterna, desde que as fontes de financiamento não sejam as mesmas, o que poderia ensejar o atendimento de famílias em duplicidade.

Não obstante os problemas observados, é importante destacar o alto grau de articulação percebido entre as diversas entidades que compõem a ASA e que colaboram ou participam da AP1MC. Embora de diferentes origens e orientações, percebeu-se que essas instituições atuam de forma articulada o que se reflete positivamente na implementação da Ação.

Falta de padronização para o tratamento de sugestões, críticas e denúncias e para a correção de problemas identificados

A análise das entrevistas realizadas com os colaboradores que atuam junto à AP1MC revelou que a apuração e correção de falhas e de problemas identificados não são realizadas de forma padronizada pelas entidades que

executam a Ação, não havendo clareza entre os funcionários envolvidos sobre as medidas que devem ser adotadas nos casos de transgressões às normas estabelecidas.

Além disso, os canais de comunicação para que a população apresente sugestões, críticas ou denúncias mostraram-se insuficientes e pouco divulgados, o que pode prejudicar o aprimoramento da Ação, na medida em que não chegam ao conhecimento dos gestores, que ficam impossibilitados de corrigir os problemas ou aproveitar as propostas de melhoria. Nas entrevistas realizadas com os beneficiários, 23% informaram não saber como pode ser feita alguma reclamação, sugestão ou denúncia. Adicionalmente mais da metade dos respondentes informou que recorreriam a pessoas ou entidades ligadas diretamente à execução do P1MC, como os colaboradores das UGMs e das UEL que atuam na mobilização das famílias, prepostos do sindicato rural local, ou ainda, a membros das associações municipais. Nenhuma das respostas apresentadas fez menção a algum canal que envolvesse o MDS ou o Governo Federal.

Dessa forma, ficou caracterizado que os canais colocados à disposição da população, como o número de telefone “0800” vinculado à marca Fome Zero, que está sendo divulgado na Internet e na publicidade relacionada à construção de cisternas para receber ligações do público, são pouco divulgados e pouco conhecidos pelo público-alvo da Ação. Constatou-se também que, embora seja possível realizar denúncias por meio do número 0800, a mensagem gravada que é executada no momento do atendimento da ligação não deixa isso claro.

Ademais, nas entrevistas realizadas com os funcionários que atuam nas entidades que participam da AP1MC, os mecanismos disponibilizados para a apresentação de reclamações, sugestões e denúncias e a divulgação desses mecanismos foram os dois itens mais mal avaliados. Mais da metade dos respondentes os considerou regulares ou ruins.

Falhas na sistemática de distribuição das cisternas

O público-alvo do Programa Acesso à Alimentação é definido como “Famílias com renda familiar *per capita* menor ou igual a 1/2 salário mínimo” e o público-alvo da Ação foi estabelecido pelo MDS nos seguintes termos:

São famílias de baixa renda, residentes na área rural de municípios do Semi-Árido, que não disponham de fonte de água ou meio de armazená-la, suficientemente adequado, para o suprimento de suas necessidades básicas, e que sejam enquadradas nos critérios de elegibilidade do Bolsa Família, ainda que não tenham sido beneficiadas até o momento. É prioritário o atendimento a família: cuja mulher seja a chefe da família; que tenha portador de necessidades especiais; com crianças de 0 a 6 anos; com maior número de crianças em idade escolar; e idosos.

É importante considerar que o Bolsa Família é um programa de transferência de renda destinado a famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$ 50,00 e a famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens com até 16 anos incompletos, com renda mensal de até R\$ 100,00 *per capita*.

Segundo os documentos disponibilizados pela AP1MC para a seleção das comunidades a serem beneficiadas, são considerados dados como o IDH, o índice de mortalidade infantil, e os disponibilizados pelo Datasus, IBGE, além da existência de crianças e adolescentes em situação de risco. A AP1MC também definiu que deveriam ser priorizadas as famílias que preenchessem o maior número dos seguintes requisitos: tenham mulheres como chefes da família; tenham crianças de até seis anos; tenham crianças e adolescentes na escola; tenham adultos com idade igual ou superior a 65 anos; e contem com deficientes físicos e mentais. Havendo empate, a seleção seria efetuada de acordo com a ordem de preenchimento dos critérios.

Entretanto, as entrevistas realizadas com representantes da AP1MC e das UGMs demonstraram que o processo de distribuição dos recursos para a construção das cisternas considera elementos não mencionados nos parâmetros estabelecidos. A distribuição entre os estados é efetuada

com base no planejamento original, mantendo-se para cada representação estadual da ASA um quinhão proporcional do definido no projeto inicial. A distribuição entre as UGMs, entre os municípios e as comunidades, normalmente, é decidida coletivamente pelas entidades que participam nas diversas instâncias de execução da Ação. Foram citados diferentes fatores considerados na distribuição dos recursos, como: a capacidade operacional das entidades executoras; a demanda das comunidades decorrente do processo de mobilização; o nível de carência das famílias; a população dos municípios; o grau de aridez; além de questões conjunturais como a ocorrência de chuvas. Alguns entrevistados mencionaram que, em seus estados, foram estabelecidas cotas de distribuição entre as UGMs.

