



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO**  
Coordenadoria de Controle Externo  
Auditoria de Natureza Operacional - ANOP

**Resumo de Auditoria - 04**

**Avaliação do Programa de  
Saúde Ambiental - PSA**  
(Prefeitura do Recife)

Conselheiro-Relator  
Severino Otávio Raposo Monteiro

Pernambuco/ Recife, 2005



# **Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**

## **Conselheiros**

Carlos Porto de Barros  
Fernando José de Melo Correia  
Luis Romeu Cavalcanti da Fonte  
Maria Teresa Caminha Duere  
Roldão Joaquim dos Santos  
Severino Otávio Raposo Monteiro  
Valdecir Fernandes Pascoal

## **Auditores**

Adriano Cisneiros da Silva  
Alda Magalhães de Carvalho  
Carlos Barbosa Pimentel  
Carlos Maurício Cabral Figueiredo  
Luis Arcoverde Cavalcanti Filho  
Marcos Antônio Rios da Nóbrega  
Marcos Flávio Tenório de Almeida  
Ricardo José Rios Pereira  
Ruy Ricardo Weyer Harten Júnior

## **RESPONSABILIDADE EDITORIAL**

### **Coordenador de Controle Externo**

Adailton Feitosa Filho

### **Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS**

Lídia Maria Lopes Pereira da Silva

## **EQUIPE DE AUDITORIA**

João Antônio Robalinho Ferraz

Juliana Montenegro de Oliveira Matos

Márcia Aparecida Pimentel Leal

Noemi Caldas Bahia Falcão (coordenadora)

## **ELABORAÇÃO DO RESUMO**

João Antônio Robalinho Ferraz

Márcia Aparecida Pimentel Leal

---

## **ENDEREÇO PARA CONTATO**

### **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

Grupo de Trabalho para Implantação e o Desenvolvimento da Auditoria de Natureza Operacional – ANOP

Rua da Aurora nº 885 – Boa Vista – Recife – PE – Brasil – CEP: 50050-910

Fone: 81 – 3413-7872 / 7757 / 7600 / 7903 / 7904

## Sumário

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	07
<b>O Programa de Saúde Ambiental</b> .....	09
O que foi avaliado pelo TCE-PE .....	10
Porque foi avaliado .....	11
Como se desenvolveu o trabalho .....	11
Recursos despendidos com o Programa .....	12
<b>O que o TCE-PE encontrou</b> .....	12
Divulgação do Programa .....	12
Mudança de hábitos ambientais .....	13
Estrutura de suporte das ações educativas .....	14
Atendimento das solicitações encaminhadas a outros órgãos .....	15
Acompanhamento das solicitações encaminhadas a outros órgãos .....	16
Identificação das situações de risco à saúde .....	16
Ações interventivas e de acompanhamento dos agentes ambientais .....	16
Material de apoio das ações do Programa .....	17
Estrutura de apoio .....	18
Padronização das atividades gerenciais .....	19
Instrumentos de planejamento, acompanhamento e avaliação .....	19
Sistema de informação .....	19
Boas práticas .....	20
<b>O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Programa</b> .....	21
<b>Benefícios da implementação das recomendações do TCE-PE</b> .....	23
<b>Voto do Relator e Decisão T.C. Nº 1770/05</b> .....	25



## APRESENTAÇÃO

Em uma sociedade que se propõe a erradicar a pobreza e a marginalização e a reduzir as desigualdades, as questões sociais apresentam-se como prioritárias e urgentes, sendo o cidadão o agente legítimo para exigir uma atuação contundente e efetiva do estado ao atendimento de suas necessidades.

Nesse sentido, a fiscalização da legalidade das ações governamentais deve ser complementada com a fiscalização operacional, que busca colaborar para que essas ações obtenham melhores resultados.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, órgão de controle externo, não alheio à necessidade de responder à demanda que a sociedade impõe, desenvolve Auditorias de Natureza Operacional – ANOP, identificando oportunidades de melhoria na prestação dos serviços públicos, verificando se estão presentes os elementos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Enfoca também o acompanhamento dos resultados, através do monitoramento e avaliação dessas ações. Para atingir tal objetivo e aperfeiçoar a metodologia de trabalho, o Tribunal firmou, em 2003, um Acordo de Cooperação Técnica com o Tribunal de Contas da União – TCU e o Ministério para Desenvolvimento Internacional – DFID, do Reino Unido.

Assim, os resumos de auditoria operacional, a exemplo deste, têm como proposta divulgar as ações do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, informando a órgãos governamentais, parlamentares, sociedade civil organizada e público em geral sobre aspectos relevantes do desempenho dos programas auditados e questões relacionadas à redução da pobreza e da desigualdade social, fortalecendo também o controle social.

Esta publicação apresenta as principais informações sobre a ANOP realizada pelo Tribunal com o intuito de avaliar o desempenho do Programa da Saúde Ambiental da Prefeitura da Cidade do Recife, gerido pela Secretaria de Saúde.

**Carlos Porto**  
Conselheiro-Presidente



## O Programa de Saúde Ambiental

A Prefeitura da Cidade do Recife criou e instituiu através do Decreto Municipal nº 19.187/2002 o Programa de Saúde Ambiental – PSA sob a responsabilidade da Secretaria de Saúde do município.

O PSA tem como objetivo a promoção, o monitoramento e a avaliação das ações de identificação, prevenção e intervenção nas condições ambientais que interferem na saúde da população através da atuação dos agentes ambientais junto aos bairros da cidade. As atividades do Programa são desenvolvidas de forma descentralizadas nos seis distritos sanitários distribuídos no município.

