

Relatório do Ministro Relator

Cuidam os autos 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.

Transcreve-se a seguir, no essencial, o relatório de auditoria de responsabilidade da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG (fls. 211/281, v. 1):

“[...]”

Objetivos e escopo da auditoria

1.7. Durante a etapa de planejamento da auditoria, foram aplicadas diversas técnicas de diagnóstico que possibilitaram a identificação de fragilidades operacionais com maior potencial para comprometer o alcance dos objetivos propostos. Como decorrência, foi possível identificar os principais aspectos que deveriam ser examinados na auditoria, a seguir resumidos:

- a) a sistemática de controle e monitoramento da Ação;
- b) a distribuição das cisternas e sua aderência ao princípio da equidade;
- c) os benefícios gerados pelas cisternas e a sua sustentabilidade.

1.8. Assim, delimitou o escopo da auditoria ao seguinte problema: ‘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.’

1.9. O problema engloba as três seguintes questões, cuja investigação balizou a presente auditoria:

- 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?’

1.10. As análises foram desenvolvidas considerando as cisternas construídas no âmbito da Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, criada em 2005; mas também aquelas que, em 2003, vinham sendo edificadas por meio da Ação Combate à Fome com Ações Voltadas para

a Educação Alimentar e Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias e, em 2004, por intermédio da Ação Apoio a Projetos de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias. Portanto, foram abrangidas as iniciativas desenvolvidas com apoio do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), posteriormente sucedido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio do termo de parceria assinado com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) criada pela ASA para viabilizar o Programa e aquelas decorrentes dos convênios firmados com governos estaduais e municipais.

1.11. Cabe mencionar, entretanto, que, em função da aplicação dos recursos concentrar-se na AP1MC e de atrasos relatados na execução dos convênios firmados com estados e municípios, optou-se por restringir as visitas de estudo às famílias que foram contempladas com cisternas construídas pela AP1MC.

1.12. É importante esclarecer, ainda, que não integra o escopo da presente avaliação o exame dos termos de convênios celebrados para execução da Ação e suas respectivas prestações de contas, tampouco a verificação da economicidade dos procedimentos adotados para a construção das cisternas e da qualidade e consistência das técnicas construtivas empregadas.

[...]

Visão geral

Relevância do tema

2.1. 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, parte integrante do direito à alimentação. Uma das metas da Cúpula do Milênio da Organização das Nações Unidas realizada no ano 2000 é a de reduzir à metade, até 2015, o número de pessoas que não dispõem de água potável (BRASIL, 2004b).

2.2. O acesso à água de qualidade é pré-condição para a segurança alimentar e nutricional. De acordo com a Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, segurança alimentar é a ‘garantia da pessoa humana ao acesso à alimentação todos os dias, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária’. Segundo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), segurança alimentar também pode ser assim conceituada (BRASIL, 2004b):

‘Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

2.3. É importante acrescentar que a Mensagem Presidencial que encaminhou ao Congresso Nacional o Plano Plurianual 2004 a 2007, considerou o principal desafio do Governo o combate à fome e à miséria, bem como a garantia a todos do pleno exercício de seus direitos de cidadania.’

2.4. O Programa Acesso à Alimentação integra o Programa Fome Zero, anunciado como prioridade no discurso de posse do atual Governo, do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que assumiu o compromisso público de promover o direito à alimentação a todos os brasileiros (BRASIL, 2004I). Assim o Programa Fome Zero foi inserido na agenda política da atual Administração e passou a receber manifestações de apoio internamente e, até mesmo, internacionalmente.

2.5. A falta de recursos hídricos, gerada pelas elevadas taxas de evaporação e concentração das precipitações num curto período de tempo, afeta severamente as condições de sobrevivência das populações que residem no Semi-Árido brasileiro, estimada em 18,5 milhões de pessoas, que correspondem a 11% da população do Brasil. Dessa população, aproximadamente 8,6 milhões de pessoas vivem em áreas rurais e são obrigadas a conviver com as conseqüências das secas anualmente. Segundo estudos produzidos pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) do Semi-Árido, sessenta dias após o encerramento do período de chuvas, 550 mil estabelecimentos rurais da região ficam sem qualquer tipo de água para consumo humano ou animal (BRASIL, 2005f).

2.6. Nos momentos de escassez de água, as famílias, 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.

2.7. Assim, a captação de água da chuva por meio de cisternas de placas de cimento surgiu da necessidade de se garantir a essas famílias carentes o acesso à água potável e tem se configurado em um dos mais importantes benefícios em favor dessas populações.

Histórico

2.8. A técnica de construção de cisternas de placas foi adaptada há mais de quarenta anos por um pedreiro do Município de Simão Dias, em Sergipe, conhecido como Nel, a partir dos conhecimentos adquiridos com a construção de piscinas quando vivia em São Paulo. A técnica foi disseminada pelo Estado da Bahia, nos municípios de Paulo Afonso, Conceição do Coité e Pintadas. Nesse último as cisternas foram implantadas maciçamente em 1988 pelo Centro Comunitário de Serviços, em convênio com entidade do Governo Estadual e com a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). Nessa fase inicial também foram registradas iniciativas dos governos estaduais de Sergipe, Maranhão, Pernambuco e Rio Grande do Norte (ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2002).

2.9. Paralelamente, desde 1977, o Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Árido (CPTSA), da Embrapa, tem desenvolvido pesquisas sobre o manejo de água para pequenos produtores rurais, que envolve os métodos de coleta de água da chuva e armazenamento em cisterna.

2.10. Em julho de 1999, realizou-se em Petrolina (PE) a 9ª Conferência Internacional sobre sistemas de Captação de Água da Chuva. Entre os trabalhos expostos nesse simpósio, foi apresentada a experiência do Governo Chinês, que desde 1988 vêm testando técnicas de coleta de água da chuva(1). Esse evento contribuiu para a disseminação da idéia de que os problemas de escassez de água podem ser solucionados por meio da captação da água da chuva.

----- (1) Segundo entrevista realizada com técnicos da Embrapa Semi-Árido, até os dias atuais, a China já teria construído em torno de dois milhões de cisternas. -----

2.11. No mesmo ano, em novembro de 1999, durante a Terceira Conferência das Partes da Convenção da Desertificação (COP3), patrocinada pelas Nações Unidas, foi organizado fórum paralelo da sociedade civil, que envolveu a realização de seminários, exposições, encontros, oficinas, conferências, exibições de vídeos, apresentações artísticas e culturais. A Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), fórum de organizações da sociedade civil que atuam em prol do desenvolvimento do Semi-Árido, criada em julho de 1999, desempenhou importante papel nesse evento. A proposta de construção de cisternas para as famílias rurais do Semi-Árido foi consolidada nesse evento. Foi apresentada ao então Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, tendo sido bem acolhida. Surgiu, assim, o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) (ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2005a).

2.12. Posteriormente, em agosto de 2001, a ONG Diaconia, integrante da ASA, firmou convênio com a Agência Nacional de Águas (ANA). Foram construídas 12.743 cisternas por meio do Convênio, que vigorou até julho de 2003 (BRASIL, [2004?]).

2.13. A partir de 2003, a parceria do Governo Federal com a ASA passou a ser conduzida pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), posteriormente sucedido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Foi assinado um termo de parceria com a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) criada pela ASA para viabilizar o Programa.

2.14. A estratégia do MDS para a implementação da Ação está focada no apoio à construção de cisternas por meio de projetos conduzidos pela AP1MC (BRASIL, 2005i). Até 31 de outubro de 2005, já haviam sido construídas por intermédio dessa parceria 71.033 cisternas. A Figura 2 apresenta a área correspondente aos 808 municípios em que foram construídas cisternas até 31 de julho.

2.15. Adicionalmente, foram firmados convênios com os Estados da Bahia, da Paraíba, de Pernambuco, do Piauí, do Rio Grande do Norte e também com alguns municípios. O Gráfico 1 apresenta o total de cisternas construídas pela APIMC, por estados e municípios.

Legislação

2.16. O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, objeto da Emenda Constitucional n.º 31, de 14 de dezembro de 2000, e que deverá vigorar até 2010, é a principal fonte de financiamento da Ação. Além dele, incluem-se também recursos ordinários do Tesouro Nacional, oriundos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, bem como as doações nacionais e internacionais para o combate à fome no País.

2.17. O Programa Acesso à Alimentação foi criado e inserido no Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) por meio da Medida Provisória n.º 108, de 27 de fevereiro de 2003, posteriormente convertida na Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003 e regulamentada pelo Decreto n.º 4.675, de 16 de abril de 2003.

2.18. Inicialmente, os recursos do PNAA eram transferidos às famílias em situação de insegurança alimentar por meio do cartão unificado, ou pela distribuição de alimentos em espécie. Posteriormente, a forma de implementação foi reavaliada e a transferência de renda passou a ser realizada pelo Programa Bolsa Família. Em contrapartida, outras iniciativas foram adicionadas ao Programa Acesso à Alimentação, tais como a ampliação do acesso à água, além do incentivo à produção de hortas comunitárias, os bancos de alimentos e a educação alimentar.

2.19. O Decreto n.º 5.079, de 12 de maio de 2004, criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), órgão de assessoramento à Presidência da República, que tem por finalidade propor a formulação de políticas públicas e diretrizes para a política nacional de segurança alimentar e nutricional do Governo Federal.

2.20. A Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, somente foi criada pela Lei n.º 11.044 (Lei Orçamentária Anual de 2005), de 24 de dezembro de 2004, que detalhou mudanças realizadas na Revisão do Plano Plurianual 2004/2007. Até então, o apoio à construção de cisternas não se constituía em ação orçamentária própria.

2.21. Os procedimentos desenvolvidos no âmbito dessa Ação não são regulados por instrumentos legais próprios. Estão amparados, principalmente, na Instrução Normativa (IN) n.º 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que disciplina a celebração de convênios (atualizada pela IN n.º 01/2001, da STN), bem como na Lei n.º 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Oscip e institui e disciplina os 'termos de parceria'.

[...]

Objetivos

2.23. A Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água está inserida no Programa Acesso à Alimentação, cujo objetivo previsto no PPA 2004 - 2007 é ‘garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana’. Por sua vez, a Ação ora em análise tem como finalidade ‘suprir a falta de água nos períodos de estiagem no semi-árido por meio do armazenamento de água da chuva em cisternas’ (BRASIL, 2005m).

2.24. A Equipe da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), responsável pelo gerenciamento da Ação no âmbito do MDS, elaborou um projeto técnico denominado Projeto Cisternas - Construção de Cisternas e Capacitação para a Convivência Sustentável com o Semi-Árido. Disponibilizado em várias versões com pequenas divergências entre si, o Projeto Técnico tem por objetivo geral ‘apoiar estados e municípios contidos na região do semi-árido, bem como órgãos federais com atuação na região, na implementação de programas de construção de cisternas’. São explicitados, ainda, os objetivos específicos transcritos a seguir:

- ‘1. Mobilizar as famílias selecionadas para serem co-responsáveis pela implementação do programa;
2. Capacitar as famílias e a sociedade para apoiar o projeto;
3. Construir as cisternas;
4. Realizar o controle social do programa;
5. Contribuir com a integração União, Estados, Municípios e Sociedade Civil na implementação de ações que contribuam com a Convivência com o Semi-árido.’

2.25. O Projeto informa, ainda, que pretende garantir às famílias e às comunidades da região a melhoria de suas condições de vida, resolvendo o problema da água para o consumo humano, bem como fomentar a formação e a capacitação para a convivência sustentável com o ecossistema do Semi-Árido (BRASIL, 2005f).

Responsáveis pela Ação

2.26. A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), que integra o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é a unidade responsável pela execução da Ação. A coordenação da Ação cabe ao Diretor do Departamento de Gestão Integrada da Política (DGIP) (BRASIL, 2005o) e os procedimentos operacionais são desenvolvidos pela Coordenação-Geral de Apoio à Inclusão Produtiva (CGAIP) e pela Coordenação de Apoio à Inclusão Produtiva (CAIP). O Apêndice D lista com maior detalhamento os órgãos responsáveis e as demais entidades envolvidas.

Principais entidades envolvidas

2.27. Uma das principais entidades envolvidas na construção de cisternas é a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), criada em julho de 1999 e que congrega, aproximadamente, 750 entidades dos mais diversos segmentos. Atua com o objetivo de incentivar o desenvolvimento social, econômico, político e cultural do Semi-Árido brasileiro e constitui-se, na verdade, em fórum de organizações da sociedade civil que não possui personalidade jurídica própria. Participam da Articulação associações ligadas à Igreja Católica e a igrejas evangélicas, ONGs de desenvolvimento e ONGs ambientalistas, associações de trabalhadores, associações comunitárias, sindicatos e federações de trabalhadores rurais, movimentos sociais e organismos de cooperação internacional (ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO, 2005a). O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) foi concebido pela ASA. A entidade está estruturada em cada um dos estados abrangidos pelo Programa, onde está representada por coordenadores executivos, conforme consta do Anexo A.

2.29. Em 2002, a ASA criou a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semi-Árido (AP1MC), que firmou termo de parceria com o Governo Federal de forma a viabilizar a implementação do Programa Um Milhão de Cisternas. A AP1MC atua por meio de Unidades Gestoras Microrregionais, que estão relacionadas no Apêndice F.

2.30. O MDS também assinou convênios para a construção de cisternas com os Governos dos Estados da Bahia, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e com os municípios de Pintadas (BA), Pé de Serra (BA), Quixadá (BA) e Campina Grande (PB), sendo que apenas este último continua em vigor.