As entrevistas realizadas com os representantes das UGMs revelaram que a renda familiar é pouco considerada como critério de seleção dos beneficiários, embora esse critério esteja presente na delimitação do público-alvo do Programa e da Ação. Os relatos dão conta que, geralmente, a escolha das famílias a serem beneficiadas é efetuada por comissões criadas nas comunidades, previamente orientadas sobre os critérios de priorização definidos pelo P1MC. Nas respostas das UGMs aos questionários enviados por correio eletrônico, apenas 41% mencionaram considerar a renda das famílias ou a sua condição de carência como critério de priorização utilizado, na prática, para distribuição das cisternas.

Ao se proceder a levantamento com base no rendimento informado pelos beneficiários, constatou-se que 18 famílias, correspondentes a 12% das que foram entrevistadas nos trabalhos de campo, apresentavam renda familiar *per capita* maior que R\$ 100,00 e não se enquadravam, portanto, nos critérios do Bolsa-Família¹.

¹ Considerou-se, para estabelecer a renda familiar *per capita*, o limite inferior da faixa de renda indicada pela família e procedeu-se à divisão pelo número de moradores. Em seguida foi efetuada a comparação com o critério estabelecido para o público-alvo.

Além disso, os trabalhos de campo e as respostas obtidas por meio dos questionários enviados por correio eletrônico revelaram que, muitas vezes, as diversas UGMs utilizam critérios específicos para a escolha dos beneficiários, como a fixação de um número definido de cisternas por comunidade, a distribuição de cisternas para todas as famílias das comunidades selecionadas, a realização de sorteios, entre outros.

Portanto, foi possível concluir que os critérios de priorização não são utilizados por todas as UGMs, de forma que os benefícios da política pública não permanecem restritos ao público-alvo definido, o que torna possível a ocorrência de práticas clientelistas na distribuição de cisternas.

Falta de equidade na distribuição de cisternas

Da forma como foi concebida, a Ação não garante integralmente a preservação do princípio da equidade, na medida em que condiciona a construção das cisternas a um conjunto de requisitos que não podem ser satisfeitos por grande parcela dessa população integrada por famílias economicamente carentes.

Uma das condições estabelecidas para que uma família possa ser selecionada é que a cobertura das casas seja efetuada com telhas de barro e com uma metragem mínima de 40 m². Algumas UGMs exigem que os telhados apresentem área ainda maior. Adicionalmente, em muitos locais, é requerido que as famílias sejam proprietárias dos imóveis em que residem. Essas condições acabam afastando uma parte considerável das famílias de baixa renda residentes na área rural de municípios do Semi-Árido, que não são proprietárias de suas moradias ou que não têm capacidade de adaptar seus domicílios às condições requeridas.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003, desenvolvida pelo IBGE, demonstra que, entre as famílias do Nordeste com renda de até R\$ 600,00, 35,5% dos domicílios têm área de até 50 m² e 6,2% têm área de até 20 m². A PNAD revela, ainda, que, entre essa

mesma população, 7,7% dos domicílios seriam excluídos em função de os telhados não serem cobertos por telhas de barro e sim por palha ou outro tipo de cobertura. É importante ressaltar que as famílias cujos domicílios são cobertos por telhas de barro apresentam renda familiar média superior em relação à renda das que residem em casas com cobertura de palha. A PNAD 2003 também revela que, entre as famílias que residem na área rural do Nordeste com renda de até R\$ 600,00, o contingente que não é proprietário dos terrenos onde residem representa 10,3%.

Figura 2 - Domicílio sem condições de receber cisterna



Fonte: Equipe de Auditoria – Barreirinhas (MA)

Outro fato a ser ressaltado é que a sistemática que vem sendo adotada para a distribuição das cisternas regionalmente não contempla mecanismos que privilegiem as localidades com maiores carências econômicas e sociais. Ao se proceder à análise dos municípios do Semi-Árido que receberam e que não receberam cisternas, constata-se que a média das rendas *per capita* e a média dos IDH-Ms não demonstram que há priorização dos municípios mais carentes.

Em relação à equidade na alocação regional dos recursos, é importante observar que o atendimento das comunidades depende da existência de entidades da sociedade civil nas localidades e do seu nível de organização e

não do grau de carência das populações a serem atendidas. As entrevistas realizadas com os representantes das UGMs corroboram essa constatação.

Adicionalmente, constatou-se que as distâncias às fontes de água nem sempre são levadas em conta. A título de exemplificação, pode-se citar a Comunidade de Poções, no Município de Francisco Sá (MG), que foi beneficiada com cisternas, apesar de estar localizada às margens de uma barragem construída pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales de São Francisco e Parnaíba (Codevasf).

Vinculação do recebimento das cisternas a contribuições dos beneficiários

Em algumas localidades foi observada a vinculação do recebimento da cisterna à participação em fundos rotativos, ao pagamento de mensalidades a associações comunitárias locais ou à exigência de outras contribuições, em desacordo com os princípios que norteiam a concepção da Ação. Essas práticas podem representar um obstáculo para que as famílias mais necessitadas tenham acesso aos benefícios dessa política pública e não se compatibilizam com as características do público-alvo definido, composto por famílias pobres ou extremamente pobres. Além disso, a construção das cisternas é integralmente custeada pelo Orçamento Geral da União.