A implementação do Programa foi essencial para redução das doenças epidemiológicas em áreas de maior risco do município. A melhoria das condições ambientais urbanas dos bairros, a partir das ações dos Agentes de Saúde Ambiental – ASAs e dos Agentes Operacionais de Apoio – AOAs e do envolvimento de outros órgãos da administração pública, favorecem a promoção e a proteção da saúde e da qualidade de vida da população da cidade do Recife.

Além de seu caráter promotor da vigilância epidemiológica, o Programa também desempenha um papel importante através do desenvolvimento de ações educativas voltadas para a orientação da população, particularmente nas comunidades localizadas em áreas de maior risco à saúde, onde a possibilidade de incidência de doenças transmissíveis, principalmente das doenças de veiculação hídrica (cólera), das zoonoses (raiva animal e leptospirose) e das doenças transmitidas por vetores (filariose e dengue), são maiores.

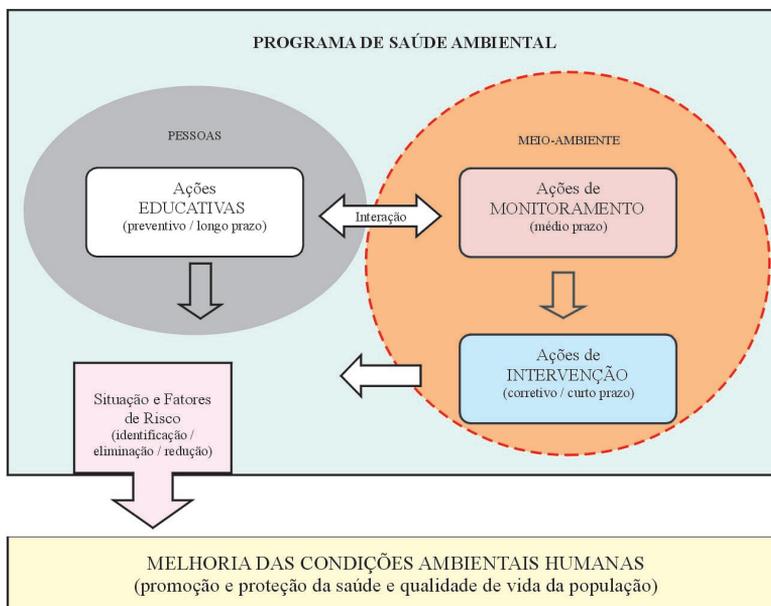
A lógica do PSA está estruturada em três linhas básicas de ação (conforme figura 1 a seguir) que se interagem para proporcionar a melhoria das condições ambientais da população da cidade do Recife:

- § Intervenção
- § Monitoramento
- § Educativa

As ações de **intervenção** no meio-ambiente visam a eliminar ou reduzir as situações de riscos à saúde associadas à ocorrência de doenças e identificadas durante as ações de **monitoramento** do programa. O

Programa também promove a execução de ações **educativas** voltadas à orientação da população, principalmente para as pessoas domiciliadas em áreas que apresentam situações e fatores de alto risco para saúde. Apesar dos resultados das ações educativas serem apenas sentidos a médio e longo prazo, os impactos provenientes destas, referente à saúde ambiental, são permanentes e duradouros.

Figura 1 – Lógica do Programa



## O que foi avaliado pelo TCE-PE

A auditoria buscou avaliar se a divulgação do Programa e a estrutura disponível para a realização das ações educativas estão contribuindo para a mudança e a adoção dos hábitos ambientais pelas comunidades. Analisou, se a cooperação promovida entre o PSA e outros órgãos da administração pública permite a identificação, a prevenção e a intervenção nos problemas ocorridos no ambiente.

A auditoria também avaliou alguns aspectos de ordem gerencial que pudessem comprometer o alcance dos resultados esperados do Programa. Foi examinada a disponibilidade dos materiais e as condições da estrutura de apoio das atividades dos agentes ambientais.

---

## Porque foi avaliado

A escolha desse Programa para a realização de uma Auditoria de Natureza Operacional – ANOP levou em conta seu caráter inovador e a sua relevância social. Um aspecto que indica a relevância do Programa é o alcance universal, pois inclui toda a população da cidade do Recife diminuindo a exclusão social.

O PSA introduz um novo conceito dos problemas de saúde relacionando-os com o meio ambiente.

Dados levantados pela Secretaria de Saúde do Recife em 2003 demonstraram que os esforços do PSA têm contribuído para uma redução do número de casos de algumas doenças e possibilitado a melhoria do espaço em que a população vive eliminando os riscos à saúde.

---

## Como se desenvolveu o trabalho

O trabalho se desenvolveu por meio do levantamento de informações em campo, reuniões, análise de documentos e leitura da legislação do PSA e de textos extraídos da *internet*. Uma das principais fontes de informação foi a coleta de dados, levantados através da aplicação de questionários com os agentes ambientais e supervisores, e, da realização de entrevistas com os diretores da Diretoria de Epidemiologia e Vigilância à Saúde – DIEVS e do Centro de Vigilância Ambiental – CVA e com os chefes das Divisões de Vigilância Ambiental – DVAs de cada distrito.

Foram realizadas visitas nos seis distritos sanitários (DS) do Recife: DS-I (Santo Antônio), DS-II (Água Fria), DS-III (Casa Amarela), DS-IV (Torre), DS-V (Afogados) e DS-VI (Pina).