2.30. É importante mencionar o papel do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), formado por 59 conselheiros, sendo 42 representantes da sociedade civil e 17 ministros de Estado e 16 observadores convidados (BRASIL, 2005c). Ao Consea cabe assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o País assegure a todos os cidadãos a satisfação do direito à alimentação. Também cabe ao Consea exercer o controle social sobre as ações relacionadas ao combate à fome.

Público alvo e critérios de seleção

2.31. O público alvo definido para o Programa Acesso à Alimentação são as ‘famílias com renda familiar per capita menor ou igual a meio salário mínimo, sem acesso digno e regular a alimentos, em quantidade e qualidade necessária’” (BRASIL, 2005u).

2.32. A Ação de Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, objetiva, por sua vez, atender a famílias em situação de insegurança alimentar, que residam na zona rural do Semi-Árido nordestino e que não tenham suas necessidades básicas satisfeitas.

2.33. O público-alvo da Ação definido no Projeto Técnico elaborado pelo MDS para construção de cisternas apresenta variações nas suas diferentes versões. Ao serem questionados, os gestores definiram o público-alvo conforme está transcrito abaixo(2):

----- (2) Informação repassada por mensagem eletrônica em 11 de novembro de 2005. -----

‘O público-alvo do projeto 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.’

2.34. São elegíveis ao Programa Bolsa Família os seguintes grupos familiares: famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal per capita até R\$ 50,00; famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens com até dezesseis anos incompletos, com gestante e nutrizas (BRASIL, 2004e) e com renda mensal de até R\$ 100,00 per capita. Definiu-se que, inicialmente, seriam atendidas pelo Bolsa Família as famílias que já tiveram seus dados inseridos no Cadastro Único (BRASIL, 2004i).

2.35. O P1MC também definiu critérios de prioridade para a escolha das famílias e das comunidades a serem atendidas. As comunidades são selecionadas após identificação primária das localidades com base nos dados secundários existentes, a exemplo do número de crianças e adolescentes em situação de risco, a taxa de mortalidade infantil, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros obtidos a partir de fontes como o Departamento de Informática do SUS (Datasus) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em relação às famílias, foram definidos os seguintes critérios de priorização: famílias chefiadas por mulheres; que tenham crianças de até seis anos; que contem com crianças e adolescentes na escola; que tenham adultos com idade igual ou superior a 65 anos; e que tenham deficientes físicos e mentais. São selecionadas as famílias que preenchem o maior número desses requisitos, considerando-se o total de cisternas a serem construídas no local. Havendo empate, a seleção é efetuada de acordo com a ordem de preenchimento dos critérios. Caso se mantenha o empate, a escolha é feita por sorteio ou por outro critério definido pela comunidade (ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO, 2002).

2.36. Contudo, constatou-se que, na prática, a sistemática de distribuição das cisternas não observa, integralmente, os critérios definidos, conforme é explicitado no Capítulo 4 deste relatório.

2.37. É importante considerar a realidade vivenciada pela população beneficiária da Ação. O Semi-Árido brasileiro é região carente em que a maioria dos municípios apresenta baixos índices de desenvolvimento humano e altas taxas de mortalidade infantil. Nos períodos de seca, grandes parcelas da população rural de baixa renda só conseguem ter acesso à água proveniente de barreiros, açudes e poços localizados a longas distâncias de suas residências e que possuem água de baixa qualidade. Para

melhor exemplificar a situação dramática em que vivem tais populações, a Figura 4 reproduz um depoimento veiculado em revista temática do MDS, Cisternas (BRASIL, [2004?h]):

2.38. Em março de 2005, o Semi-Árido teve sua área geográfica de abrangência redefinida, conforme os novos critérios técnicos estabelecidos pelo Governo Federal: precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros; índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico, que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990; e risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990. Esses parâmetros foram aplicados a todos os municípios que pertencem à área da antiga Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), inclusive aos municípios do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. Com essa atualização, a área classificada oficialmente como Semi-Árido brasileiro aumentou para 1.133 municípios, situados nos Estados de Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí, perfazendo uma população rural de 9.085.266 habitantes (Brasil, 2005e), conforme está ilustrado no Mapa da Figura 5.

2.39. Entretanto, também são abrangidos pela Ação municípios do Maranhão e do Norte do Espírito Santo, os quais estão inseridos no âmbito de atuação da AP1MC e tiveram o seu atendimento previsto no termo de parceria firmado com aquela entidade.

Forma de implementação

2.40. Conforme consta do cadastro de ações de governo do Ministério do Planejamento, a implementação da Ação desenvolve-se por meio da ‘formação de parcerias com estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, visando à implantação do sistema de captação de água de chuvas para atendimento das famílias do semi-árido’. A Ação é descrita, ainda, nos seguintes termos (Brasil, 2005u):

‘Construção de cisternas para possibilitar a captação da água de chuva (gratuita) que escorre do teto da casa. É construído um cilindro de placas sobrepostas, onde se armazena 16.000 litros de água de chuva que cai nos telhados, transportada por um sistema de calhas e tubulações. Assim, a água captada é conduzida por meio de calhas a um tanque de armazenamento.’

2.41. Compete ao MDS realizar as atividades de controle, acompanhamento, supervisão e monitoramento dos trabalhos executados no âmbito dos convênios firmados com os estados e prefeituras e por meio da parceria mantida com a AP1MC.

2.42. Para esse fim, o MDS desenvolveu um sistema de informações denominado Sistema de Informações Gerenciais do Projeto Cisternas (SIG - Cisternas), que, entretanto, ainda não está funcionando em sua plenitude, conforme é relatado no Capítulo 3, que trata do gerenciamento da Ação.

2.43. As iniciativas empreendidas pela AP1MC têm sido acompanhadas por meio do sistema informatizado denominado Sistema de Informação, Gestão e Auditoria (Siga), que foi

desenvolvido pela ASA em conjunto com a Fundação Grupo Esquel Brasil (FGEB), com o apoio do Banco Mundial ou Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e da Agência Nacional de Águas (ANA).

2.44. A revista Cisternas (Brasil, [2004?h]), publicação temática do MDS, descreve o Siga da seguinte maneira:

‘De utilização simples, o SIGA é capaz de armazenar tanto informações relativas ao andamento de todas as etapas físicas de construção das obras, quanto os dados relativos à execução financeira do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). O sistema evita desperdício de recursos uma vez que para cada cisterna cadastrada, são inseridos todos os detalhes relativos às etapas e aos custos com a sua construção.

O aplicativo é constituído de módulos operacionais de acordo com a dinâmica de cada etapa do P1MC, divididas em metas definidas, planejamento, execução e prestação de contas. Foi a forma encontrada para que o SIGA seja um mecanismo automático de gestão e de transparência. Para garantir a segurança das informações, o SIGA tem uma ligação direta com a Receita Federal, possibilitando a conferência imediata de todos os CNPJs e CPFs nele cadastrados.’

2.45. 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). No nível das comunidades, 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, conforme é demonstrado no Quadro 1.

2.46. Um dos principais componentes do P1MC é a Capacitação. Estão previstos os seguintes treinamentos: Capacitação das Equipes das Unidades Gestoras; Multiplicadores em Gerenciamento de Recursos Hídricos (GRH); Capacitação em Gestão Administrativo-Financeira; Capacitação dos Pedreiros Instrutores; Capacitação de Pedreiros; e Capacitação em Gerenciamento de Recursos Hídricos, Cidadania e Convivência com o Semi-Árido - GRH.

2.47. Apenas após concluída a capacitação das famílias é dado início ao processo de construção. Como forma de baratear o custo de instalação e de mobilizar os beneficiários para atuarem diretamente no processo, a escavação do buraco onde será erguida a cisterna é realizada com mão-de-obra familiar. Além disso, normalmente os materiais são adquiridos na própria localidade. O MDS estima o custo médio de uma cisterna em R\$ 1,4 mil e o prazo de entrega em cinco dias (Brasil, [2004?h]).

2.48. O armazenamento da água da chuva em cisternas é considerado uma solução simples, de baixo custo e facilmente adaptável à situação educacional dos habitantes do Semi-Árido.

Dentre os vários modelos de cisternas testados o modelo cilíndrico foi escolhido para o P1MC por ter se mostrado mais econômico e resistente (ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2002).

2.49. As cisternas são reservatórios construídos ao lado das residências das famílias de baixa renda da área rural do Semi-Árido. Possuem capacidade de armazenar 16 mil litros de água. A água da chuva que cai no telhado das casas é captada por calhas e direcionada para a cisterna por meio de canos de policloreto de vinila (PVC). As paredes das cisternas são edificadas com a utilização de placas de cimento, feitas no próprio local da obra. A partir de julho de 2004, o Projeto Cisternas passou a prever a instalação de uma bomba manual, de forma a evitar a contaminação da água armazenada em decorrência do contato direto com vasilhas.

2.50. O volume de armazenamento das cisternas foi calculado prevendo-se um período de estiagem de oito meses, área mínima dos telhados das casas de quarenta metros quadrados e média de precipitação pluviométrica da região de 500 mm por ano. Como resultado, a quantidade de água armazenada é suficiente para que uma família de cinco pessoas possa beber, cozinhar e escovar os dentes durante o período de seca (ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2002). Assim as cisternas proporcionam a melhoria da qualidade da água disponibilizada à população, que antes percorria longos trajetos, diariamente, para conseguir água em barreiros, açudes e poços, localizados a grandes distâncias e de baixa qualidade.

2.51. Para garantir a qualidade da água, é importante que as famílias executem as atividades necessárias à sua manutenção, como o tratamento periódico com hipoclorito de sódio, a retirada da calha durante o período da seca, a utilização de uma única vasilha para a coleta (no caso de inexistir bomba de sucção), o revestimento das paredes externas com cal e a limpeza anual com água sanitária.

Aspectos orçamentários, físicos e financeiros

2.52. A Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água foi integrada ao Programa Acesso à Alimentação, por meio da Lei Orçamentária Anual de 2005, que detalhou as mudanças realizadas pela Revisão do Plano Plurianual 2004/2007, Lei n.º 11.044, de 24 de dezembro de 2004.

2.53. 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 Sócio-Econômicas das Famílias, que integrava 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, que contemplava também os projetos de distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos e transferência de renda. A execução financeira relativa ao ano de 2003 e 2004 foi de R\$ 24,5 milhões e 63,6 milhões, respectivamente (BRASIL, 2005g).

2.54. Em 2005 foram consignados para a 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. O percentual de execução orçamentária foi de 93,52%, conforme é demonstrado na Tabela 1.

2.55. 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 repassadas ao Tesouro Nacional vem se mantendo consideravelmente aquém do montante previsto no Orçamento. Em 2005, as doações atingiram o montante de R\$ 1.448.541,42 (BRASIL, 2006a).

Tabela 1 - Ação 11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água - Execução Financeira e Orçamentária por Fonte de Receita Referente ao Exercício 2005

Valores em Reais

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Restos a Pagar da União). Disponível em: Acesso em: 24/05/2006.

Notas: - Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transf. recebidas - transf. concedidas.

Execução Orçamentária = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) que foram cancelados no exercício seguinte (X+1).

Execução Financeira = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X).

Não houve restos a pagar pois a ação não existia no Orçamento de 2004.

Dados atualizados até 12/05/2006.

2.56. A análise da destinação dos recursos alocados para a construção de cisternas pelo MDS demonstra que o Ministério vem adotando estratégia de focar sua atuação no apoio aos projetos apresentados no âmbito do Termo de Parceria firmado pela AP1MC, repassando cerca de 86% dos recursos para aquela Oscip, conforme ilustra o Gráfico 2.

2.57. Há que 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, de ONGs, de doações internacionais, de órgãos ligados aos governos estaduais e ao Governo Federal, diversos projetos foram implementados com o objetivo de promover o abastecimento de água no Semi-Árido com base nesse tipo de solução. Em 2004, o Governo Federal também apoiou a construção de cisternas por meio do Programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - Conviver. Foi consignada a dotação orçamentária de R\$ 1.328.780,00, porém apenas R\$ 249.999,00 foram liquidados. Ademais, de agosto de 2001 a julho de 2003 foram

construídas 12.743 cisternas rurais por meio de convênio firmado pela Agência Nacional de Águas (ANA) com a ONG Diaconia, integrante da ASA. Foram investidos nesse convênio R\$ 10.066.844,00 (Brasil, [2005?b]). Outras iniciativas governamentais levantadas pela auditoria estão listadas na Tabela 8, constante do Apêndice E.

2.58. É importante acrescentar que, para o período de vigência do PPA 2004 - 2007, destinou-se em favor da Ação auditada a importância total de R\$ 388.385.994 e foi fixada a meta de 270.642 cisternas a serem construídas até 2009 (BRASIL, 2005n).

Indicadores de desempenho

2.59. O indicador de desempenho definido para o Programa Acesso à Alimentação no PPA 2004/2007 é a Taxa de Segurança Alimentar, dada pela relação percentual entre o número de famílias pobres atendidas anualmente pelo Programa e o total da população com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo. Para o final do PPA, foi estipulado o índice de 3,3%.

2.60. Adicionalmente, o Projeto de Lei de alteração do PPA propõe o indicador Taxa de Participação dos Produtos da Agricultura Familiar nas Aquisições do Governo Federal. Foi estabelecida a meta de 8,38% para o final do PPA e o índice de referência inicial, apurado em 31/12/2003, é de 0,48%.