Das famílias beneficiadas que responderam ao questionário, 22% informaram que contribuíram com algum dinheiro ou material para a construção das cisternas. A análise das respostas revela a participação em fundos rotativos ou o pagamento de mensalidades para associações locais. Algumas famílias também mencionaram que pagaram ou forneceram materiais, principalmente areia, ou tiveram gastos com a contratação de profissionais, como os ajudantes de pedreiro, ou com a alimentação destes durante a construção. O valor e o prazo das contribuições citadas não são os mesmos em todas as localidades. Foram informados valores entre R\$10,00 e R\$25,00, por prazos que oscilavam entre dois e três anos.

Durante os trabalhos de campo realizados na cidade de Serrinha (BA), algumas famílias questionaram se era obrigatório o pagamento do fundo solidário instituído na localidade. No mesmo Estado, na cidade de Santa Bárbara, foram registradas manifestações de discordância em relação aos pagamentos para o fundo. No Município de Ocara (CE), no Assentamento Antônio Conselheiro, beneficiários mencionaram que as cisternas são alocadas prioritariamente para quem é membro da associação local e está com o pagamento das mensalidades em dia. Nos trabalhos de campo realizados no Município de Puxinanã (PB), várias famílias também relataram a existência de contribuições para um fundo rotativo.

A existência de fundos rotativos nas regiões atendidas pelas cisternas já havia sido levantada pela Sesan, conforme revela o Relatório de Visita Técnica DGIP/Sesan, realizada no período de 26 de agosto a 4 de setembro de 2004, que recomendou que as UGMs que utilizavam essa prática estabelecessem estratégias para a alteração no funcionamento desses fundos, de modo a diferenciá-los do processo de implantação de cisternas financiadas com recursos públicos. O relatório da viagem realizada a Petrolina (PE), no período de 14 a 17 de junho de 2005, também abordou o problema. Na ocasião, foram visitadas as comunidades de Salitre e Alfavaquinha, em Juazeiro (BA), e foi constatada a associação da construção de cisternas com a instituição de fundos rotativos. O relatório é concluído com a sugestão de que os fundos rotativos sejam adaptados para o atendimento de outras necessidades das comunidades, como forma de desvinculá-los das cisternas financiadas com recursos públicos.

O entendimento manifestado por muitas famílias de que estão pagando as cisternas demonstra que há deficiências na divulgação da Ação, inclusive nos cursos ministrados para a capacitação das famílias, quanto ao fato de que as cisternas são custeadas integralmente pelo Governo.

Deficiências na manutenção das cisternas e no tratamento da água

As atividades previstas para a manutenção das cisternas e o para o tratamento da água são ensinadas às famílias por ocasião da realização dos cursos de Capacitação em Gerenciamento de Recursos Hídricos, Cidadania e Convivência com o Semi-Árido (GRH). A participação nos cursos é condição para que as famílias possam receber as cisternas.

A ausência ou deficiência de tratamento da água e a ingestão de água não apropriada ao consumo humano pode ter como consequência diversos problemas de saúde, como diarreia, verminoses, micoses na pele, desidratação, entre outras. De acordo com a cartilha distribuída pela ASA, a água tem de ser tratada, periodicamente com hipoclorito de sódio ou água sanitária. Além disso, a água da chuva captada não deve ser misturada com água de outras procedências, como a proveniente de carros-pipa, de açudes ou de barreiros. A família deve retirar a água com bomba ou com vasilha completamente limpa e efetuar a limpeza das cisternas anualmente.

As entrevistas realizadas junto às famílias beneficiadas revelaram que a maioria considerou o uso do cloro ou hipoclorito de sódio importante, 70,3% das respostas, e apenas 17,2% dos beneficiários admitiram que não tratam a água das cisternas. Entretanto, ao se analisar as informações fornecidas acerca de quanto hipoclorito ou cloro é colocado na água, apurou-se que mais da metade das respostas não são compatíveis com as orientações transmitidas pelo material distribuído pela ASA, revelando deficiências na manutenção da água armazenada.

Além disso, nos municípios de Conceição do Coité (BA); de Lagoa de São Francisco (PI); de Serrinha (RN); de Puxinanã (PB); de Juazeiro (BA); e de São Pedro (RN), foram registrados relatos de que são os agentes comunitários de saúde que aplicam o hipoclorito de sódio na água. Já nas comunidades de Maxixe, Município de Conceição do Coité (BA); de Malhada e de Casa Nova, Município de Santa Bárbara (BA); de Antas,

Município de Puxinanã (PB); de Monte Santo, Município de Monte Alegre (SE); de Cutias, Município de Carira (SE); de Sítio Lagoa Grande, Município de São Pedro (RN); e no assentamento de Antônio Conselheiro, Município de Ocara (CE), beneficiários informaram que utilizam pequenos peixes, piabas, nas cisternas como forma de tratamento da água. Essa prática estaria sendo recomendada por agentes comunitários de saúde. O uso dos peixes serviria para o controle da transmissão da dengue. Com base nessas orientações, algumas famílias passaram a considerar que a utilização dos peixes pode substituir o uso do cloro e outros passaram a diminuir a quantidade de cloro aplicada para não matar os peixes.