Os dados coletados visaram à avaliação dos controles internos do Programa, da disponibilidade de material usado nas ações dos agentes ambientais, da divulgação do Programa e do atendimento e acompanhamento das solicitações repassadas aos órgãos envolvidos com o PSA.

---

## Recursos despendidos com o Programa

Em termos de materialidade, foi despendido com o Programa de Saúde Ambiental na cidade do Recife, para os exercícios de 2003 e 2004, o montante de R\$ 13.959.795,25, assim dividido:

Exercício de 2003 .....	R\$ 6.903.248,40
Exercício de 2004.....	R\$ 7.056.546,85

## O que o TCE-PE encontrou

---

### Divulgação do Programa

A divulgação do PSA não tem atendido aos seus objetivos. Através dos questionários aplicados junto aos beneficiários, constatou-se que eles conhecem o agente, mas, desconhecem o Programa. Isso prejudica a colaboração da comunidade nas ações de proteção à saúde, além de constituir uma das causas das recusas às visitas domiciliares realizadas pelos agentes ambientais.

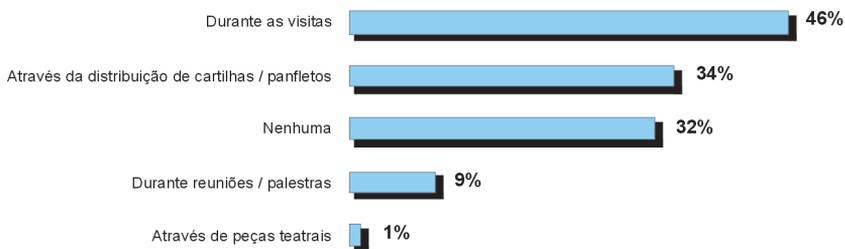
Os beneficiários informaram ainda, que não sabem como entrar em contato com o Programa, além de desconhecerem os setores (fauna, água, solo e habitação) de atuação do PSA, só reconhecendo a importância das ações dos agentes ambientais, quando há uma ocorrência relacionada à água ou ao lixo.

Não há um planejamento central para a divulgação das ações do Programa, conforme informou os diretores da DIEVS e do CVA.

Observou-se, pelos questionários aplicados com os ASAs e beneficiários, que os tipos de ações que mais se destacaram foram: orientações durante as visitas e a distribuição de cartilhas/panfletos.

Embora a opinião dos beneficiários tenha coincidido com as respostas dos agentes ambientais, 32% deles afirmaram que não foi desenvolvido nenhum tipo de ação educativa pelo Programa em seu bairro, conforme evidencia o gráfico seguir.

**Gráfico 1** – Opinião dos beneficiários sobre a forma como receberam as orientações educativas



## Mudança de hábitos ambientais

As ações educativas desenvolvidas pelos agentes ambientais não têm sido suficientes para reduzir as situações de risco à saúde da comunidade, pois não convencem a maioria da população da necessidade de mudança de hábitos. Isso leva à continuidade dos gastos com as ações realizadas pelos agentes ambientais e, em algumas vezes, à reincidência de doenças.

**Figura 2** – Resistência à mudança de hábitos



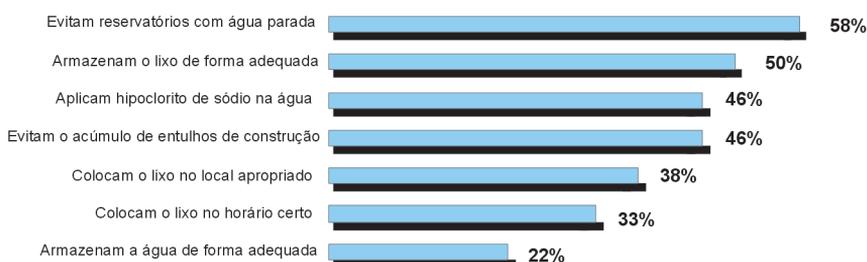
Fonte: Equipe de auditoria

Não existe um planejamento das ações educativas o que demonstra a ausência de priorização, por parte dos gestores do Programa, quanto à política dessas.

Outro aspecto importante constatado foi a ausência de instrumentos para avaliar as ações educativas promovidas, além de uma baixa integração entre as equipes dos distritos, dificultando o compartilhamento das boas práticas realizadas.

O agente ambiental, muitas vezes, é identificado apenas como o agente que desenvolve a ação da dengue, tendo em vista que as informações repassadas à comunidade em sua maioria se concentram nas orientações sobre água e lixo. Os resultados dos questionários, demonstrados no gráfico a seguir, apresenta a percepção dos ASAs sobre os hábitos adotados pela comunidade.

**Gráfico 2** – Percentual dos ASAs que opinaram sobre os hábitos adotados pela comunidade



---

## Estrutura de suporte das ações educativas

A estrutura de recursos materiais e humanos colocados à disposição do Programa para a prática das ações educativas não atende às necessidades dos agentes ambientais. Isto leva à realização de ações desprovidas de planejamento além de desmotivar os agentes ambientais quanto a novas práticas, prejudicando o alcance dos objetivos propostos no Programa.

Dentre as dificuldades encontradas pelos supervisores e agentes ambientais pesquisados para a realização das ações educativas destacam-se

a insuficiência de materiais educativos para o esclarecimento e o convencimento da comunidade e a ausência de apoio da Secretaria de Educação do Município do Recife para auxiliar na preparação dessas ações.