2.61. Como nenhum dos dois indicadores é apropriado para mensurar o desempenho da Ação auditada, segundo os gestores, como alternativa, o MDS tem utilizado os indicadores seguintes: Número de Cisternas Construídas em Relação ao Total Previsto; e Número de Famílias Capacitadas em Relação ao Total Previsto.

2.62. A APIMC acompanha o desenvolvimento das atividades programadas por meio da aferição do cumprimento das metas definidas no PIMC para cada um dos resultados especificados, tais como: Famílias Mobilizadas; Famílias Capacitadas em Gerenciamento de Recursos Hídricos; Pedreiros Capacitados; Encontro de Avaliação e Planejamento Realizados; Cisternas Construídas, entre outros.

[...]

Controle e o monitoramento da Ação

3.2. Constatou-se que as atividades de controle e de monitoramento da Ação desenvolvidas pelo MDS apresentam deficiências e não permitem o efetivo acompanhamento das iniciativas desenvolvidas. Além disso, os indicadores de desempenho que estão sendo utilizados não têm sido suficientes para medir os aspectos relevantes da operacionalização da Ação.

3.3. Cabe ao MDS acompanhar o desempenho das entidades parceiras por meio de controles adequados, que permitam mitigar os principais riscos envolvidos com a implementação da Ação. Tais controles devem basear-se em indicadores de desempenho válidos e confiáveis, capazes de subsidiar o processo de tomada de decisões. Adicionalmente, é importante que haja uma sistemática de

monitoramento ou supervisão periódica, de forma que seja possível avaliar em que medida os mecanismos de controle são efetivos, possibilitando que os desvios eventualmente observados possam ser prontamente corrigidos.

3.4. 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. Considerando-se que o gerenciamento da Ação cabe exclusivamente aos titulares do DGIP, CGAIP e CAIP, auxiliados por uma estagiária, e levando-se em conta as demais atribuições dos gestores, conclui-se que o quadro de pessoal é insuficiente.

3.5. Além disso, os gestores informaram que, não obstante a preocupação do MDS com capacitação dos seus servidores, ainda não foram realizados treinamentos específicos para o exercício das atividades de gerenciamento da Ação.

3.6. Em relação ao acompanhamento das atividades desenvolvidas, as entrevistas realizadas com os representantes da APIMC revelaram que aquela entidade 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 de desempenho: número de cisternas construídas em relação ao total previsto; e número de famílias capacitadas em relação ao total previsto, que são insuficientes para mensurar adequadamente o desenvolvimento dos trabalhos.

3.7. As entrevistas realizadas junto a gestores estaduais e municipais que firmaram convênios com MDS revelaram que são poucos os indicadores de desempenho estabelecidos. O representante do Governo do Estado de Pernambuco informou que são acompanhados o número de cisternas prontas e a quantidade de capacitações realizadas. Além deste, apenas o representante do Governo do Estado da Bahia informou que é utilizado como indicador o número de cisternas construídas cheias.

3.8. Os problemas identificados na alocação de recursos humanos e a carência de indicadores de desempenho apropriados resultam no controle insuficiente das atividades desenvolvidas e no acompanhamento deficiente dos resultados, o que possibilita a ocorrência de atrasos na implementação da Ação por parte das entidades parceiras.

3.9. Foi observado, ainda, que as visitas e inspeções realizadas pelo MDS não são precedidas de planejamento prévio de forma garantir a confiabilidade dos mecanismos de controle estabelecidos e um monitoramento efetivo da Ação.

3.10. Constatou-se, adicionalmente, que incorreções observadas nessas visitas não são seguidas de medidas corretivas eficazes, como pôde ser observado em relação à ocorrência de vinculação do recebimento da cisterna à contribuição dos beneficiários para fundo rotativo. O Relatório de Visita Técnica DGIP/Sesan relativo à visita realizada no período de 26 de agosto e 4 de

setembro de 2004 já apontava o problema na área atendida pela UGM Diocese Juazeiro, na Bahia. Outro relatório de viagem, referente aos trabalhos desenvolvidos no período de 14 a 17 de junho de 2005 novamente abordou o assunto. Entretanto, informações obtidas durante os trabalhos de campo desenvolvidos pela auditoria revelaram que a situação permanecia inalterada. A existência dos fundos rotativos vinculados ao recebimento das cisternas é melhor abordada em subtítulo próprio do Capítulo 4, sobre a sistemática de distribuição das cisternas.

3.11. 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. Segundo informações levantadas junto aos gestores, em virtude de problemas técnicos, o SIG Cisternas não está permitindo a realização de qualquer consulta sobre as atividades executadas(3), embora representantes dos estados conveniados tenham declarado que os dados relacionados às suas iniciativas têm sido atualizados periodicamente.

----- (3) Contato realizado com o MDS em 04 de novembro de 2005. -----

3.12. Já o sistema informatizado Siga, utilizado pela AP1MC para o registro e acompanhamento das atividades pertinentes à Ação, obteve avaliação positiva dos seus usuários. Dos 26 colaboradores entrevistados, 8 consideraram o Siga ótimo e 16 classificaram-no como bom. As consultas realizadas por correio eletrônico indicaram que as UGMs também avaliam bem o Siga: 36,7% o classificaram como ótimo; 57,1% classificaram-no como bom e apenas 6,1%, o que corresponde a 3 UGMs, classificaram-no como regular. Entre os representantes de UGM entrevistados, apenas um considerou o sistema muito lento.

3.13. 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.

3.14. As entrevistas realizadas junto às famílias beneficiadas também revelam que o controle da observância dos critérios preconizados para distribuição das cisternas não está sendo efetivo. Pelo menos dezoito famílias visitadas apresentam renda familiar per capita acima dos parâmetros estabelecidos para o público-alvo da Ação, sendo que seis possuem renda superior ao definido para o público-alvo do Programa .

3.15. Constatou-se que a documentação relacionada ao Termo de Parceria não explicita o público-alvo definido para a Ação, sendo esse um fator que contribui para os problemas observados.

3.16. Nas entrevistas realizadas com os representantes das UGMs que atuam no Estado do Piauí e da UGM Cooperativa de Trabalho Multidisciplinar Potiguar (Techne), de Natal (RN), constatou-se a prática de visitar previamente as famílias escolhidas pelas comunidades antes da distribuição definitiva das cisternas, de forma a verificar se a seleção contemplou as famílias mais necessitadas. Entretanto, esta sistemática não é adotada por todas as UGMs, pois não foram registrados outros mecanismos de verificação da situação econômica e social das famílias escolhidas pelas entidades comunitárias locais, que nem sempre levam em conta a renda familiar das famílias beneficiadas.

3.17. Assim, essa situação pode implicar o atendimento de famílias que não apresentem as maiores carências socioeconômicas, o que fere o princípio da equidade. Essa questão está mais bem explicitada no Capítulo 4, que trata da distribuição das cisternas entre o público-alvo da Ação.

3.18. É importante destacar o alto grau de articulação percebido entre as diversas entidades que compõem a ASA e que colaboram ou participam da APIMC. Embora de diferentes origens e orientações, essas instituições atuam de forma articulada, o que se reflete positivamente na implementação da Ação.

3.19. Com base nas constatações efetuadas, entende-se oportuno recomendar à Sesan o estabelecimento de um conjunto de indicadores de desempenho com o objetivo de mensurar os aspectos importantes da execução da Ação. Dessa forma, entende-se que será possível a definição de metas a serem perseguidas pelas entidades parceiras, o acompanhamento constante dos resultados, o efetivo gerenciamento das atividades desenvolvidas e a implementação de medidas necessárias para o alcance dos objetivos planejados. Nesse sentido, o Capítulo 6, 'Monitoramento e Indicadores de Desempenho' apresenta uma proposta de indicadores de desempenho a ser considerada pelos gestores.

3.20. Cabe recomendar, ainda, que a Sesan estabeleça mecanismos de supervisão e monitoramento que envolvam o planejamento prévio de visitas periódicas in loco como forma de confirmar a fidedignidade dos dados inseridos nos sistemas de gerenciamento e controle, possibilitando a adoção de medidas corretivas com o objetivo de sanar as irregularidades eventualmente constatadas.

3.21. É importante recomendar, também, a definição por parte da APIMC de procedimentos de verificação e conferência a serem aplicados pelas entidades parceiras para confirmar o enquadramento das famílias beneficiadas no perfil definido para o público-alvo da Ação, de forma a evitar que famílias que apresentam condições diversas das preconizadas sejam beneficiadas. Recomenda-se, ainda, que a Sesan, com base nas informações prestadas pelas entidades parceiras e por meio dos dados constantes do Cadastro Único de Programas Sociais, defina metodologia de

conferência e validação do enquadramento dessas famílias. Espera-se que essas medidas contribuam para que as cisternas sejam distribuídas apenas para as famílias que se enquadrem no seu público-alvo e promovam maior sinergia entre as iniciativas governamentais voltadas à inclusão social.

O tratamento de sugestões, críticas e denúncias e a correção de problemas identificados

3.22. A correção de falhas e de problemas identificados não é realizada de forma padronizada pelas entidades que executam a Ação, não havendo clareza entre os funcionários envolvidos sobre os procedimentos que devem ser adotados nos casos de transgressões às normas estabelecidas. Além disso, os canais de comunicação para que a população apresente sugestões, críticas ou denúncias são insuficientes e mal divulgados.

3.23. A comunicação eficiente é essencial ao bom funcionamento dos controles. Para que ocorra de maneira efetiva, as informações pertinentes devem ser identificadas, coletadas e comunicadas a quem delas necessita para a adoção de medidas corretivas cabíveis.

3.24. Por essa razão, as análises realizadas nos controles internos, desenvolvidas com base na metodologia Coso, preocupou-se em verificar se foram disponibilizados canais adequados para a apresentação de críticas, sugestões ou de denúncias, de forma a permitir a comunicação com a população das regiões abrangidas pela Ação e com toda a sociedade.

3.25. No mesmo sentido, a existência de canais eficazes para que os funcionários reportassem os problemas identificados e o conhecimento das sanções aplicáveis no caso de transgressões às normas estabelecidas, foi objeto de verificação por meio da metodologia Coso.

3.26. As principais sanções estão previstas na legislação, especialmente na Lei n.º 8.429/1992, que dispõe sobre ‘atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não’, inclusive contra o patrimônio de entidade para cujo custeio o erário haja concorrido. A Lei n.º 9.790/1999, que dispõe sobre a qualificação das Oscips, também estabelece, em seus artigos 12 e 13, medidas que devem ser adotadas nos casos de irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública pelas organizações parceiras.

3.27. O MDS criou a Coordenação Geral do Relacionamento Fome Zero para prestar atendimento à população por correio eletrônico e telefone. Está sendo divulgado na Internet e na publicidade relacionada à construção de cisternas o número telefônico 0800-707-2003, vinculado à marca Fome Zero, para receber ligações do público. Não obstante ser possível, segundo informações prestada por atendente do serviço, realizar denúncias por meio desse número, isso não é claramente divulgado. A gravação inicial, que atende às ligações, faz menção à importância das contribuições. Posteriormente são apresentadas as seguintes opções: 0, atendimento ao Bolsa Família; 2, contribuições em dinheiro; 4, outras contribuições; e 6, mais informações. Acionando-se a opção “mais informações” é possível falar com um atendente(4).

----- (4) Ligação telefônica efetuada em 08 de dezembro de 2005. -----

3.28. A insuficiência e pouca divulgação dos canais de comunicação para a apresentação de sugestões, críticas e denúncias ficou evidenciada através das entrevistas realizadas com os beneficiários. Ao serem perguntados acerca de como pode ser feita alguma reclamação, sugestão ou denúncia, cerca de 23% informaram não saber. Além disso, mais da metade dos respondentes informou que recorreriam a pessoas ou entidades ligadas diretamente à execução do PIMC, como os animadores de campo(5), 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” do Fome Zero e os endereços eletrônicos disponibilizados na Internet são pouco divulgados e pouco conhecidos pelo público-alvo da Ação.

----- (5) Colaboradores das UGMs e das UEL que atuam na mobilização das famílias. -----

3.29. Além disso, as entrevistas realizadas com 39 funcionários que atuam junto a entidades que participam da APIMC revelaram que 19, que correspondem a 48,7% dos entrevistados, consideraram apenas regulares os mecanismos disponibilizados para a população rural do Semi-Árido para a apresentação de reclamações, sugestões e denúncias. A divulgação desses mecanismos também foi considerada regular para 21 respondentes (53,8%). Conforme é demonstrado no Gráfico 3, estes foram os dois itens pior avaliados nessas entrevistas.

3.30. A análise das entrevistas realizadas com os colaboradores que atuam junto à APIMC também revelou não haver uniformidade procedimental para a apuração e correção de irregularidades. Dos 22 funcionários que responderam quais as punições aplicáveis, 4 mencionaram que, se fosse o caso, deveria haver a devolução dos recursos e 1 afirmou que poderia ser configurado crime de improbidade administrativa. A metade das respostas indicou a possibilidade de haver alguma forma de afastamento de quem praticou a irregularidade, como o desligamento de empregado ou de membro de associação ou, ainda, descredenciamento ou afastamento da entidade.