Diante dessas observações, foi possível concluir que o hipoclorito de sódio não está sendo devidamente aplicado com relação à periodicidade e à quantidade preconizadas, o que indica que os treinamentos ministrados às famílias não estão conseguindo conscientizá-las com vistas à incorporação dos hábitos necessários para o tratamento da água.

Durante as visitas de estudo, foram registrados relatos em diversos estados dando conta que as cisternas também estão sendo utilizadas como reservatório de água trazida por carros-pipa, o que pode comprometer a qualidade da água armazenada. Algumas famílias informaram que estão colocando água de outras fontes quando a água da chuva acaba. É importante salientar que, aproximadamente, 23% das famílias informaram que a água da chuva não dura para todo o período da estiagem. Há de se considerar que algumas famílias estão utilizando água da cisterna para outras finalidades, além das preconizadas para a Ação (beber, cozinhar e escovar os dentes), e isso pode estar contribuindo para que a água da chuva acabe antes do previsto e para que a cisterna passe a ser utilizada como reservatório.

Também foram observados problemas na durabilidade e manutenção das cisternas e dos equipamentos associados. Dos entrevistados, 28,3% informaram já ter ocorrido defeito na bomba utilizada para retirar água. Algumas famílias também relataram não utilizar as bombas por serem de difícil manuseio ou por estarem quebradas. Problemas no funcionamento

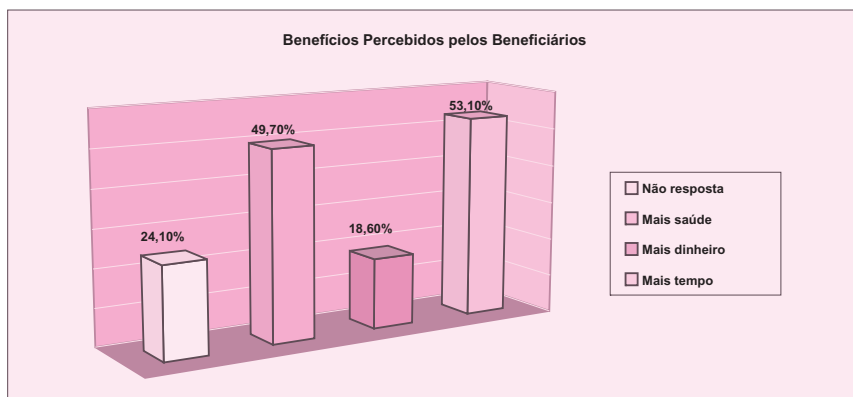
das bombas de sucção já haviam sido constatados em trabalhos realizados pela Controladoria Geral da União (CGU). O uso das bombas é importante para evitar a contaminação da água, na medida em que as famílias que não as utilizam, nem sempre mantêm um balde exclusivo para a retirada da água, o que facilita a sua contaminação.

Além disso, a observação direta realizada em 74 cisternas visitadas revelou que 28 apresentam fissuras ou rachaduras. Já as respostas às entrevistas realizadas apontaram a existência de rachaduras em 26,2% das cisternas e de vazamentos em 13,1% destas. Esse problema também já havia sido relatado nas notas técnicas das fiscalizações promovidas pela CGU. Em uma delas, consta esclarecimento fornecido pela APIMC no sentido de que as rachaduras decorrem da oscilação de temperatura comum na região semi-árida, e de que tais fissuras não causam prejuízos para a captação e o armazenamento da água.

Melhorias proporcionadas pelas cisternas

Nas entrevistas realizadas com as famílias beneficiadas, foram observadas melhorias nas condições de vida da população atendida em relação às suas condições de saúde. Também foram mencionados benefícios decorrentes da maior disponibilidade de tempo para a execução de outras atividades e reflexos nas condições econômicas. Ainda assim, a análise das respostas permite concluir que os ganhos econômicos não foram significativos e que, em geral, a maior disponibilidade de tempo não foi canalizada para atividades produtivas que pudessem aumentar a renda das famílias de maneira significativa. O Gráfico 1 apresenta os benefícios auferidos na percepção das famílias entrevistadas

Gráfico 1 – Benefícios Percebidos pelos Beneficiários – Outubro de 2005



Fonte: Equipe de Auditoria - Entrevistas estruturadas com as famílias beneficiadas – Outubro de 2005

Notas: I – Foi utilizada a seguinte pergunta: “Depois da construção da cisterna, o que mudou para o Sr. (a) ou sua família?”

II - As “Não respostas” podem decorrer de que algumas cisternas visitadas terem sido concluídas há pouco tempo. Portanto, não teria havido condições de se perceber os benefícios decorrentes. Caso se queira analisar apenas as respostas válidas, os percentuais ficam assim alterados: 65,45% - mais saúde; 24,54% - mais dinheiro; e 70% - mais tempo.