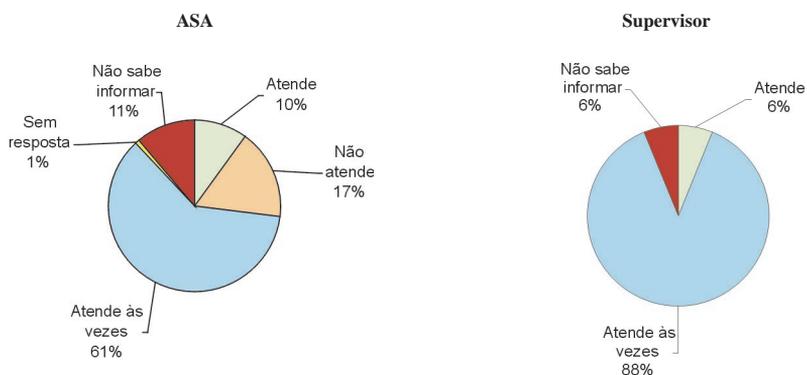
### Atendimento das solicitações encaminhadas a outros órgãos

As solicitações encaminhadas para os órgãos envolvidos com o PSA não são atendidas na sua totalidade, o que causa um enfraquecimento das ações do Programa devido ao não comprometimento de alguns desses órgãos.

Foi constatada também a ausência de documento legal entre o PSA e os órgãos parceiros (Empresa de Manutenção e Limpeza Urbana – EMLURB, Coordenação de Defesa Civil do Recife – CODECIR, Secretaria de Saneamento, Empresa de Urbanização do Recife – URB, Diretoria de Controle Urbano – DIRCON, Secretaria de Educação e Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA) onde fossem formalizados os termos de cooperação entre ambos.

Na opinião dos ASAs o quantitativo de solicitações não atendidas é superior ao de solicitações atendidas. Porém, para os ASAs e supervisores entrevistados, uma grande parte das solicitações são “às vezes atendidas”, demonstrando uma incerteza quanto à solução dos problemas.

**Gráfico 3** – Opinião dos ASAs e supervisores sobre o grau de atendimento às solicitações encaminhadas a outros órgãos



---

## Acompanhamento das solicitações encaminhadas a outros órgãos

As Divisões de Vigilância Ambiental de cada distrito sanitário não têm sido capazes de acompanhar o atendimento das solicitações encaminhadas aos órgãos envolvidos com o PSA.

Essa dificuldade no acompanhamento das soluções dos problemas ambientais compromete a imagem do PSA, uma vez que o agente não sabe informar ao beneficiário sobre o atendimento de sua solicitação.

Foi constatada ainda, a existência, nos distritos sanitários, de livros de protocolos com registros das solicitações enviadas aos órgãos responsáveis, porém na maioria deles, não têm as respostas quanto ao atendimento.

---

## Identificação das situações de risco à saúde

A implantação do PSA permitiu o conhecimento prévio, pelos agentes ambientais, das situações de risco à saúde, durante suas visitas aos domicílios, aumentando a cobertura das ações do Programa, proporcionando rapidez na identificação do problema ambiental.

Foi verificado ainda, através de observações diretas, que uma grande quantidade das solicitações com necessidade de intervenção de outros órgãos, é gerada pelos agentes ambientais.

---

## Ações interventivas e de acompanhamento dos agentes ambientais

Os agentes ambientais não têm conseguido realizar todas as ações de intervenção no ambiente e de acompanhamento propostas pelo Programa, causando situações de risco em alguns imóveis, uma vez que, não têm sido realizadas as visitas previstas dentro do ciclo entendido pelos gestores como ideal (40 dias).

Os questionários aplicados junto aos supervisores apontaram dentre os fatores que têm contribuído para essa situação o número insuficiente de pessoal. Esse fato tem se agravado devido à demora no processo de substituição dos agentes ambientais que se desligam do Programa, além

disso, o número de imóveis da cidade do Recife cresce a cada ano e a quantidade de agentes ambientais necessários não vem sendo ajustada.

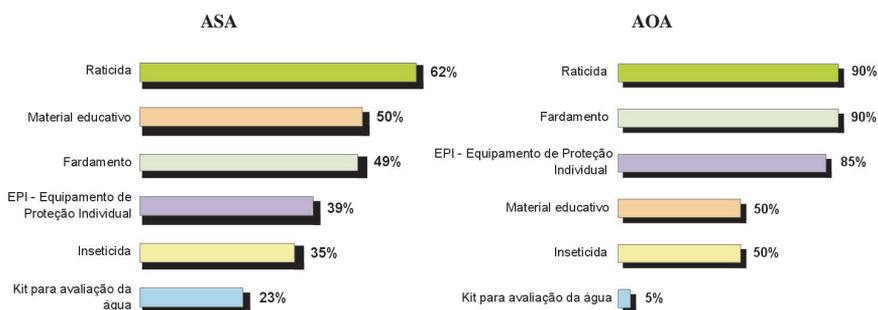
Outro motivo que prejudica a realização dessas ações propostas pelo Programa é a dificuldade de acesso em alguns domicílios, especialmente prédios de apartamentos, e a ausência de autorização para entrar em imóveis fechados e terrenos sem edificação.

## Material de apoio das ações do Programa

Os materiais utilizados pelas agentes ambientais nas ações do Programa não têm sido colocados à disposição em tempo hábil. Isso prejudica o trabalho dos ASAs, que deixam de realizar algumas das atividades previstas nas visitas aos domicílios, e dos AOA que deixam de atender em tempo os pedidos dos ASAs, e da própria população, levando à insatisfação tanto dos agentes ambientais quanto dos beneficiários.