3.31. Esses depoimentos permitem concluir que há deficiências na divulgação de procedimentos padronizados para a apuração e correção de denúncias. Percebe-se, ainda, que há carência de orientações acerca das punições aplicáveis no caso de transgressões. Além disso, na formulação da Ação, não houve a previsão de canais de comunicação específicos para apresentação de denúncias, sugestões ou reclamações.

3.32. Mantida a atual situação, prejudica-se o aprimoramento da Ação, na medida em que não chegam ao conhecimento dos gestores e, portanto, não podem ser aproveitadas possíveis sugestões

para a implementação de melhorias. Muitos problemas e irregularidades conhecidos pela população também não são repassados e os que são identificados não recebem tratamento uniforme.

3.33. Desse modo, recomenda-se à Sesan que diligencie para que a APIMC dissemine entre as diversas entidades que participam da implementação da Ação, por meio de cartilhas ou outros mecanismos de comunicação, normas e orientações acerca da condução da apuração de irregularidades e sobre as sanções aplicáveis nesses casos.

3.34. Cabe recomendar, ainda, que a Sesan crie e divulgue canais de comunicação específicos de forma que a população possa oferecer sugestões, críticas ou formular denúncias sobre temas relacionados à construção das cisternas e à sua distribuição, bem como que haja a divulgação desses canais quando da veiculação de publicidade sobre a Ação. Deve-se recomendar, ainda, que se utilize as placas de identificação das cisternas para divulgar um número telefônico que poderá ser usado pela população para a apresentação de denúncias, críticas ou sugestões.

3.35. Espera-se que a implementação desses mecanismos possibilite maior participação das populações beneficiadas e da sociedade em geral no aprimoramento da Ação, mediante o aproveitamento de sugestões, a análise de críticas e apuração de denúncias apresentadas.

4. A sistemática de distribuição das Cisternas

4.1. O público alvo da Ação é integrado por famílias de baixa renda que residem na área rural do Semi-Árido, que não possuem fonte de água ou maneira de armazená-la adequadamente. Com o objetivo de avaliar se essas famílias necessitadas estão sendo atendidas adequadamente, buscou-se verificar, no presente trabalho, se a sistemática adotada para distribuição de cisternas está sendo desenvolvida em conformidade com os critérios estabelecidos, se tem permitido o tratamento equitativo do público-alvo e se existem dificuldades para que as famílias em situação de carência tenham acesso ao benefício.

A observância dos critérios de distribuição estabelecidos

4.2. As entrevistas realizadas revelaram que a metodologia utilizada para a distribuição das cisternas não observa o público-alvo definido pelo MDS e também não assegura o cumprimento dos critérios de priorização estabelecidos no PIMC, possibilitando que parcela dos recursos sejam alocados em benefício de famílias que não se enquadram nos parâmetros previamente estabelecidos.

4.3. O Programa Acesso à Alimentação e a Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água destinam-se ao atendimento de um público-alvo determinado, composto de famílias carentes que habitam o Semi-Árido Brasileiro e que apresentam baixos níveis de renda, conforme é descrito nos parágrafos 2.31 a 2.34, Capítulo Visão Geral, Subtítulo Público-alvo e critérios de seleção.

4.4. A AP1MC também definiu critérios de seleção das comunidades a serem contempladas pela Ação e de priorização para a escolha das famílias a serem atendidas, os quais são mencionados no parágrafo 2.35.

4.5. Segundo informações obtidas por meio das entrevistas realizadas com representantes da AP1MC e das UGMs, constatou-se que o processo de distribuição dos recursos para a construção das cisternas considera alguns elementos não mencionados nos parâmetros estabelecidos para sua implementação. 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. Com base nas respostas concedidas pelos representantes das UGMs, foi possível concluir que, nos estados, a distribuição entre as UGMs, entre os municípios e 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; nível de carência das famílias; população dos municípios; grau de aridez; além de questões conjunturais, como a ocorrência de chuvas. Outros entrevistados mencionaram que em seus estados foram estabelecidas cotas de distribuição entre as UGMs.

4.6. As entrevistas realizadas com os representantes das UGMs revelaram, ainda, que, não obstante a renda familiar estar presente na delimitação do público-alvo do Programa e da Ação, no processo de seleção dos beneficiários a renda das famílias é pouco considerada como critério de seleção. 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(6).

----- (6) Das 49 UGMs que responderam a pesquisa, de um total de 55, 20 mencionaram que é considerado algum critério de renda ou a situação econômica das famílias. -----

4.7. Ao se proceder a levantamento com base no rendimento informado pelas famílias beneficiadas, constatou-se que 18 dessas famílias, correspondentes a cerca de 12% das que foram entrevistadas nos trabalhos de campo, do total de 145, apresentavam renda familiar per capita maior que R\$ 100,00 e não se enquadravam, portanto, nos critérios do Bolsa-Família(7).

----- (7) Considerou-se, para estabelecer a renda familiar per capita, o limite inferior da faixa de renda indicada pela família e procedeu-se à divisão pela quantidade informada de moradores da residência. Nos casos em que foram comunicados valores específicos ou em quantidades de salários mínimos, esses dados também foram considerados. -----

Os trabalhos de campo e as respostas obtidas por meio dos questionários enviados por correio eletrônico revelaram que, muitas vezes, utilizam-se critérios específicos para a escolha das famílias, conforme pode ser constatado pelos exemplos a seguir:

a) a UGM Centro Dom José Brandão de Castro (CDJBC), de Sergipe, executa a distribuição de forma a serem construídas trinta cisternas por comunidade, por ser este o número de participantes definido para as capacitações em Gerenciamento de Recursos Hídricos;

b) no município de Puxinanã (PB), quatro, das dez famílias entrevistadas mencionaram que foram selecionadas por sorteio realizado na associação local;

c) a UGMs Cáritas Ruy Barbosa, da Bahia, informou que são escolhidos cinco municípios por etapa e construídas 100 cisternas por município, evitando-se pulverizar a distribuição para reduzir custos;

d) a UGM Centro de Pesquisa e Assessoria (Esplar), do Ceará; informou que tenta-se esgotar a demanda de determinada comunidade para melhor aproveitar os treinamentos realizados;

e) a UGM Obra Kolping, do Piauí, informou que procuram atender a todas as famílias das comunidades selecionadas.

4.9. Essa diversidade de critérios de seleção e de iniciativas é melhor entendida quando se verifica que a documentação que regula o termo de parceria não informa o público-alvo definido para a Ação. Adicionalmente, não foram criados mecanismos que assegurem que as UGMs irão adotar as diretrizes fixadas pelo MDS e as constantes do P1MC. Como resultado, os critérios de priorização não são utilizados por todas as UGMs e os benefícios da política pública não permanecem restritos ao público-alvo, o que torna possível a ocorrência de práticas clientelistas na distribuição de cisternas. Já em relação aos convênios formalizados com os estados, o público-alvo está definido, porém com algumas variações.

4.10. Assim, é importante recomendar à Sesan que faça constar da documentação relacionada ao Termo de Parceria firmado com a AP1MC e aos convênios formalizados com os estados a definição correta do público-alvo da Ação, acrescido dos critérios de priorização que deverão ser utilizados por esses parceiros. Essa medida vinculará, formalmente, as entidades executoras a esses parâmetros.

4.11. Cabe recomendar, ainda, que a Sesan solicite à AP1MC que dissemine entre as entidades que a integram e que atuam em parceria para a implementação da Ação informações acerca do público-alvo definido e dos critérios de priorização a serem utilizados. Com isso, espera-se que sejam uniformizados os procedimentos de seleção das comunidades e das famílias beneficiárias, com a observância dos critérios formalmente definidos, evitando-se, assim, a utilização de práticas clientelistas.

A equidade na distribuição das cisternas

4.12. Da forma como foi concebida, a Ação não garante, integralmente, a preservação do princípio da equidade, na medida em que diversos grupos sociais extremamente carentes são impedidos de receber o equipamento em função de não serem proprietários dos imóveis em que residem, porque suas casas não apresentam as condições adequadas ou porque suas regiões não são atendidas pelas entidades da sociedade civil que participam da implementação da Ação.

4.13. Avaliar a equidade implica verificar, considerando as limitações de recursos, se todos estão tendo acesso aos seus direitos, levando em conta suas diferentes necessidades. Significa, ainda, apurar se está havendo priorização dos indivíduos ou segmentos sociais em situações de maior vulnerabilidade (BRASIL, 1998).

4.14. Um dos objetivos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada pela Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social n.º 145, de 15 de outubro de 2004, consiste em ‘contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural’ (BRASIL, 2004g).

4.15. O texto da Constituição Federal do Brasil, no seu artigo 3º, inciso IV, também define a redução das desigualdades sociais como um

dos objetivos fundamentais da República.

4.16. Com base nesses princípios, buscou-se avaliar se a sistemática adotada para a distribuição de cisternas atende à população rural do Semi-Árido com equidade, de forma que a Ação seja direcionada, efetivamente, em benefício daquelas famílias mais necessitadas e que enfrentam as maiores dificuldades para obter água durante os períodos de estiagem.

4.17. Observou-se, entretanto, que a concepção da Ação auditada não permite o atendimento integral das famílias carentes que habitam a região do Semi-Árido, na medida em que condicionam a construção das cisternas a um conjunto de requisitos que não podem ser satisfeitos por grande parcela dessa população, normalmente pertencente aos segmentos mais carentes economicamente.

4.18. Uma das condições estabelecidas pela AP1MC para que uma família possa ser selecionada, decorrente do sistema de captação da água, é que a cobertura das casas seja efetuada com telhas de barro e com uma metragem mínima de 40 m². Adicionalmente, é exigido que as famílias sejam proprietárias dos imóveis em que residem. Essa condição não consta da documentação acerca do programa, mas foi mencionada nas respostas de diversas UGMs e durante algumas entrevistas realizadas com representantes de UEL.

4.19. 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.

4.20. Restringindo ainda mais o acesso das famílias, 4 das 49 UGMs que responderam o questionário enviado por correio eletrônico informaram que exigem áreas de cobertura maiores: na Bahia, a UGM Diocese de Juazeiro, 48 m²; no Ceará, as UGMs Centro de Pesquisa e Assessoria (Esplar), 60 m²; Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador (Cetra), 60 m²; e Obras Comunitárias da Diocese de Tianguá, 50 m²;

4.21. Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003, disponibilizada pelo IBGE, foi efetuado levantamento para aferir o número percentual de famílias que não poderiam ser atendidas apenas em função da metragem do telhado. Como a PNAD não agrega os dados dos municípios do Semi-Árido, optou-se por considerar a região rural do Nordeste, que pode representar uma boa aproximação da realidade que se pretende medir. Adicionalmente, decidiu-se restringir o levantamento às famílias com renda total de até R\$600,00, pois as demais, dificilmente integrariam o público-alvo da Ação. Conforme pode ser observado na Tabela 2, cerca de 6,2% das famílias não poderiam ser beneficiadas, por residirem em domicílios cuja área é de até 20 m². Caso se considere os telhados de até 50 m², 35,5% dos domicílios não poderiam ser beneficiados.

4.22. Ao se proceder a análise dessa mesma população, examinando-se a questão do tipo de cobertura dos telhados, percebe-se que 7,7% dos domicílios seriam excluídos, em função dos telhados não serem cobertos por telhas de barro e sim por palha ou outro tipo de cobertura. É importante ressaltar que as famílias da área rural do Nordeste cujos domicílios são cobertos por telhas de barro apresentam renda familiar média de R\$ 425,00; enquanto as que residem em casas com cobertura de palha, que não podem ser atendidas pela Ação, apresentam a média de R\$ 312,30. Quando se restringe essa análise às rendas domiciliares de até R\$ 600,00, a renda média das famílias cujos domicílios estão cobertos por telha de barro é de R\$ 285,84 e a das famílias cujos domicílios possuem cobertura de palha atinge R\$ 232,48. Para demonstrar a precariedade das condições econômicas das famílias que residem em casas com cobertura de palha, é importante ressaltar que, em relação ao segmento cuja renda máxima é \$ 600,00, entre as famílias que moram em casas cobertas por telhas de barro, 9,7% apresentam renda total familiar de menos de R\$ 100,00. Já em relação às famílias cujas casas são cobertas com palha, 21,4% ganham menos de R\$ 100,00.

4.23. Essa é a média da situação encontrada na região Nordeste. Se considerarmos o Estado do Maranhão, isoladamente, o quadro mostra-se ainda mais dramático, já que naquela unidade da Federação, conforme os dados da PNAD 2003, os telhados de palha representam 41% dos domicílios da zona rural com renda de até R\$ 600,00.

4.24. Conforme relatório da Secretaria do Planejamento do Governo daquele Estado (MARTINS, 2005), cerca de 60% das casas selecionadas pelo PIMC para o recebimento de cisternas necessitam de aporte de recursos para a execução de obras complementares nas coberturas. Estariam

sendo desenvolvidas iniciativas nesse sentido por meio de doações oriundas da Noruega, da entidade Cáritas, e de Fundo de Solidariedade, constituído de contribuições angariadas pela Igreja Católica durante a Campanha da Fraternidade (ADITAL, 2004).