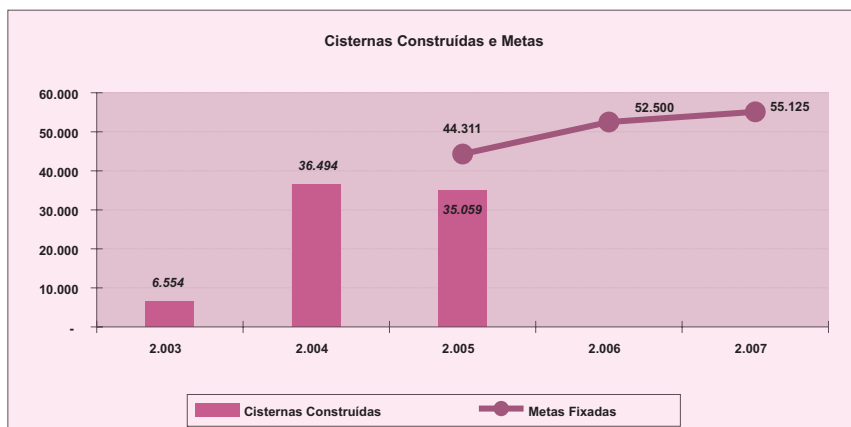
Os agentes de saúde entrevistados também relataram melhorias nas condições de saúde dos beneficiários. Mencionaram haver maior disponibilidade de tempo para outras atividades e reflexos positivos na auto-estima das famílias.

Constatou-se que o processo de mobilização das comunidades, presente na sistemática que vêm sendo adotada para a implementação da Ação, tem proporcionado capacitação e motivação para que essas famílias se organizem e participem de outras atividades associativas, visando à reivindicação de melhorias para a região em que habitam.

Resultados que representam uma solução limitada para a solução dos problemas de abastecimento de água

A partir das análises realizadas na evolução da execução da Ação, constatou-se que, de uma maneira geral, a quantidade de cisternas construídas é compatível com as metas fixadas. No Projeto de Lei de Revisão do PPA, foi estipulada a meta física de 270.642 cisternas a serem construídas até o final de 2009 e as seguintes metas anuais: 2005 - 44.361 cisternas; 2006 - 52.500; e 2007 - 55.125. Até 31 de outubro de 2005, foram construídas 35.059 cisternas pela APIMC, estados e municípios conveniados. Mantido o ritmo atual, deverão ser construídas 42.072 cisternas até o final de 2005 e, ainda, há perspectiva de esse número aumentar, caso os estados do Piauí e do Rio Grande do Norte possam concluir todas as cisternas previstas nos convênios até o final do ano. Portanto, o número total de cisternas construídas em 2005 deverá situar-se muito próximo das metas fixadas.

Gráfico 2 – Cisternas Construídas com apoio do MESA/MDS – 2003 a 2005



Fontes: MDS e Sistema SIGPlan do MP

Notas: I – Em 2003, a execução começou a ser desenvolvida a partir do segundo semestre.

II – Os valores de 2005 estão computados até 31/10/2005.

Considerando, contudo, a pequena parcela da demanda já atendida e o tempo necessário para que, mantido o ritmo atual de implementação, o benefício seja estendido a todo o público-alvo, a Ação representa solução limitada para o problema de abastecimento de água na região do Semi-Árido. Ao todo, a AP1MC construiu 114.274 cisternas, sendo 78.107 por meio da parceria com o MDS e 36.167 cisternas com recursos de outros parceiros. Outras entidades consultadas construíram mais 2.528 cisternas, perfazendo o total de 116.802 cisternas.

Portanto, faltam mais de 880 mil cisternas para atender à demanda de um milhão, prevista no P1MC. Assim, considerando a meta física e a dotação orçamentária previstas no PPA, conclui-se que a Ação deverá ser mantida por, aproximadamente, 16 anos, para suprir todas as residências carentes de abastecimento com água das cisternas. Tomando-se como referência o valor do custo médio atualmente repassado à AP1MC por cisterna, de R\$1.473,00, pode-se estimar que ainda se precisará investir ao longo desses anos, aproximadamente, R\$1,3 bilhões.

Ao se proceder à análise dos custos projetados no P1MC, observa-se que estava previsto um ritmo de implementação crescente nos primeiros anos do Projeto, com incremento progressivo no repasse de recursos, para que, ao final do sexto ano, a meta de um milhão de famílias pudesse ser atingida. Entretanto, no âmbito da parceria estabelecida com o MDS, esse crescimento de recursos orçamentários não ocorreu na proporção planejada, o que acabou se refletindo em uma menor estrutura operacional mobilizada para a execução.

É importante considerar que o MESA ou o MDS não realizaram levantamento prévio independente sobre os custos envolvidos nas diversas atividades necessárias para a implementação da Ação. Os custos auferidos estão sendo computados com base nos projetos desenvolvidos pela AP1MC, que é a beneficiária de grande parte dos recursos. Acrescenta-se que o

P1MC previa que o custo médio das cisternas por família decresceria de R\$1.191,72, no primeiro ano; para R\$821,56, no final do Projeto. Consta-se, entretanto, que os custos efetivos têm sido superiores, da ordem de R\$1.327,00 em 2004.

A quantidade de recursos disponibilizada para a Ação e a limitada capacidade operacional de implementação não são os únicos fatores que impedem o atendimento de todo o público-alvo. Contribui para essa situação a falta de articulação com outros órgãos visando à promoção de alternativas viáveis para a solução dos problemas de abastecimento de água da região do Semi-Árido. A título de exemplificação, podem ser citados os casos do assentamento Antônio Conselheiro, em Ocara (CE), em que foram encontradas casas com duas cisternas, uma construída pela AP1MC e outra pelo Inbra; e o caso da Comunidade Boqueirão, em Caridade (CE), que recebeu água encanada após ter tido várias famílias contempladas com cisternas.