Foram também identificados, nos questionários aplicados com os agentes ambientais, vários materiais que já faltaram na realização das atividades de campo e, estão relacionados nos gráficos a seguir:

**Gráficos 4 e 5** – Percentual dos agentes ambientais que opinaram sobre os tipos de materiais faltantes



O atraso dos materiais está associada ao processo de compra, segundo os chefes das DVAs e os diretores da DIEVS e do CVA, pois há dificuldades na realização dos processos licitatórios da Prefeitura da Cidade do Recife.

A má qualidade de alguns materiais foi outro aspecto levantado pelos agentes ambientais, podendo ser uma das causas para a falta de alguns itens, uma vez que se estragam rapidamente e, em alguns casos, não chegam a ser utilizados.

---

## Estrutura de apoio do PSA

Foi verificado que não há uma estrutura adequada nos pontos de apoio – PAs para abrigar os agentes ambientais e os materiais por eles utilizados comprometendo as ações realizadas.

A pesquisa de campo realizada demonstra que os agentes ambientais e supervisores consideram que a estrutura de apoio do PSA, “não” é adequada, pois 70% dos supervisores, 63% dos ASAs e 75% dos AOAAs estão insatisfeitos com os pontos de apoio onde trabalham.

Os diretores da DIEVS e do CVA e os chefes das DVAs também concordam que a estrutura de apoio do Programa é inadequada.

Uma das causas do problema é a dificuldade de encontrar espaços físicos adequados e localizados próximos às comunidades assistidas.

Os agentes ambientais citaram alguns itens que seriam necessários para a melhoria dos PAs tais como espaço físico, mobiliário, bebedouros, telefones, sanitários, material de limpeza e ventiladores.

**Figura 3** – Estrutura do PA



Fonte: Equipe de auditoria

---

## Padronização das atividades gerenciais

As atividades gerenciais de planejamento e de acompanhamento e os controles internos adotados pelos chefes e supervisores dos distritos sanitários não são padronizados, sendo desenvolvidos sem uma uniformidade entre os distritos.

O modelo de gestão seguido pela Secretaria de Saúde da Prefeitura da Cidade do Recife consiste em transferir para o nível distrital as tarefas de definição e organização das atividades gerenciais, sem o envolvimento e a intervenção direta do nível central do Programa – DIEVS.

A ausência de padronização compromete a avaliação do desempenho dos chefes das DVAs e dos supervisores e a possibilidade de aperfeiçoamento dessas atividades.

---

## Instrumentos de planejamento, acompanhamento e avaliação

As ferramentas e os mecanismos gerenciais utilizados pelo nível distrital para o planejamento, o acompanhamento e a avaliação dos resultados não têm sido suficientes para auxiliar nas decisões a serem tomada pelos chefes das DVAs e pelos supervisores.

A insuficiência desses instrumentos de controle dificulta as atividades desenvolvidas pelos distritos sanitários.

Não há uma prática sistemática para troca de experiências entre o nível central do Programa e os distritos sanitários para o aperfeiçoamento do PSA.

---

## Sistema de informação

O Sistema de Informação do Programa de Saúde Ambiental – SISPSA utilizado pelo Programa apresenta algumas dificuldades quanto à disponibilidade de informações atualizadas, comprometendo os indicadores gerados.

O SISPSA auxilia precariamente as decisões gerenciais e ações dos níveis central e distrital. Segundo os gestores do Programa entrevistados, os dados dos boletins de visita preenchidos pelos ASAs

não são digitados pelos distritos sanitários em tempo hábil. Alegam também que há um grande volume de informações fornecidas pelo sistema, o que dificulta as análises.

Outro ponto importante observado foi sobre os relatórios gerados pelo sistema, pois, na opinião de alguns supervisores e agentes pesquisados, estes relatórios não contribuem para a realização dos trabalhos de campo.

---

## Boas práticas

Foram identificadas boas práticas que podem contribuir para o melhor desempenho do Programa, onde se destacam:

- § Realização de palestras do PSA em conjunto com as reuniões dos programas federais como Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, Bolsa Escola e Bolsa Família;
- § Elaboração de carta de apresentação do Programa para os síndicos dos prédios que se recusavam a aceitar a visita dos ASAs, explicando sobre o PSA e a importância dessa visita;
- § Promoção de peças teatrais e distribuição de jogos pedagógicos, elaborados especialmente para o Programa, tendo como tema alguns vetores combatidos durante os trabalhos de campo dos agentes ambientais (vide figura 4).

**Figura 4** – Jogos pedagógicos



Fonte: Equipe de auditoria

## O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Programa

Visando a contribuir para a melhoria do desempenho do Programa de Saúde Ambiental, foram formuladas algumas recomendações:

À Secretaria de Saúde da Prefeitura da Cidade do Recife que:

1. inclua na política de comunicação do município uma estratégia de divulgação para o PSA;
2. viabilize a disponibilidade de equipamentos e materiais para a realização das ações educativas do Programa;
3. busque uma interação com a Secretaria de Educação para auxiliar no planejamento das ações educativas;
4. firme termos de cooperação com os órgãos públicos parceiros envolvidos com o Programa, gerando junto a esses órgãos um maior compromisso e responsabilidade com o atendimento das solicitações;
5. dote os distritos sanitários de recursos necessários para o uso do Sistema de Informações do Programa de Saúde Ambiental – SISPSA de forma tempestiva;
6. analise a possibilidade de disponibilizar o SISPSA em rede, para permitir a interligação *on-line* de dados e informações entre os distritos, CVA e DIEVS.