4.25. 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 qualquer priorização dos municípios mais carentes. Nota-se, inclusive, que o resultado é levemente invertido, pois a média dos IDH-Ms dos municípios contemplados com as cisternas é 0,612909846, enquanto que a média dos municípios não contemplados é 0,611555556. O mesmo ocorre em relação à renda per capita, que apresenta média um pouco superior para os municípios que receberam cisternas, R\$ 84,62, em relação à média dos que não receberam, que perfaz o valor de R\$ 82,39. Essa situação não é homogênea em todos os estados da Federação, entretanto, alguns apresentam disparidades mais acentuadas, conforme é demonstrado no Gráfico 4. Importa esclarecer que essas análises foram desenvolvidas com dados de IDH-M e renda relativos ao ano de 2000, anteriores à construção das cisternas, que, portanto, não explica as diferenças observadas nos índices.

4.26. Outra condição mencionada pelas UGMs para que as famílias possam receber as cisternas diz respeito à necessidade de que sejam proprietárias dos imóveis em que residem. Ao verificarmos na PNAD 2003 constatamos que, entre as famílias que residem na área rural dos Nordeste, com renda até R\$600,00, o contingente das famílias que não é proprietário dos terrenos onde residem representa 10,3% desse segmento.

4.27. 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 ou do seu grau de organização e não do grau de carência das populações a serem atendidas. Na entrevista realizada durante o teste piloto, os representantes da Unidade de Gestão Central da AP1MC já informavam a possibilidade de existirem comunidades não atendidas, ante a falta de mobilização da sociedade civil.

4.28. As entrevistas realizadas com os representantes das UGMs também corroboram a dependência do grau de mobilização local. Nas entrevistas realizadas com representantes de diversas UGMs que atuam no Estado do Piauí foi mencionado que o grau de mobilização do município é levado em conta no planejamento para a distribuição das cisternas. Também foi mencionado que há comunidades que são excluídas em função do difícil acesso. Os representantes da UGM Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA-NM) também relataram que ainda não construíram cisternas em locais onde não há associação ou organização comunitária. As entrevistas realizadas com

representante da UGM Esplar, de Fortaleza (CE), também revelaram que o processo de distribuição regional das cisternas acaba por selecionar os municípios que apresentam maior grau de mobilização e sindicatos com melhor estrutura operacional. A necessidade de que a comunidade tenha o hábito de trabalhar coletivamente, na medida em que o PIMC visa ao fortalecimento comunitário, também foi citada na resposta da UGM Ceat - Centro de Estudos e Apoio ao Trabalhador, de Sobral (CE), ao questionário enviado por correio eletrônico.

4.29. Conclui-se, portanto, que não existem mecanismos que possibilitem o atendimento das famílias que residem em regiões não assistidas atualmente pelas entidades que integram a APIMC. Nesse sentido, é importante considerar que essas entidades possuem limitações naturais em sua estrutura. Além disso, é natural que desenvolvam suas iniciativas em regiões onde atuam seus membros e associados. Entretanto, essa situação não deveria representar o abandono das populações carentes que não têm conseguido organizar-se de forma a terem acesso ao abastecimento de água por meio das cisternas. Nesse caso, para que o poder público direcione seus recursos de maneira equitativa, faz-se necessária a adoção de medidas complementares de forma a compensar as dificuldades de mobilização dessas populações carentes.

4.30. Adicionalmente, constatou-se que as distâncias às fontes d'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). Segundo foi informado pelos representantes da UEL que atuam no local, as cisternas foram instaladas em decorrência de que a água da barragem não é tratada. Ainda assim, é forçoso concluir que no Semi-Árido existem outras regiões que apresentam maiores dificuldades para proverem o seu abastecimento de água.

4.31. É importante registrar boa prática adotada pela UGM MOC, com atuação em Conceição do Coité (BA), que, juntamente com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do local, tem procurado auxiliar as famílias necessitadas para a realização de construções, ampliações ou reformas de suas habitações, de forma que possam se adaptar aos requisitos estabelecidos para o recebimento das cisternas. Essa prática também foi adotada pela UGM CAA-NM, que informou que em Francisco Sá (MG) a própria comunidade mobilizou-se, em mutirão, para ajudar a adaptar os telhados e os domicílios que não se enquadravam nos parâmetros definidos.

4.32. Ante o exposto, cabe recomendar à Sesan que desenvolva estudos de forma a definir as comunidades mais carentes e as regiões que deverão ser atendidas prioritariamente pela Ação, bem como que implemente estratégia visando ao atendimento dessas populações. Para esse fim deverão ser consultados os dados socioeconômicos da região, inclusive os disponibilizados por intermédio do Cadastro Único, e as informações disponíveis acerca do abastecimento de água no Semi-Árido, a

exemplo dos diagnósticos da oferta de água bruta e avaliação preliminar de alternativas técnicas nos estados, produzidos pela ANA (BRASIL, 2005a).

4.33. Cabe recomendar, ainda, que a Sesan articule-se com outros órgãos governamentais, de forma a incentivar iniciativas que visem à promoção de melhoria nas condições habitacionais do público-alvo da Ação que não apresentam as condições mínimas requeridas, bem como para fomentar o desenvolvimento de projetos destinados a atender às comunidades localizadas próximas a fontes d'água com outras formas de abastecimento de água que se mostrarem mais vantajosas.

4.34. Espera-se que essas medidas possam contribuir para conferir maior equidade ao desenvolvimento da Ação, de forma que seja possível o atendimento de famílias mais carentes e com maiores dificuldades de acesso à água. Adicionalmente, a articulação com outros órgãos governamentais deverá contribuir para que haja maior racionalidade na alocação dos recursos públicos.

Vinculação do recebimento das cisternas a contribuições dos beneficiários

4.35. Em algumas localidades foi observada a vinculação do recebimento da cisterna à participação do beneficiário em fundos rotativos, ao pagamento de mensalidades a associações comunitárias locais ou, ainda, à prestação de outras contribuições, em desacordo com os princípios que norteiam a concepção da Ação. Essas práticas não se compatibilizam com as características do público-alvo definido e podem representar um obstáculo para que as famílias mais necessitadas tenham acesso aos benefícios dessa política pública.

4.36. A construção das cisternas é integralmente custeada pelo Orçamento Geral da União. Trata-se de repasses a fundo perdido, não reembolsáveis. Por essa razão não se justifica que os beneficiários efetuem pagamentos de qualquer ordem para seu recebimento. Mesmo porque o público-alvo definido é composto por famílias consideradas pobres ou extremamente pobres.

4.37. Os questionários aplicados às famílias beneficiadas revelaram que 22%, que correspondem a 32 famílias, informaram que contribuíram com algum dinheiro ou material para a construção das cisternas, conforme pode ser observado no Gráfico 5.

4.38. A análise das respostas sobre como se deram essas contribuições revela que 11 famílias mencionaram a participação em fundos rotativos ou o pagamento de mensalidades para associações locais. Algumas famílias também relataram 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. Ainda assim, o pagamento a fundos rotativos ou a associações também é mencionado por outras 13 famílias que responderam não terem contribuído para a construção das cisternas. Esses pagamentos são mencionados como eventuais ou futuros.

4.39. O valor e o prazo das contribuições citadas não são os mesmos em todas as localidades. Foram citadas contribuições variando de R\$ 10,00 a R\$ 25,00, mas a maior parte situa-se na faixa de R\$ 20,00. Foram citados prazos de 2 e 3 anos.

4.40. Durante os trabalhos de campo realizados na cidade de Serrinha (BA), algumas famílias beneficiadas questionaram se era obrigatório o pagamento ao 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. Uma família, inclusive, mostrou o carnê para pagamento das mensalidades.

4.41. Os membros da UGM Programa de Aplicação de Tecnologia Apropriada às Comunidades (Patac) que atua na região de Puxinanã, declararam que o incentivo à contribuição para o fundo tem por objetivo proporcionar a construção de cisternas para outras famílias que não puderam ser atendidas por meio da Ação. A existência desses fundos seria prática antiga na região e estaria compatível com o espírito de solidariedade presente entre as famílias da região. Extraímos o seguinte conceito de fundo solidário do documento ‘Fundo Rotativo Solidário: instrumento de promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento sustentável no semi-árido’ (ROCHA; COSTA, 2005):

‘Os chamados Fundos Rotativos Solidários (FRS), enquanto mecanismos de mobilização e valorização social da poupança comunitária, assumem a forma de gestão compartilhada de recursos coletivos. São constituídos a partir da contribuição das famílias ou estimulados por um capital externo, que pode proceder de diversas fontes.’

4.42. A existência de fundos rotativos nas regiões atendidas pelas cisternas já havia sido levantada pela Sesan. O Relatório de Visita Técnica DGIP/Sesan, relativo à viagem realizada de 26 de agosto a 4 de setembro de 2004, já mencionava o problema. Informava que, na região atendida pela UGM Diocese Juazeiro, a instituição de fundo rotativo vem sendo desenvolvida desde antes de participação do Governo Federal na construção das cisternas, o que teria permitido que a região se tornasse uma das pioneiras na disseminação dessa técnica de armazenamento de água. Segundo o relatório, parte das famílias da região entendia que a participação no fundo representava o pagamento de prestação pela cisterna. Em razão disso, recomendava que as UGMs que utilizam essa prática estabeleçam estratégias para a alteração do funcionamento desses fundos, de modo a diferenciá-los do processo de implantação de cisternas financiadas com recursos públicos (BRASIL, 2004j).

4.43. O relatório da viagem realizada à 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 recursos do Governo com a instituição de fundos rotativos. Na oportunidade foram observadas duas cisternas construídas com recursos do fundo rotativo. O relatório informava também que, segundo as UGMs, os fundos configuram-se não apenas em uma forma de angariar recursos para a construção de mais cisternas, mas também um processo educativo para a organização da sociedade e estabelecimento de laços de solidariedade. Entretanto, observava que parte das famílias que são beneficiadas pela Ação passavam a entender as contribuições como prestações relacionadas às cisternas. Foi anexado ao relatório um recibo no valor de R\$ 20,00 em que consta a expressão “contribuição de uma cisterna”. O relatório foi concluído com a sugestão de que os fundos rotativos fossem adaptados para o atendimento de outras necessidades das comunidades, como forma de desvinculá-los das cisternas financiadas com recursos públicos (BRASIL, 2005h).

4.44. Os trabalhos de campo realizados no Município de Juazeiro (BA) revelaram que a vinculação das cisternas às contribuições para fundos rotativos continua ocorrendo naquela região, sendo que várias famílias entrevistadas informaram que fazem contribuições ao fundo.

4.45. 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.

4.46. O estabelecimento de vinculação entre o recebimento das cisternas e o pagamento de mensalidades a associações ou a fundos instituídos, assim como a exigência de compra de materiais ou de contratação de profissionais, não se coaduna com o público-alvo definido para a Ação, composto de pessoas carentes e pode representar mais uma barreira para que esses indivíduos beneficiem-se da Ação e tenham acesso à água potável.

4.47. Assim, recomenda-se à Sesan que solicite à APIMC que oriente todas as entidades que desenvolvem atividades relacionadas à parceria formalizada com o MDS no sentido de que seja paralisada a vinculação da concessão das cisternas a pagamentos ou contribuições de qualquer ordem por parte das famílias beneficiadas, bem como de que sejam sanados os casos verificados e relatados. Também é pertinente recomendar à Sesan que solicite à APIMC que sejam enfatizados, nos treinamentos ministrados às famílias, informações sobre a origem dos recursos para a construção das cisternas e sobre a gratuidade do benefício. Recomenda-se, ainda, que a Sesan preveja a verificação específica acerca do tema nas visitas a campo a serem realizadas no âmbito das atividades de supervisão e monitoramento, certificando-se da correção das ocorrências identificadas.

4.48. Com essas medidas, espera-se contribuir para que os beneficiários da Ação tenham maior clareza acerca da origem dos recursos. Além disso, objetiva-se que a distribuição das cisternas leve em conta apenas os critérios oficialmente definidos, eliminando-se dificuldades de acesso ao benefício para as famílias mais carentes.

5. Benefícios gerados pelas cisternas e sua sustentabilidade

5.1. Com o objetivo de avaliar se a Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água está cumprindo a finalidade de suprir água potável nos períodos de estiagem, procurou-se verificar se a Ação promoveu benefícios nas condições de saúde, econômicas, sociais e organizacionais das famílias atendidas, se esses benefícios são sustentáveis, e em que medida têm contribuído para a solução do problema de abastecimento de água potável nas residências da área rural do Semi-Árido.

A manutenção das cisternas e o tratamento da água

5.2. Foram encontradas deficiências na maneira como as cisternas estão sendo utilizadas e nas atividades para a manutenção da água nelas armazenada, o que indica que os treinamentos ministrados não estão conseguindo transmitir aos beneficiários as orientações necessárias à manutenção da água armazenada. Essas deficiências, em última instância, refletem-se na qualidade da água consumida pelas famílias. Além disso, foram observados problemas na durabilidade e manutenção das cisternas e dos equipamentos associados, que podem vir a comprometer os resultados alcançados pela Ação.

5.3. 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 GRH. A participação nos cursos é condição para as famílias possam receber as cisternas. De acordo com a cartilha distribuída pela ASA (ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2005b), 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.

5.4. A ausência ou deficiência de tratamento da água e o ingestão de água não apropriada ao consumo humano têm como conseqüência diversos problemas de saúde. Os agentes comunitários de saúde relataram como principais doenças ligadas ao consumo de água inadequada a diarreia (92,9%), as verminoses (92,9%), as micoses na pele (72,8%), a desidratação (71,4%), entre outras (7,1%). Uma avaliação sobre a qualidade das águas de cisternas instaladas no Município de Petrolina (PE), esclarece, em sua introdução, que ‘a contaminação da água por microrganismos patogênicos possui como principal veículo de propagação, excretas de origem humana e animal’. Cita entre as doenças transmissíveis associadas mais comuns a febre tifóide, a febre para-tifóide, a cólera, a disenteria bacilar, as diarreias, e as hepatites (AMORIM; PORTO, [200-]).