As cisternas não podem ser consideradas como soluções definitivas e integrais de abastecimento de água, pois as famílias beneficiadas continuam tendo de buscar água para tomar banho, para lavar as roupas e para outras atividades. Esse caráter de solução parcial é reforçado pela insegurança que decorre da maneira cíclica com que as grandes secas se repetem, o que traz consigo o risco de não haver, a cada ano, pluviosidade suficiente para encher os reservatórios construídos em todas as localidades. Conforme informações constantes do P1MC, para captação de 16 m³ de água, considerando o tamanho mínimo de telhado aceito, de 40m², é necessário que chova em torno de 461 mm. Entretanto, no próprio projeto existe previsão de anos com grandes períodos de estiagem, nos quais, o índice pluviométrico médio seria de 250 mm em algumas localidades, quantidade, portanto, insuficiente para encher as cisternas. Esta situação, segundo depoimentos colhidos das famílias da Comunidade de Cachoeirinha, Município de São Tomé (RN), já teria ocorrido em 2005.

Mesmo considerando a importância das cisternas pelos benefícios que proporciona às populações carentes do Semi-Árido contempladas, é forçoso concluir que a solução não garante o abastecimento de água da chuva no momento em que esta se fizer mais necessária, ou seja, nos períodos das grandes estiagens.

Boas práticas identificadas

Foram identificadas boas práticas que podem contribuir para o alcance dos objetivos da Ação. Merece destaque o trabalho desenvolvido pela UGM Movimento de Organização Comunitária (MOC), que consiste na capacitação de pessoas das comunidades para a prestação de orientações às famílias beneficiadas com as cisternas. Foi desenvolvido um trabalho em Conceição do Coité (BA), no qual se discutiu como a água deveria ser utilizada e houve a doação de filtros para as famílias por parte da Prefeitura Municipal. A UGM MOC, juntamente com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do local, também tem procurado auxiliar as famílias necessitadas para a realização de construções, ampliações ou reformas de suas habitações, de forma a adaptá-las aos requisitos estabelecidos para o recebimento das cisternas. Essa boa prática também foi adotada em Francisco Sá (MG), onde, segundo informou a UGM Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM), a própria comunidade mobilizou-se, em mutirão, para ajudar a adaptar os telhados e os domicílios que não tinham as condições necessárias.

O QUE PODE SER FEITO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DA AÇÃO

Com o propósito de sanar as deficiências encontradas, o TCU propôs um conjunto de recomendações aos gestores, dentre as quais podem ser destacadas as seguintes:

- a. a adoção de indicadores de desempenho para a medição dos aspectos relevantes da Ação;
- b. o estabelecimento de mecanismos de monitoramento, com o planejamento prévio de visitas periódicas *in loco*;
- c. a definição de metodologia de conferência para assegurar o enquadramento das famílias beneficiadas no público-alvo da Ação;
- d. o desenvolvimento de estudos para definir as comunidades e regiões mais carentes e prioritárias para a construção de cisternas e para assegurar a consistência das técnicas construtivas adotadas e a adequação dos custos incorridos na construção dos reservatórios;
- e. a articulação com o Ministério da Saúde com o objetivo de viabilizar a instrução dos agentes comunitários de saúde sobre os procedimentos adequados para o tratamento da água das cisternas;
- f. a solicitação para que a APIMC enfatize, nos treinamentos ministrados às famílias, informações sobre a gratuidade das cisternas e orientações para o tratamento da água;
- g. a articulação com outros órgãos governamentais de forma a viabilizar projetos destinados a melhorar as condições das casas que não satisfaçam os requisitos mínimos para o recebimento das cisternas, incentivar o desenvolvimento de atividades produtivas para o Semi-Árido e a implementar soluções alternativas de abastecimento de água para as populações carentes, que se mostrarem mais vantajosas.

BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU PARA A AÇÃO

Espera-se que a adoção das medidas propostas possa contribuir para o aperfeiçoamento das rotinas de gerenciamento da Ação, em especial, por meio da utilização de indicadores de desempenho adequados e de mecanismos efetivos de supervisão e monitoramento das atividades desenvolvidas.

Pretende-se, ainda, que as medidas sugeridas possam contribuir para que as famílias sejam mais bem instruídas sobre os procedimentos adequados

para o tratamento da água armazenada nas cisternas, de maneira que seja assegurado o consumo de água de boa qualidade em benefício das condições de saúde da população atendida.

Por fim, espera-se que as recomendações possam concorrer para que a Ação aumente o seu impacto social, viabilizando a adoção de mecanismos que assegurem a distribuição mais equitativa das cisternas e a priorização do atendimento das famílias mais necessitadas do Semi-Árido brasileiro.