À Diretoria de Epidemiologia e Vigilância à Saúde que:

1. realize campanhas de esclarecimento para a comunidade com distribuição de materiais de divulgação sobre as atividades dos agentes ambientais buscando envolvê-los na elaboração desse material;
2. promova a realização de pesquisas qualitativas e quantitativas capazes de viabilizar a verificação das mudanças e incorporação de hábitos ambientais pela comunidade;
3. promova capacitações com enfoque gerencial para os supervisores e voltado às ações educativas para os agentes ambientais;
4. reavalie o ciclo de visitas e o quantitativo necessário de agentes ambientais para o cumprimento desse ciclo;

5. atualize os mapas de imóveis da cidade com a previsão de crescimento anual;
6. identifique os motivos dos atrasos das licitações e buscar estratégias para que as aquisições de materiais ocorram em prazos adequados;
7. promova a padronização das rotinas e das atividades gerenciais dos chefes das DVAs e dos supervisores das equipes de agentes ambientais;
8. desenvolva um planejamento no nível estratégico do Programa para promover sua avaliação periódica e inserir as ações educativas nesse planejamento;
9. padronize os relatórios gerenciais das chefias das DVAs e dos supervisores;
10. crie versões simplificadas dos relatórios do SISPSA capazes de subsidiar o planejamento das atividades dos supervisores e dos chefes das DVAs;
11. disponibilize indicadores de desempenho para cada nível gerencial do Programa.

Ao Centro de Vigilância Ambiental que:

1. crie mecanismos formais para divulgação de boas práticas realizadas pelos distritos;
2. crie mecanismos de controle que permitam acompanhar o andamento das solicitações encaminhadas aos órgãos envolvidos com o Programa;
3. elabore relatórios periódicos das atividades de campo para auxiliar os trabalhos dos agentes ambientais possibilitando um fortalecimento das ações desses agentes ambientais através da identificação e intervenção nas situações de riscos à saúde;
4. crie estratégias que garantam a atuação do PSA em imóveis fechados e de difícil acesso, e terrenos sem edificação;
5. realize um levantamento dos materiais que ainda não são disponibilizados pelo Programa e que são importantes para os trabalhos de campo dos agentes ambientais;
6. busque novas alternativas de imóveis que possam sediar os Pontos de Apoio – PAs e melhorias dos pontos existentes.

## **Benefícios da implementação das recomendações do TCE-PE**

Os benefícios esperados resultantes do cumprimento das recomendações propostas pelo TCE-PE são os expostos a seguir:

- § Melhoria da qualidade de vida do beneficiário;
- § Motivação e capacitação dos agentes ambientais para promoção de ações educativas;
- § Reconhecimento do Programa junto à comunidade levando, conseqüentemente mudança dos hábitos ambientais;
- § Aperfeiçoamento do monitoramento das situações de riscos à saúde;
- § Maior comprometimento por parte dos órgãos envolvidos com o Programa;
- § Maior aproximação entre a DIEVS e os órgãos envolvidos nos processos licitatórios, colaborando com o planejamento das compras;
- § Melhoria na qualidade dos materiais adquiridos e da estrutura de apoio levando a uma atuação mais tempestiva dos agentes ambientais nas ações de intervenção e correção das situações de riscos ambientais;
- § Melhoria do desempenho das atividades gerenciais desenvolvidas pelos chefes das DVAs e pelos supervisores;
- § Aperfeiçoamento dos mecanismos gerenciais no nível distrital que permitam planejar, acompanhar e avaliar as ações desenvolvidas.



## Voto do Relator e Decisão T.C. Nº 1770/05

**85ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara Realizada Em 12/12/05**  
**Processo TC Nº 0502103-0**  
**Auditoria Especial – De Natureza Operacional – ANOP, realizada no**  
**Programa da Saúde Ambiental – PSA, da Prefeitura da Cidade do Recife**  
**Presidente, em exercício, e Relator: Conselheiro Severino Otávio Raposo**

### Relatório

Os autos em análise versam sobre Auditoria Especial formalizada em virtude dos trabalhos de Auditoria de Natureza Operacional - ANOP que teve por objeto o exame do Programa de Saúde Ambiental – PSA, cuja responsabilidade é da Secretaria de Saúde da Prefeitura da Cidade do Recife.

O principal objetivo da auditoria foi avaliar as ações preventivas e interventivas dos agentes, bem como detectar problemas de ordem gerencial que pudessem comprometer o alcance dos resultados esperados do programa.

Os trabalhos ficaram sob a responsabilidade dos Técnicos João Antônio Robalinho Ferraz, Juliana Montenegro de Oliveira Matos, Márcia Aparecida Pimentel Leal e Noemi Caldas Bahia Falcão, que elaboraram o Relatório Preliminar de Auditoria de Natureza Operacional, às fls. 15 a 58, e apontaram as seguintes falhas no programa:

- a) necessidade de padronização das atividades gerenciais rotineiras de planejamento e de acompanhamento e dos controles internos adotados
- b) pelos chefes das Divisões de Vigilância Ambiental – DVAs e pelos supervisores das equipes de agentes dos distritos sanitários; as ferramentas e os mecanismos de gestão utilizados pelo nível distrital não têm sido suficientes para subsidiar as atividades gerenciais dos chefes das DVAs e dos supervisores;
- c) o Sistema de Informação do Programa de Saúde Ambiental – SISPSA - apresenta algumas dificuldades quanto à disponibilização de informações atualizadas em tempo hábil, comprometendo os indicadores gerados. As dificuldades em referência são:
  - Precariedade da estrutura de apoio dos distritos sanitários para lançamento dos dados coletados pelos agentes ambientais;