5.5. Das famílias entrevistadas, 70,3% consideraram uso do cloro ou hipoclorito de sódio importante. Adicionalmente, apenas 17,2% dos beneficiários admitiram que não tratam a água das cisternas, conforme pode ser observado no Gráfico 6.

5.6. Entretanto, ao se analisar as informações fornecidas à indagação sobre ‘quanto hipoclorito ou quanto 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. Foi possível concluir, portanto, que o hipoclorito de sódio não está sendo devidamente aplicado, com relação à periodicidade e à quantidade preconizadas.

5.7. É relevante mencionar que 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 treze relatos de que são os agentes comunitários de saúde que aplicam o hipoclorito de sódio na água.

5.8. 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), doze 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 desses locais. 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.

5.9. Pode-se concluir, dessa forma, que os treinamentos ministrados às famílias não estão conseguindo conscientizar o público-alvo, com vistas à incorporação dos hábitos necessários para o tratamento da água. Podem estar contribuindo para essa situação o baixo nível de escolaridade da maioria dos beneficiários e a possível resistência à mudança comportamental em relação aos cuidados necessários com a água de beber, decorrente de anos de consumo de água de baixa qualidade. Corroborando essa percepção, foram registradas algumas manifestações no sentido de que a água da chuva não necessita de tratamento ou de que o cloro deixa um gosto ruim na água.

5.10. Um exemplo de como a manutenção inadequada da água armazenada em cisternas pode ser prejudicial à saúde humana é demonstrado pelo resultado de uma pesquisa em que foi realizada análise bacteriológica em catorze cisternas na região de Petrolina, em Pernambuco. (Amorim, M.C.C. e Porto, E.R./2000). Os resultados obtidos indicaram contaminação de origem fecal em todas as cisternas avaliadas e também ausência de medidas de prevenção de contaminação, principalmente o uso da desinfecção da água pelo cloro. Ainda que as cisternas da pesquisa não tenham sido construídas por meio da Ação ora avaliada, é útil para que se possa verificar o quanto é importante o adequado tratamento da água.

5.11. Durante as visitas de estudo realizadas em comunidades(8) localizadas nos Estados do Ceará, de Minas Gerais, de Pernambuco, do Rio Grande do Norte e de Sergipe, constatou-se que as

cisternas estão sendo utilizadas como reservatório de água fornecida por carros-pipa. Essa situação também foi relatada na entrevista realizada com os representantes do Governo do Estado do Piauí. As famílias informaram que estão colocando água de outras fontes quando a água da chuva acaba. É importante salientar que 23% das famílias informaram que a água da chuva não dura todo o período da estiagem, enquanto 18% disseram não saber se a água é suficiente (vide Gráfico 7).

..... (8) Foi relatada essa prática pelas famílias nas comunidades a seguir: Lagoa das Areias, em Monte Alegre (SE); Poções, em Francisco Sá (MG), Sítio Cachoeirinhas, em São Tomé (RN), Cutias, em Carira (SE), Vila do Peixe, em Serrinha (RN), Sítio Roça, em Dormentes (PE), e Benfica, em Canindé (CE).

5.12. Observou-se que algumas famílias estão utilizando água da cisterna para outras finalidades, além das preconizadas para a Ação (beber, cozinhar e escovar os dentes), o que pode estar contribuindo para que a água da chuva acabe antes do previsto e para que a cisterna passe a ser utilizada como reservatório.

5.13. Há que se admitir que o uso das cisternas como um reservatório nos momentos em que ocorrem as maiores estiagens, mesmo quando a água da chuva armazenada estiver esgotada, pode ser uma alternativa importante para as famílias que habitam o Semi-Árido. Entretanto, a mistura da água da chuva com água de outras origens, também pode comprometer a qualidade da água.

5.14. A utilização indevida das cisternas como reservatório de água de outras fontes pode estar sendo gerada pela insuficiência de chuva em algumas localidades. Essa situação é mais bem analisada no subtítulo 'Resultados alcançados pela Ação e sua contribuição para a solução dos problemas de abastecimento de água'.

5.15. Outra deficiência observada é a incidência de defeitos na bomba utilizada para retirar água. Dos entrevistados, 28,3% informaram já ter ocorrido defeito na bomba, conforme pode ser observado no Gráfico 7. Além disso, algumas famílias também relataram não utilizar as bombas por serem de difícil manuseio ou por estarem quebradas(9).

----- (9) Oito famílias consideram as bombas d'água de difícil manuseio nas localidades a seguir: Sítio Lagoa do Canto, em São Pedro (RN); Lagoa das Areias e Monte Santo, em Monte Alegre (SE); Sítio Roça, em Dormentes (PE); e Assentamento Antônio Conselheiro, em Ocara (CE). Cinco famílias informaram que as bombas d'água estão quebradas nas localidades a seguir: Lagoa de Fora e Mato Fino, em Lagoa de São Francisco (PI); Assentamento Antônio Conselheiro, em Ocara (CE); Baixo Salitre e Capim de Raiz, em Juazeiro (BA). -----

5.16. Algumas bombas observadas nas visitas, realmente, mostraram-se difíceis de manusear, exigindo maior esforço, como no município de São Pedro (RN). Em outras localidades, utilizaram-se modelos de manuseio mais fácil, como na comunidade de Benfica, Município de Canindé (CE).

5.17. A Nota Técnica n.º 511, de 3 de maio de 2005, da Secretaria Federal de Controle Interno, já relatava problemas no funcionamento das bombas nas cisternas construídas no Município de General Sampaio (CE). As bombas manuais de sucção de água não funcionavam em nenhuma das seis cisternas visitadas (BRASIL, 2005d).

5.18. O uso constante da bomba é importante para evitar a contaminação da água. As famílias que não utilizam as bombas, nem sempre mantêm um balde exclusivo para a retirada da água, o que facilita a sua contaminação.

5.19. 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 vazamento em 13,1% destas (vide Gráfico 5).

5.20. O problema das fissuras ou rachaduras já havia sido relatado nas notas técnicas das fiscalizações promovidas pela CGU. Em observações realizadas em cinco cisternas construídas no Município de Itaberaba (BA) e em duas cisternas construídas no Município de Bernardino Batista (PB), todas apresentavam fissuras ou rachaduras (BRASIL, 2004c). Em Novo Oriente (CE), duas apresentavam pequenas rachaduras na placa de cobertura, conforme pode ser observado na Figura 6 (BRASIL, 2004d).

5.21. Segundo a Nota Técnica n.º 053/2005 DGIP/SESAN, de 28/2/2005, constante do Relatório de Auditoria de Tomada de Contas da Sesan, produzido pela Controladoria Geral da União, relativo à gestão de 2004, encontra-se o seguinte esclarecimento sobre as rachaduras encontradas nas cisternas:

‘ainda segundo a OSCIP, as rachaduras na placa de cobertura das cisternas n.º 23.221 e n.º 23.338 deve-se a oscilação de temperatura, comum na região semiárida; afirma contudo, que tais fissuras não causam prejuízos para a captação e o armazenamento da água.’

5.22. É importante ressaltar que a análise e avaliação das técnicas construtivas utilizadas e do grau de durabilidade das cisternas não integra o escopo desta auditoria, de forma que os instrumentos de coleta de dados não foram elaborados com esse objetivo. Ainda assim, é oportuno relatar que em entrevista realizada junto aos gestores do Governo do Estado da Bahia, registrou-se avaliação de engenheiro que atua naquele Governo segundo a qual a cisterna construída com argamassa e tela galvanizada seria mais resistente que a cisternas de placas, adotada pela APIMC.

5.23. Como boa prática é importante citar a iniciativa da UGM Movimento de Organização Comunitária (MOC) que envolveu as pessoas das comunidades capacitadas por meio do Projeto Agente de Família na prestação de orientações às famílias beneficiadas com as cisternas. O Projeto tem sensibilizado, informado e mobilizado as famílias atendidas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), para uma inserção mais profícua no Peti e nas demais políticas sociais existentes. As iniciativas são desenvolvidas por ‘agentes de família’, capacitados e monitorados pelo

MOC, que mantém convênio com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) (MOVIMENTO DE ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA, 2005). Essa experiência já foi implantada em Conceição do Coité (BA), quando as famílias tiveram oportunidade de discutir sobre como deveriam usar a água. Posteriormente, foi promovida campanha de orientação, inclusive com participação da Prefeitura Municipal, que doou filtros para as famílias.

5.24. Assim, em função das carências encontradas no tratamento da água, propõe-se recomendar ao MDS que se articule com o Ministério da Saúde para que os agentes comunitários de saúde que atuam no 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 sobre o uso correto do hipoclorito de sódio.

5.25. É importante recomendar, também, que a Sesan solicite à APIMC que oriente os instrutores dos cursos de gerenciamento de recursos hídricos para as famílias no sentido de que enfatizem as orientações acerca das práticas adequadas para a realização do tratamento da água, dando especial atenção às proporções de hipoclorito de sódio apropriadas, e que estude a viabilidade de instituir, padronizar e disponibilizar medidores que possam auxiliar na aplicação do hipoclorito ou água sanitária de maneira correta.

5.26. No mesmo sentido, cabe recomendar, ainda, que a Sesan institua a rotina de medição da qualidade da água das cisternas existentes por ocasião das visitas de supervisão ou monitoramento sugeridas no Capítulo 3, que trata do gerenciamento da Ação.

5.27. Espera-se que a conscientização das famílias acerca dos métodos adequados para a dosagem do hipoclorito e o acompanhamento periódico da qualidade da água por meio dos indicadores de desempenho apropriados, contribuam para a resolução dos problemas identificados e para que as famílias beneficiadas tenham acesso à água de boa qualidade.

5.28. Em relação aos problemas encontrados nos equipamentos, cabe recomendar que a Sesan solicite à APIMC que realize levantamento para definir os modelos de bomba que estão apresentando deficiências no seu funcionamento, de forma a poder disseminar entre as UGMs as soluções que têm se revelado mais adequadas.

5.29. Adicionalmente, é importante recomendar à Sesan que providencie parecer técnico sobre a adequação dos métodos construtivos adotados, que deverá se pronunciar, especialmente, sobre a durabilidade dos equipamentos, a qualidade dos materiais utilizados e sua compatibilidade com os custos praticados. A amostra a ser examinada deve incluir cisternas localizadas em regiões onde foram observadas ocorrências de fissuras ou rachaduras.

5.30. Com essas informações, espera-se que possam ser adotadas medidas corretivas nos projetos com técnicas construtivas que eventualmente estiverem sendo desenvolvidas de maneira deficiente, como forma de garantir a durabilidade das cisternas e, conseqüentemente, a

sustentabilidade dos benefícios proporcionados pela Ação. Essas medidas tornam-se mais importantes quando se leva em conta a quantidade de cisternas que ainda deverão ser construídas para o atendimento de toda demanda existente.

Benefícios Proporcionados pelas Cisternas

5.31. Foram observados benefícios proporcionados pela construção das cisternas em relação, especialmente, às condições de saúde da população atendida. As análises revelaram, ainda, que as famílias têm sido beneficiadas em função da maior disponibilidade de tempo para a execução de outras atividades. Ainda assim, não foram detectadas melhorias significativas nas condições econômicas dessas famílias. Adicionalmente, constatou-se que o processo de mobilização dessas comunidades, presente na sistemática que vêm sendo adotada pelas entidades da sociedade civil que atuam na execução da Ação, têm gerado uma maior capacidade e motivação para que essas famílias se organizem e participem de outras atividades associativas.

5.32. A documentação do PIMC (ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO, 2002) apresenta um panorama das dificuldades enfrentadas pela maioria das famílias que habitam o Semi-Árido. Pesquisas desenvolvidas pela ONG Diaconia indicaram que essas populações precisam despender várias horas por mês para a obtenção de água. Segundo a Embrapa, registram-se perdas de semanas de trabalho a cada ano em decorrência das doenças contraídas pelo consumo de água contaminada. Além disso, o Unicef alertou que, em cada quatro crianças que morrem na região, uma adoce pelo consumo de água imprópria. Adicionalmente, informa-se que avaliação conduzida pelo Banco Mundial indicou total aprovação do uso das cisternas pelos beneficiários e que pesquisa realizada pela ONG Moc, da Bahia, constatou a eficácia das cisternas para reverter a contaminação da água de beber. Assim, o Programa surgiu como forma de combater essas conseqüências nefastas da falta de água potável para o consumo das populações do Semi-Árido. Sua principal justificativa é ‘o aproveitamento máximo dos recursos hídricos numa região onde a água é ponto de estrangulamento ao bem-estar humano’. O Programa também previu ganhos para as famílias pela disponibilização de tempo para o trabalho, diminuição de gastos com aquisição de água e com saúde.

5.33. O Projeto Técnico elaborado pela Sesan também inclui entre seus objetivos a contribuição para que as comunidades do Semi-Árido Nordeste possam melhorar suas condições de vida e resolver o problema da água para o consumo humano (BRASIL, 2005f).