ACÓRDÃO Nº 1.235/2006 - TCU - PLENÁRIO

1. Processo nº TC - 012.486/2005-0
2. Grupo I; Classe de Assunto: V – Auditoria de Natureza Operacional
3. Responsável: Sr. Onaur Ruano, Secretário (CPF n.º 750.082.548-04)
4. Órgão: Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional-SESAN do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG
8. Advogado constituído nos autos: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes de auditoria de natureza operacional realizada na ação de construção de cisternas para abastecimento de água, conduzida pela Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional-SESAN do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, objetivando verificar se o gerenciamento da ação está possibilitando o suprimento d'água potável nas residências da área rural do semi-árido, nos períodos de estiagem, por meio de distribuição equitativa de cisternas, de forma a proporcionar benefícios sustentáveis à população atendida.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. Recomendar ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

9.1.1. estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como da Secretaria Federal de Controle Interno, com o fim de 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 alcance das respectivas metas;

9.1.2. articule-se com o Ministério da Saúde para que os agentes comunitários de saúde que atuam na região do semi-árido sejam treinados acerca das medidas necessárias para o tratamento da água armazenada nas cisternas, bem como para que sejam habilitados a instruir as famílias quanto ao uso correto do hipoclorito de sódio;

9.2. Determinar à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional que remeta ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados pelo TCU, contemplando prazo para seu alcance, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com indicação dos responsáveis pela sua implementação;

9.3. Recomendar à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional que:

9.3.1. realize levantamento para dimensionar a demanda efetiva para a construção de cisternas no Semi-Árido, utilizando-se de diagnósticos acerca das necessidades de abastecimento de água produzidos pela ANA, Embrapa e outros órgãos governamentais, com vistas a aperfeiçoar o gerenciamento da Ação e a direcionar os recursos de forma mais racional;

9.3.2. desenvolva estudos de forma a definir as comunidades mais carentes e as regiões prioritárias para a construção de cisternas, utilizando-se de dados socioeconômicos das populações do Semi-Árido e das informações disponibilizadas pelo Cadastro Único, bem como implemente estratégia para o atendimento prioritário dessas populações;

9.3.3. solicite parecer técnico sobre a adequação dos métodos construtivos adotados na construção das cisternas, a durabilidade dos equipamentos, a qualidade do material utilizado e sua compatibilidade com os custos praticados, especialmente em relação aos equipamentos instalados nas regiões onde forem observadas ocorrências de fissuras ou rachaduras;

9.3.4. realize levantamento com a finalidade de mensurar os custos adequados para execução de cada uma das etapas da Ação, de forma a subsidiar o planejamento da alocação dos recursos, as análises dos resultados alcançados e das prestações de contas apresentadas;

9.3.5. faça constar da documentação relacionadas aos termos de parcerias e convênios formalizados a definição precisa do público-alvo da Ação, acrescida dos critérios de priorização que deverão ser utilizados;

9.3.6. crie canais de comunicação específicos para que o público-alvo e toda a sociedade possam apresentar sugestões, críticas ou denúncias sobre temas relacionados à construção ou distribuição das cisternas;

9.3.7. proceda à divulgação dos canais de comunicação criados e preveja a sua vinculação à publicidade envolvendo a Ação e a inserção nas placas de identificação das cisternas de um número telefônico de acesso aos canais;

9.3.8. estabeleça um conjunto de indicadores de desempenho com o objetivo de mensurar os aspectos relevantes da implementação da Ação, tendo como base os seguintes:

- 9.3.8.1. custo médio da cisterna construída;
- 9.3.8.2. gasto médio por família capacitada;
- 9.3.8.3. gasto médio por pedreiro capacitado;
- 9.3.8.4. gasto médio da construção da cisterna;
- 9.3.8.5. número de cisternas construídas em relação à meta fixada;
- 9.3.8.6. número de famílias capacitadas em relação à meta fixada;
- 9.3.8.7. percentual dos moradores da região com acesso à água potável por meio de cisternas;
- 9.3.8.8. percentual de cisternas construídas com relação à demanda por cisterna;
- 9.3.8.9. percentual de cisternas contaminadas por microorganismos patogênicos;
- 9.3.8.10. percentual de cisternas em funcionamento;
- 9.3.8.11. percentual de cisternas sem defeitos;
- 9.3.8.12. percentual de famílias beneficiadas dentro dos critérios definidos pelo Bolsa-Família;
- 9.3.8.13. percentual de famílias beneficiadas com mulheres chefes de família;
- 9.3.8.14. percentual de famílias beneficiadas com crianças de 0 a 6 anos;

9.8.3.15. percentual de famílias beneficiadas com crianças e adolescentes na escola;

9.3.8.16. percentual de famílias beneficiadas com adultos com idade igual ou superior a 65 anos;

9.3.8.17. percentual de famílias beneficiadas com portadores de deficiência física ou mental;

9.3.9. estabeleça mecanismos de supervisão e monitoramento que envolvam o planejamento prévio de inspeções periódicas *in loco*, que contemplem, de maneira especial:

9.3.9.1. a confirmação da fidedignidade dos dados inseridos nos sistemas de gerenciamento e controle (§ 3.20);

9.3.9.2. a medição da qualidade da água das cisternas vistoriadas (§ 5.26);

9.3.9.3. a verificação da ausência de vinculação das cisternas à contribuições de qualquer ordem, certificando-se da regularização das ocorrências identificadas no presente relatório (§ 4.47);

9.3.10. implemente, com base nas informações prestadas pelas entidades parceiras e por meio dos dados constantes Cadastro Único de Programas Sociais, metodologia de conferência e validação do enquadramento das famílias beneficiadas no público-alvo da Ação (§ 3.21);