- O modelo de sistema adotado pelo programa dificulta a consolidação dos registros, pois os dados digitados são transferidos fisicamente para o Centro de Vigilância Ambiental – CVA, via *backup*.
- d) os recursos materiais utilizados nas ações do programa não têm sido disponibilizados tempestivamente;
- e) a estrutura física dos pontos de apoio não é apropriada para abrigar os agentes e os materiais utilizados;
- f) os agentes ambientais não conseguem realizar integralmente as ações interventivas e de acompanhamento previstas no ciclo de visitas, devido à insuficiência de pessoal;
- g) ausência de uma política geral de divulgação do PSA, gerando desconhecimento do programa pela comunidade;
- h) o atendimento das demandas intersetoriais não tem sido satisfatório, ocasionando um enfraquecimento das ações do programa, devido ao não-comprometimento de alguns órgãos públicos envolvidos;
- i) dificuldades encontradas pelas Divisões de Vigilância Ambiental (DVAs) de cada distrito sanitário em acompanhar os atendimentos referidos no item anterior, o que prejudica a divulgação dos resultados dessas demandas junto à comunidade.

Regularmente notificado, mediante o Ofício TCGC 07 n° 98/2005, fls.60, foi encaminhado o Relatório Preliminar ao Secretário de Saúde da Prefeitura da Cidade do Recife, solicitando o pronunciamento sobre as deficiências constatadas e recomendações apresentadas. O Exm° Sr. Gustavo de Azevedo Couto (Secretário de Saúde do Recife) apresentou suas considerações, através do documento às fls.61 a 87, protocolado em 02/12/2005, Ofício n° 1982/05 – GAB/SS.

A Equipe de Auditoria apreciou os comentários oferecidos pelo gestor no Relatório Preliminar Consolidado (fls. 88 a 150), aduzindo que as recomendações apresentadas pela Auditoria foram acatadas pela Secretaria de Saúde. Dessa forma, permanecem, na íntegra, as recomendações constantes no relatório preliminar.

Vieram-me os autos conclusos.  
É o relatório.

## Voto do Relator

Os trabalhos foram realizados no âmbito do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social – CERDS. O Projeto visa avaliar programas governamentais e modelos regulatórios de serviços públicos com foco na redução das desigualdades sociais no Brasil e contribuir para uma melhor transparência na prestação de contas do gasto público (accountability) e para o fornecimento do “controle social”.

A decisão do presente processo não imputará débito ou multa ao gestor, pois não se verifica danos causados pelas falhas encontradas. Anseia-se que, enviando-se as recomendações ao órgão auditado, a partir dos cronogramas que serão apresentados pelo gestor posteriormente, sejam elas implementadas, ensejando uma melhor otimização dos recursos públicos.

A Auditoria, ora apreciada, foi realizada no Programa de Saúde Ambiental – PSA, criado pela Prefeitura da Cidade do Recife, que tem por objetivo geral a promoção, o monitoramento e a avaliação das ações de detecção, prevenção e intervenção nas condições ambientais que interferem na saúde da população, através da implantação de uma política guiada pelos princípios da universalidade, equidade, integralidade, intersetorialidade e descentralização.

O Programa de Saúde Ambiental – PSA se constitui numa prática pioneira em todo o Brasil, ao realizar de forma integrada a prevenção de riscos à saúde ocasionados por fatores ambientais. É uma iniciativa de fundamental importância para produzir melhorias nas condições de saúde da comunidade. Apesar de ser um programa recente, criado pela Prefeitura da Cidade do Recife, sob a responsabilidade da Secretaria de Saúde, o PSA tem apresentado resultados positivos no combate a problemas graves, resultantes das condições ambientais urbanas, contribuindo especialmente para a redução dos índices de doenças epidemiológicas nas áreas de maior risco do município.

O PSA foi institucionalizado e operacionalizado a partir de 2002, por meio do Decreto nº 19.187/2002, porém não está previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) como programa orçamentário. Os recursos que financiam o Programa de Saúde Ambiental – PSA advêm de ações de projetos dos seguintes programas do Plano Plurianual – PPA/2002-2005:

- PROGRAMA COMUNIDADE SAUDÁVEL (1104)

- Projeto – desenvolvimento de vigilância ambiental (2615)

- PROGRAMA CONSOLIDAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO MODELO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE (1216)

- Projeto – implantação de modelo integrado de atenção à saúde (1568)

A Secretaria de Saúde da Prefeitura da Cidade do Recife, por meio da Diretoria de Epidemiologia e Vigilância à Saúde – DIEVS e do Centro de Vigilância Ambiental – CVA, é a responsável pela implementação, manutenção e aprimoramento do Programa de Saúde Ambiental – PSA. A execução das atividades do programa é descentralizada através de (06) seis distritos sanitários no município, sendo os Agentes de Saúde Ambiental – ASAs responsáveis pela execução das ações preventivas e interventivas nos bairros da cidade do Recife, e os Agentes Operacionais de Apoio – AOA, responsáveis pelas ações de eliminação dos vetores que provocam doenças.

O PSA tem como objetivos específicos a execução das ações de vigilância epidemiológica, de controle, de educação e de informações em saúde dirigida ao meio físico-biológico e sócio-cultural.

O público alvo do programa é toda a população do município de Recife, onde todos os bairros, independentemente das condições sócio-econômicas, recebem a cobertura das ações.