5.34. Os beneficiários entrevistados relataram que a construção das cisternas melhorou significativamente suas vidas. O Gráfico 9 apresenta quais foram os benefícios auferidos na percepção dos beneficiários entrevistados. As principais melhorias mencionadas dizem respeito à saúde, apontada por 49,7% dos respondentes, e o ganho de tempo, por 53,1% deles.

5.35. Todos os quatorze agentes de saúde entrevistados declararam que houve melhora na saúde e na auto-estima, além de maior disponibilidade de tempo para os beneficiários a partir da

construção das cisternas. Para treze dos agentes a Ação pode ser conceituada como ótima, sendo que apenas um optou pelo conceito ‘bom’.

5.36. As respostas estão de acordo, portanto, com estudos que apontam a água da cisterna como de boa qualidade e de menor índice de contaminação, se comparada com água proveniente de açudes e barreiros. Como consequência, ocorreria a diminuição da quantidade de doenças relacionadas ao consumo de água não-potável, como diarreia, verminoses, desidratação, entre outras. Já o ganho de tempo mencionado, decorre da diminuição de quantidade de deslocamentos para buscar água a longas distâncias.

5.37. Apesar de 18,6% dos entrevistados terem relatado que suas famílias passaram a ganhar mais dinheiro após a construção da cisterna, a análise das respostas abertas obtidas permite concluir que esses 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 consideravelmente.

5.38. Outro benefício observado foi a maior disponibilidade dos beneficiários para participarem de atividades associativas. A necessidade de mobilização, a participação em reuniões, na capacitação e em mutirões propiciaram aumento da capacidade organizativa das comunidades beneficiadas e, conseqüentemente, maior capacidade para reivindicar e pleitear outras melhorias para a região em que habitam.

5.39. Um dos principais fatores que pode estar contribuindo para que os ganhos econômicos não sejam maiores é a carência de oferta de trabalho na região. Outro aspecto a ser considerado é que as famílias continuam buscando água, pois existem necessidades não supridas pela água das cisternas. Além disso, a gratuidade da água da chuva armazenada em cisternas não trouxe benefícios econômicos para a maioria dos beneficiários, que já não pagava pela água que consumia.

5.40. Como forma de melhor aproveitar a capacidade de mobilização despertada e o tempo adquirido com a utilização das cisternas, cabe recomendar à Sesan que se articule com outros órgãos governamentais, visando à implantação de projetos direcionados ao incremento das atividades produtivas da região do Semi-Árido.

5.41. Essa sinergia de esforços com outras iniciativas poderá viabilizar melhorias econômicas significativas para as famílias dessa região, criando alternativas para sua inserção no mercado de trabalho.

Resultados alcançados e sua contribuição para a solução dos problemas de abastecimento de água

5.42. A partir das análises realizadas na evolução da execução da Ação, constatou-se que, de uma maneira geral, a quantidade de cisternas construídas está compatível com as metas fixadas. Contudo, considerando 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, ainda, uma solução limitada para o problema de abastecimento de água na região do Semi-Árido. O caráter de solução parcial é reforçado pela insegurança em decorrência da maneira cíclica com que as grandes secas se repetem, que traz consigo o risco de não haver, a cada ano, pluviosidade suficiente para encher os reservatórios construídos em todas as localidades.

5.43. No Projeto de Lei de Revisão do PPA, foi estipulada a meta física de 270.642 cisternas que deveriam ser construídas até o final de 2009. Foram previstas, ainda, as seguintes metas anuais: 2005 - 44.361 cisternas; 2006 - 52.500; e 2007 - 55.125 (BRASIL, 2005v). A LOA de 2005 confirmou a meta estabelecida de 44.361 para este ano. Ainda assim, esses números estão muito aquém da demanda estimada pelo P1MC, como o próprio nome do Projeto já indica.

5.44. Além do cumprimento das metas preconizadas, cabe considerar que a implementação da Ação tem por finalidade proporcionar o suprimento de água potável e promover segurança hídrica à população que habita a região do Semi-Árido.

5.45. De acordo com informações prestadas pelos gestores, foram construídas, até 31 de outubro de 2005, 35.059 cisternas pela AP1MC, estados e municípios conveniados, relativas ao exercício de 2005. Esse número representa a construção de 3.506 cisternas por mês, o que, mantido o ritmo atual, deverá totalizar 42.072 cisternas até o final de 2005. 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 31.12.2005, conforme foi informado durante as entrevistas realizadas. Portanto, o número total de cisternas construídas em 2005 deverá situar-se muito próximo das metas fixadas.

5.46. Computando-se todas as cisternas construídas pela AP1MC, estados e municípios com apoio do Mesa e do MDS de 2003 a 2005 chega-se ao total de 78.107. A AP1MC também concluiu 36.668 cisternas com recursos de outros parceiros. A análise das respostas fornecidas por outras entidades consultadas, conforme consta do Apêndice E, revelou que foram construídas, ainda, mais 2.518 cisternas por intermédio de outros projetos. O somatório de todas essas iniciativas perfaz 117.293 cisternas(10).

----- (10) Total de cisternas construídas até 31/10/2005 = 71.033 [MDS/AP1MC] + 6.253 [Governos Estaduais] + 821 [Municípios] + 20.502 [ASA/Febraban] + 15.665 [Outros ASA, incluída ANA/Diaconia] + 501 [ASA/MMA] + 2.518 [Outros do Anexo E, exceto ANA/Diaconia] = 117.293 cisternas -----

5.47. Ao se proceder à análise dos custos constantes do 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 menor estrutura operacional mobilizada para a execução.

5.48. É importante registrar que o Decreto Presidencial n.º 5.504, de 5 de agosto de 2005, que passou a exigir de entidades de direito privado, quando utilizam recursos públicos federais, procedimentos licitatórios na modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços, gerou a paralisação de todos os processos de compras da AP1MC e das UGMs durante, aproximadamente, 60 dias. O 6º Aditivo ao termo de parceria, assinado em 31 de agosto de 2005 estabeleceu a necessidade de observância do Decreto 5.504/2005. Apesar disso, conforme consta de ofício da Presidente da AP1MC para o Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, de 12 de setembro de 2005, a AP1MC avaliou não dispor de condições mínimas necessárias para proceder às aquisições por meio de pregões. A paralisação somente foi revertida por meio do Ofício 1804/05, da Sesan, de 20 de outubro de 2005, dirigido à presidente da AP1MC, que transmite orientação do Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, dando conta que, enquanto não editada a regulamentação do Decreto, não é obrigatória, mas facultativa, a utilização pelos convenientes de pregão como modalidade de licitação. Ainda assim, a AP1MC conseguiu superar as metas estipuladas no Termo de Parceria.

5.49. Com relação aos convênios formalizados com estados e municípios, a maior parte dos gestores entrevistados relatou que houve atrasos, principalmente, em função dos procedimentos licitatórios necessários à aquisição dos materiais. Também foram mencionados atrasos decorrentes da impontualidade na entrega do material pelos fornecedores, da necessidade de cumprimento de diversos trâmites burocráticos e de problemas administrativos.

5.50. É importante ressaltar que o MDS não realizou estudo prévio acerca da demanda por cisternas no Semi-Árido. Já a AP1MC realizou estimativa em função de dados divulgados pelo PNUD, que apontam para a existência de 3,3 milhões de pessoas residentes na área rural do Nordeste (ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2002). Caso se tome por base a demanda estimada no P1MC de um milhão de cisternas, conclui-se que ainda faltam mais de 880 mil cisternas para a solução do problema.

5.51. Pela metas físicas e dotações orçamentárias previstas no PPA, calcula-se que a Ação deve ser mantida por mais 4 planos plurianuais para que se possa alcançar o marco de um milhão de cisternas. Portanto, serão necessários cerca de 16 anos para suprir as residências de toda a região rural do Semi-Árido com água por meio de cisternas. O custo total estimado a ser investido no decorrer desses anos é de, aproximadamente, R\$ 1,3 bilhões, tomando como referência o valor do custo médio atualmente repassado à AP1MC, por cisterna, de R\$ 1.473,08 (BRASIL, 2005j)(11).

----- (11) Anos restantes para o cumprimento da meta: $(1.000.000 - 117.293) / 55.125$ [meta do PPA para 2007] = 16,01 anos; montante a ser investido para cumprimento da meta = $(1.000.000 - 117.293) \times 1.473,08 = 1.300.298.028$. -----

5.52. A quantidade de recursos disponibilizada para a Ação e a limitada capacidade operacional de implementação não são os únicos fatores que contribuem para a impossibilidade de atendimento de todo público-alvo. Corrobora para essa situação, a ausência de planejamento que considerasse a demanda efetiva por cisternas e 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.

5.53. Para exemplificar essa falta de articulação pode-se citar o caso da comunidade de Poções, em Francisco Sá (MG) que foi beneficiada com cisternas, apesar da existência de barragem construída pela Codevasf muito próxima das casas, com água suficiente para abastecê-las, desde que devidamente tratada. Já no assentamento Antonio Conselheiro, em Ocara (CE) foram encontradas casas com duas cisternas. A primeira construída pela APIMC, a segunda entregue pelo Incra. Mesmo admitindo-se que as cisternas construídas pelo Incra tenham sido alocadas com objetivos adicionais, como componentes da implantação da infra-estrutura produtiva do assentamento, não se justifica a duplicidade, na medida em que muitas famílias carentes de água ainda não puderam ser atendidas. Pode-se citar, ainda, o caso da Comunidade Boqueirão, em Caridade (CE), que recebeu água encanada após ter tido várias famílias contempladas com cisternas.

5.54. Quando se compara as cisternas com outras soluções para o abastecimento de água, é relevante levar em conta que as cisternas representam uma solução parcial, pois as famílias continuam tendo que buscar água para tomar banho, lavar a roupa, a casa e para outras atividades.

5.55. Ademais, ao se analisar o potencial de contribuição da Ação para a solução dos problemas de abastecimento de água da região, é importante considerar a limitação representada pela grande variação da pluviosidade do Semi-Árido. Conforme informações constantes do PIMC, 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.

5.56. Assim, mesmo considerando que a existência da cisterna pode representar a vital possibilidade de armazenamento de água nas proximidades das casas nos períodos em que ocorrem as maiores secas, é forçoso concluir que a Ação não garante o abastecimento de água chuva no momento em que esta se fizer mais necessária, ou seja, nos períodos das grandes estiagens. Os ciclos das variações dos índices pluviométricos são apresentados no Quadro 2.

5.57. Há, ainda outro importante aspecto que deve ser ressaltado. Conforme informações obtidas junto aos gestores, o MESA ou o MDS não realizaram levantamento prévio independente

sobre os custos envolvidos nas diversas atividades presentes na implementação da Ação. Portanto, os custos auferidos estão sendo analisados com base nos projetos desenvolvidos pela AP1MC, que é a entidade beneficiária de grande parte dos recursos. É importante acrescentar 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 (ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2002). Entretanto, constata-se que os custos efetivos têm sido superiores, da ordem de R\$1.327,00 em 2004.

5.58. O próprio MDS vem considerando custos bastante distintos dependendo da entidade que firmou a parceria(12). A pesquisa realizada entre diversas entidades governamentais que desenvolveram projetos de construção de cisternas também revela expressiva variação nos custos unitários de implementação dessas iniciativas, conforme pode ser verificado na Tabela 8, constante do Apêndice E.

----- (12) Planilha que informa o total de cisternas construídas de 2001 a 2005 expressa os seguintes valores médios por cisterna repassados: parceria com a AP1MC/ASA R\$ 1.473,08; convênio com o Estado da Bahia, R\$ 1.062,15; convênio com o Estado da Paraíba, R\$ 1.050,00; convênio com o Estado do Piauí, R\$ 1.047,51; convênio com o Estado do Rio Grande do Norte, R\$ 1.090,00; convênio com o Estado de Pernambuco, R\$ 1.051,53; convênio com a Prefeitura de Pintadas (BA), R\$ 1.088,24; convênio com a Prefeitura de Campina Grande (PB), R\$ 1.101,94; convênio com a Prefeitura de Pé de Serra (BA), R\$ 1.044,68; o convênio com a Prefeitura de Quixadá (CE), R\$ 943,92. -----

5.59. Cabe ressaltar, entretanto, que as variações dos custos levantados refletem projetos com diferentes componentes e realizados em datas distintas. Portanto, não é possível realizar análise comparativa dos custos de execução dessas iniciativas.

5.60. Ainda assim, considerando a relevância da Ação para as famílias carentes e os recursos orçamentários envolvidos na sua implementação, tanto os já alocados e quanto os previstos, considera-se indispensável recomendar à Sesan que 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 de custo-efetividade, bem como para servir de referência para o exame das prestações de contas apresentadas.

5.61. Recomenda-se, ainda, que seja realizado levantamento para dimensionar a demanda efetiva por cisterna. Para tanto, devem ser consultados os dados socioeconômicos relacionados à população do Semi-Árido e os diagnósticos acerca das necessidades de abastecimento de água produzidos pela ANA e por outros órgãos governamentais. Nesse sentido, é importante que a Sesan considere, ainda, os resultados das pesquisas que estão sendo desenvolvidas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), do MDS, em parceria com a Embrapa Semi-Árido e com a Fundação de Apoio à Pesquisa e ao Agronegócio Brasileiro (Fagro), com o objetivo de avaliar a

qualidade da água das cisternas, as condições de vida dos beneficiários e o impacto social da Ação (FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA E AO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO, 2005). O dimensionamento da demanda efetiva por cisternas é fundamental para que a implementação da Ação possa ser planejada adequadamente.