9.3.11. solicite à AP1MC que adote as seguintes providências:

9.3.11.1. defina mecanismos de verificação e conferência que deverão ser aplicados pelas entidades parceiras para verificar o enquadramento das famílias beneficiadas no público-alvo da Ação (§ 3.21);

9.3.11.2. enfatize, nos treinamentos ministrados às famílias, informações sobre a origem dos recursos para a construção das cisternas e sobre a gratuidade do benefício (§ 4.47), bem como orientações para o tratamento da água, com especial ênfase às proporções de hipoclorito de sódio apropriadas (§ 5.25);

9.3.11.3. estude a viabilidade de instituir, padronizar e disponibilizar medidores que possam auxiliar na aplicação do hipoclorito de maneira correta (§ 5.25);

9.3.11.4. realize levantamento para identificar os modelos de bomba que estão apresentando deficiências no seu funcionamento, de forma a disseminar entre as UGMs as soluções que têm se revelado mais adequadas (§ 5.28);

9.3.11.5. regularize os casos apontados de vinculação da concessão das cisternas a contribuições dos beneficiários (§ 4.47);

9.3.12. diligencie para que a AP1MC dissemine entre as diversas entidades que participam da implementação da Ação as seguintes informações:

9.3.12.1. características do público-alvo definido para a Ação e sobre os critérios de priorização a serem utilizados para a seleção das comunidades e famílias a serem beneficiadas (§ 4.11);

9.3.12.2. orientações no sentido de que seja paralisada a prática de vinculação das cisternas a pagamentos ou contribuições de qualquer ordem por parte das famílias beneficiadas (§ 4.47);

9.3.12.3. normas e orientações acerca dos procedimentos adequados para a apuração de irregularidades e sobre as sanções aplicáveis nos casos de transgressões à legislação ou às normas vigentes (§ 3.33);

9.3.13. articular-se com órgãos federais e de outras esferas governamentais pertinentes, com os seguintes objetivos:

9.3.13.1. direcionar iniciativas que visem à melhoria das condições habitacionais dos domicílios do Semi-Árido que não satisfaçam os requisitos mínimos para o recebimento das cisternas (§ 4.33);

9.3.13.2. fomentar o desenvolvimento de projetos destinados a atender as comunidades do Semi-Árido com soluções alternativas de abastecimento de água, que se mostrarem vantajosas, como nos casos em que há proximidade de fontes de água de boa qualidade, como barragens ou rios perenes (§ 5.62);

9.3.13.3. implantar projetos direcionados ao incremento das atividades produtivas nas regiões atendidas pela Ação, possibilitando o melhor aproveitamento da capacidade de mobilização despertada e da disponibilidade de tempo dos beneficiários adquirida a partir da utilização das cisternas (§ 5.40);

9.4. Remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste Relatório de Auditoria:

9.4.1. ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

9.4.2. ao titular da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional;

9.4.3. ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

9.4.4. ao Secretário Federal de Controle Interno;

9.4.5. ao titular do Departamento de Gestão Integrada da Política.

9.4.6. ao Secretário de Estado de Assistência Social do Estado de Alagoas;

9.4.7. à Secretária de Estado do Combate à Pobreza, da Assistência Social e do Trabalho do Estado de Sergipe;

9.4.8. à Secretária de Estado do Trabalho e Ação Social do Estado do Espírito Santo;

9.4.9. à Secretária de Desenvolvimento Social e Cidadania do Estado de Pernambuco;

9.4.10. à Secretária do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do Estado do Rio Grande do Norte;

9.4.11. ao Secretário do Planejamento do Estado do Piauí;

9.4.12. ao Secretário de Estado do Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba;

9.4.13. ao Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes do Estado de Minas Gerais;

9.4.14. à Secretária de Estado Extraordinária de Solidariedade Humana do Estado do Maranhão

9.4.15. ao Secretário de Recursos Hídricos do Estado do Ceará;

9.4.16. ao Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais do Estado da Bahia;

9.4.17. ao Presidente da Câmara dos Deputados;

9.4.18. ao Presidente da Comissão de Controle e de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados;

9.4.19. ao Presidente do Senado Federal;

9.4.20. ao Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.4.21. ao Presidente da Comissão Mista de Plano, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, como subsídio ao processo de discussão da proposta orçamentária.

9.4.22. à presidente da Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC);

9.5. Encaminhar cópia do Relatório de Auditoria à 4ª SECEX, acompanhado de cópia da documentação levantada acerca da aplicação do Decreto Presidencial n.º 5.504/2005 no âmbito do Termo de Parceria celebrado entre o MDS e a AP1MC, para ciência e adoção das medidas julgadas pertinentes;

9.6. Retornar os autos à SEPROG para que programe a realização do monitoramento da implementação do presente Acórdão, nos termos do art. 243 do Regimento Interno, c/c o art. 14 da Resolução - TCU n.º175, de 2005; e

9.7. Arquivar os presentes autos na SEPROG.

10. Ata n.º 30/2006 – Plenário

11. Data da Sessão: 26/7/2006 – Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1235-30/06-P

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSON MOTTA
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Relator

Fui presente:
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Quadra 4 lote 1

70042-900–Brasília-DF

<<http://www.tcu.gov.br>>