5.62. Cabe recomendar, ainda, que a Sesan articule-se com outros órgãos que estejam avaliando alternativas para promover o suprimento de água potável nas residências da área rural do Semi-Árido, com o objetivo de incentivar a utilização de soluções adequadas para a promoção do abastecimento de acordo com as características da região e como forma de evitar duplicidade de esforços e iniciativas.

5.63. Com a implementação dessas medidas, espera-se obter a otimização dos resultados para o atendimento da demanda, decorrente da maior sinergia dos esforços governamentais, bem como da maior racionalidade no aproveitamento dos recursos públicos alocados.

5.64. Em relação à aplicabilidade do decreto 5.504/2005, entende-se oportuno determinar que seja dada ciência à 4ª Secretaria de Controle Externo, em cuja clientela encontra-se o MDS, com o envio de cópia da documentação levantada sobre o assunto junto aos gestores e à APIMC, para que verifique oportunamente a regularidade dos procedimentos que estão sendo observados pela Oscip para a aquisição de materiais para a construção de cisternas e adote as providências consideradas pertinentes.

6. Monitoramento e Indicadores de Desempenho

6.1. O indicador de desempenho para o Programa Acesso à Alimentação no PPA 2004/2007 foi definido pela Taxa de Segurança Alimentar, calculada pela relação percentual entre o número de famílias pobres atendidas anualmente pelo Programa e o total da população com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo. Para o final do PPA, foi estipulado como índice o valor de 3,3%.

6.2. O Projeto de Lei de Revisão do PPA propôs também o indicador Taxa de Participação dos Produtos da Agricultura Familiar nas Aquisições do Governo Federal. A fórmula de cálculo desse indicador foi definida pela relação percentual entre a quantidade adquirida de produtos agropecuários provenientes da agricultura familiar e o total de aquisições do Governo Federal. Foi estabelecido índice de 8,38% para o final do PPA e o índice de referência inicial, apurado em 31/12/2003, de 0,48%.

6.3. Nenhum dos dois indicadores é apropriado para mensurar o desempenho da Ação auditada. Deve-se a isso o fato de o Programa Acesso à Alimentação conter ações diversas voltadas à questão da segurança alimentar e somente a Ação de Construção de Cisternas para Armazenamento de Água é direcionada à segurança hídrica. Segundo os gestores, em função disso, o MDS tem utilizado

os indicadores seguintes: Número de Cisternas Construídas em Relação ao Total Previsto e Número de Famílias Capacitadas em Relação ao Total Previsto.

6.4. A AP1MC acompanha a execução das atividades desenvolvidas por intermédio da aferição do cumprimento das metas definidas para cada componente do P1MC: Famílias Mobilizadas; Famílias Capacitadas em Gerenciamento de Recursos Hídricos; Pedreiros Capacitados; Encontro de Avaliação e Planejamento Realizados; Cisternas Construídas, entre outros. A essas metas também foram relacionados os custos anuais, estimados para cada atividade e unidade da Federação.

6.5. Na fase de planejamento, foram identificados os principais produtos gerados nas diversas etapas do desenvolvimento da Ação, tais como capacitação das famílias e cisternas construídas. Esses produtos foram representados no Mapa de Produtos e Impactos e serviram de subsídio para a elaboração de uma proposta inicial de indicadores de desempenho, representada por meio do documento Cesta de Indicadores de Desempenho(13). Com base nas informações levantadas na fase de execução da auditoria, tornou-se possível aperfeiçoar a proposta formulada inicialmente, e o resultado é demonstrado na Tabela 5.

----- (13) O Mapa de Produtos e a Cesta de Indicadores de Desempenho constam do Relatório de Planejamento de Auditoria (Apêndices F e M). -----

Tabela 2 - Proposta de Indicadores de Desempenho

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Nota: Os indicadores propostos podem ser mensurados no nível local, regional e geral, permitindo avaliar a implementação da Ação, por exemplo, por UGM, por município, por estado ou considerando todo o Semi-Árido.

6.6. O novo conjunto de indicadores formulado permite a mensuração de aspectos como a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a equidade envolvidas na operacionalização da Ação. O acompanhamento das atividades por esses indicadores deverá possibilitar o gerenciamento de fatores fundamentais para o alcance dos objetivos da Ação.

6.7. É importante ressaltar que para a aferição do indicador ‘g’ e ‘h’ será necessário realizar o levantamento da demanda efetiva por cisterna, conforme recomendado neste relatório (vide § 5.61).

6.8. Os indicadores ‘m’ a ‘q’ permitirão a comparação das famílias beneficiadas com dados do IBGE sobre o perfil da população das regiões beneficiadas nas mesmas faixas de renda.

6.9. O indicador ‘i’, sugerido para avaliar a qualidade da água, poderá detectar se os beneficiários estão utilizando o hipoclorito de sódio adequadamente e, com isso, ingerindo água com menores riscos de contaminação por doenças de transmissão hídrica.

6.10. Considerando que as medidas sugeridas como resultado dessa auditoria podem demandar implementação progressiva, é oportuno 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, 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 implementação dessas medidas (precedente: Acórdão 1.784/2005 - Plenário, Ata 43/2005).

6.11. Recomenda-se, ainda, que o MDS estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Sesan, bem como 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 alcance das respectivas metas.

[...]

9. Proposta de encaminhamento

9.1. Diante do exposto e visando a contribuir para a melhoria do desempenho da Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água, submete-se este relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro Relator Guilherme Palmeira, com as propostas que se seguem:

I) Recomendar ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que:

a) 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 (vide § 6.11);

b) 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 (§ 5.24).

II) 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 (§ 6.10).

III) Recomendar à Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional que:

a) 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 (§ 5.61);

b) 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 (§ 4.32);

c) 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 (§ 5.29);

d) 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 (§ 5.60);

e) 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 (§ 4.10);

f) 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 (§ 3.34);

g) 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 (§ 3.34);

h) estabeleça um conjunto de indicadores de desempenho com o objetivo de mensurar os aspectos relevantes da implementação da Ação, tendo como base os seguintes (§ 3.19 e Tabela 5):

[...]

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

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

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

- 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);

j) 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);

k) solicite à APIMC que adote as seguintes providências:

- 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);

- 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);

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

- 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);

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

l) diligencie para que a APIMC dissemine entre as diversas entidades que participam da implementação da Ação as seguintes informações:

- 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);

- 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);

- 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);

m) articule-se com órgãos federais e de outras esferas governamentais pertinentes, com os seguintes objetivos:

- 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);

- 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);

- 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);

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

- a) ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
 - b) ao titular da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional;
 - c) ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
 - d) ao Secretário Federal de Controle Interno;
 - e) ao titular do Departamento de Gestão Integrada da Política.
 - f) ao Secretário de Estado de Assistência Social do Estado de Alagoas;
 - g) à Secretária de Estado do Combate à Pobreza, da Assistência Social e do Trabalho do Estado de Sergipe;
 - h) à Secretária de Estado do Trabalho e Ação Social do Estado do Espírito Santo;
 - i) à Secretária de Desenvolvimento Social e Cidadania do Estado de Pernambuco;
 - j) à Secretária do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social do Estado do Rio Grande do Norte;
 - k) ao Secretário do Planejamento do Estado do Piauí;
 - l) ao Secretário de Estado do Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba;
 - m) ao Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes do Estado de Minas Gerais;
 - n) à Secretária de Estado Extraordinária de Solidariedade Humana do Estado do Maranhão
 - o) ao Secretário de Recursos Hídricos do Estado do Ceará;
 - p) ao Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais do Estado da Bahia;
 - q) ao Presidente da Câmara dos Deputados;
 - r) ao Presidente da Comissão de Controle e de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados;
 - s) ao Presidente do Senado Federal;
 - t) ao Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;
 - u) ao Presidente da Comissão Mista de Plano, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, como subsídio ao processo de discussão da proposta orçamentária.
 - v) à presidente da Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC);
- V) Encaminhar cópia do Relatório de Auditoria à 4ª Secex, acompanhado de cópia da documentação levantada acerca da aplicação do Decreto Presidencial nº 5.504/2005 no âmbito do Termo de Parceria celebrado entre o MDS e a AP1MC para ciência e adoção das medidas julgadas pertinentes;

VI) Retornar os autos à Seprog para que programe a realização do monitoramento da implementação do Acórdão que vier a ser prolatado, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com art. 14 da Resolução TCU 175/2005;

VII) Arquivar os presentes autos na Seprog.”

É o Relatório.

Voto

Conforme consignado no Relatório precedente, a presente auditoria de natureza operacional, realizada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG, objetivou verificar se o gerenciamento da 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, 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.

Registro, de início, a relevância da ação objeto da auditoria. Muito embora seja a construção de cisternas uma solução limitada para o problema de abastecimento de água na região do semi-árido, entendo que apenas sua capacidade para minorar, sensivelmente, o sofrimento de tantas famílias no que diz respeito à questão crucial do acesso à água para consumo humano, justifica a iniciativa deste Tribunal em auditar essa ação de construção de cisternas.

Registro, ainda, que, comparado a outras iniciativas também importantes no mesmo sentido, como a construção de açudes, poços artesianos e adutoras, a construção de cisternas é iniciativa barata, simples, de baixíssimo ou nenhum impacto ambiental, com potencial para ser amplamente difundida em toda a região e para atender um amplíssimo universo de famílias que se encontram entre as mais carentes.

Assim, enfatizo que as recomendações alvitradas pela unidade técnica e acolhidas integralmente no Acórdão que ora submeto a este Colegiado, devem ser tidas como oportunidades para o aperfeiçoamento e ampliação da ação.

Considerando que a construção de cisternas tem por objetivo garantir o acesso à água às populações rurais do semi-árido brasileiro nos períodos de estiagem, por meio do armazenamento de água da chuva, o Governo considerou essa ação parte essencial da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, destinando-lhe, em 2005, recursos orçamentários da ordem de sessenta e oito milhões, sendo que uma parcela correspondente a cerca de quarenta milhões foi proveniente do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Destaca-se que a maior parte dos recursos foram aplicados por meio da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público-Oscip, Associação Programa Um Milhão de Cisternas-AP1MC,

que atua em conjunto com outras organizações da sociedade civil, responsáveis pela implementação das atividades de implementação das cisternas.

Aqui reside uma questão sobre a qual gostaria de tecer alguns comentários, apenas como ênfase à minudente análise procedida pela SEPROG. Primeiramente, saliento a participação das organizações da sociedade civil como importante instrumento na consecução da ação de implantação das cisternas, aí entendidas todas as etapas, desde a seleção do público-alvo, até o treinamento para utilização da água, após a construção.

Por outro lado, não existem mecanismos que possibilitem o atendimento das famílias que residem em regiões não assistidas atualmente pelas entidades que integram a AP1MC (item 4.29), o que é um fator restritivo à equidade, que, em um país com tantas desigualdades, e tratando-se de ação que deve priorizar os segmentos menos aquinhoados, reputo de extrema importância.

É correta a avaliação da unidade técnica no sentido de que essas entidades possuem limitações naturais em sua estrutura e que desenvolvam suas iniciativas em regiões onde atuam seus membros e associados. No entanto, como bem ponderou a SEPROG, essas circunstâncias não devem implicar na impossibilidade de acesso às cisternas por parte das populações carentes, fora da área de atuação da AP1MC.

Para tanto, faz-se necessária a adoção de medidas complementares de forma a compensar as dificuldades de mobilização dessas populações carentes, de tal forma que o poder público direcione seus recursos de maneira equitativa, incluindo aí as famílias hoje desassistidas.

Outro ponto sobre o qual gostaria de me estender é quanto à existência e a superação de determinadas restrições para o enquadramento como elegível ao benefício da construção da cisterna.

Verificou-se que um ponto fundamental é que a residência elegível tenha telhado construído com telhas de barro, com área, em geral, maior que 40 m².

Em Conceição do Coité/BA e Francisco Sá/MG, a equipe de auditoria registrou que a comunidade mobilizou-se para adaptar as habitações a fim de se dotá-las dos requisitos exigidos para o recebimento das cisternas.

Por fim, não se pode olvidar a ocorrência de estiagens prolongadas, que atingem periodicamente o semi-árido, o que traz o risco de não haver, a cada ano, chuvas suficientes para abastecer os reservatórios lá construídos, o que evidencia o caráter de solução parcial da ação de construção de cisternas.

Assim, essa ação deve ser complementada por outras soluções que se mostrem adequadas diante das condições locais, o que, como consignei no início desse Voto, não empana a relevância das cisternas como forma de minorar o problema do acesso à água para consumo humano na região do semi-árido.

Portanto, entendo de fundamental importância as propostas encaminhadas pela SEPROG, as quais, como disse antes, acolho integralmente, ressaltando terem sido produto de aprofundado estudo e alvitadas em consonância com os órgãos responsáveis pela gestão da ação de construção de cisternas para abastecimento de água, como se depreende do excerto transcrito no Relatório precedente.

Com essas considerações, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de julho de 2006.

GUILHERME PALMEIRA

Ministro-Relator

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;

9.3.8.15. 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 APIMC 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 APIMC 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. articule-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.º 175, de 2005; e
- 9.7. Arquivar os presentes autos na SEPROG.

Quorum

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

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

Publicação

Ata 30/2006 - Plenário

Sessão 26/07/2006

Aprovação 28/07/2006

Dou 02/08/2006 - Página 0