A Equipe Técnica informa que os trabalhos de Auditoria de Natureza Operacional - ANOP foram direcionados para a análise de quatro questões de auditoria que versam sobre:

- o acompanhamento e a avaliação dos resultados do programa, utilizados como subsídio para sua efetiva implementação;
- a disponibilidade e a adequação da estrutura e do material de apoio para a efetiva execução das atividades dos agentes;
- a contribuição das ações educativas para a redução das situações de risco à saúde da comunidade;
- a contribuição da articulação intersetorial promovida entre os órgãos parceiros do PSA para detecção e prevenção dos problemas ambientais e a competente intervenção.

Os Técnicos apontam ainda que as principais limitações para o desenvolvimento das atividades propostas foram: a) falta de consistência das informações obtidas; b) dificuldade para avaliar a qualidade dos produtos, materiais e equipamentos utilizados para a execução do programa; c) dificuldades para a mensuração do impacto das ações desenvolvidas junto aos beneficiários e para a avaliação da qualidade e da adequação da linguagem utilizada nos materiais educativos distribuídos entre o público alvo; d) desconhecimento do percentual de atendimento das demandas encaminhadas aos outros órgãos.

Entretanto, não obstante as falhas e deficiências encontradas, também foram identificadas boas práticas, que podem contribuir para o alcance dos objetivos do programa, as quais estão relacionadas às fls.93 do Relatório Preliminar Consolidado.

Por fim, a Equipe Técnica conclui, após análise dos comentários oferecidos pelo gestor, que todas as recomendações apresentadas pela Auditoria foram acatadas pela Secretaria de Saúde.

Ante todo o exposto,

**Considerando** que a Constituição Federal nos artigos 70 e 71, inciso IV, combinados com o artigo 75, e a Constituição Estadual, nos artigos 29 e 30, estabelecem a fiscalização operacional da administração pública, nos aspectos da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade da gestão pública;

**Considerando** que os exames de auditoria de natureza operacional compreendem a verificação da execução dos planos, normas, e métodos em relação aos objetivos da entidade auditada, visando à avaliação do seu desempenho;

**Considerando** o disposto nos artigos 2º, incisos XVI e XVII, 3º, 13, § 2º, 40, alínea “c”, e 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 – Lei Orgânica do TCE/PE; e o disposto no artigo 85, inciso II, alínea “c”, do Regimento Interno, e ainda o disposto na Resolução TC nº 02/2005;

**Considerando** o Relatório Preliminar Consolidado sobre o Programa de Saúde Ambiental – PSA, elaborado pelos Técnicos desta Corte, às fls.88 a 150 dos autos;

**Considerando** que a auditoria operacional, consubstanciada neste processo, levou em consideração os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e equidade, devendo seus resultados ser acompanhados através de monitoramento das recomendações e cronograma que deverá ser apresentado posteriormente pelos gestores do programa;

**Considerando** que o Secretário de Saúde da Prefeitura da Cidade de Recife acatou todas as recomendações feitas pelo Relatório Preliminar de Auditoria de Natureza Operacional e já está implementando-as em suas ações;

**JULGO REGULAR, COM RESSALVAS**, a documentação relativa à presente Auditoria Especial.

Faço, porém, as seguintes **determinações**:

#### **À SECRETARIA DE SAÚDE DA PREFEITURA DO RECIFE**

1. Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo de 60 (sessenta dias), plano de ação contendo o cronograma para implementar as recomendações prolatadas, com o nome e setor dos responsáveis pela adoção dessas medidas, conforme Resolução TC 02/2005.

#### **À DIRETORIA DE PLENÁRIO DESTE TRIBUNAL**

1. Encaminhar cópias desta decisão e do Relatório de Auditoria à Secretaria de Saúde de Recife;
2. Encaminhar cópia desta decisão para subsidiar o julgamento da prestação ou tomada de contas do exercício financeiro de 2005, na forma dos artigos 6º e 8º da Resolução TC nº 014/2004;
3. Encaminhar este processo à nossa Coordenadoria de Controle Externo para a realização de monitoramento.

Recomendar **À SECRETARIA DE SAÚDE** da Prefeitura da Cidade do Recife que:

1. dote os distritos sanitários de recursos necessários para o uso do Sistema de Informações do Programa de Saúde Ambiental – SISPSA - de forma tempestiva;
2. analise a viabilidade de disponibilizar o SISPSA em rede, para permitir a interligação *on-line* de dados e informações entre os distritos, CVA e DIEVS;
3. inclua na política de comunicação do município uma estratégia de divulgação para o PSA;

4. viabilize a disponibilidade de equipamentos e materiais para a realização das ações educativas do programa;
5. busque uma interação com a Secretaria de Educação para auxiliar no planejamento das ações educativas;
6. firme termos de cooperação com os órgãos públicos parceiros envolvidos com o programa, gerando junto a esses órgãos um maior compromisso e responsabilidade com o atendimento das demandas.

Recomendar **À DIRETORIA DE EPIDEMIOLOGIA E VIGILÂNCIA À SAÚDE** que:

1. promova a padronização das rotinas e das atividades gerenciais dos chefes das DVAs e dos supervisores das equipes de agentes;
2. desenvolva um planejamento no nível estratégico do programa, promova sua avaliação periódica e insira as ações educativas nesse planejamento;
3. adote indicadores de desempenho para cada nível gerencial do programa;
4. promova capacitações com enfoque gerencial para os supervisores e direcionadas às ações educativas para os agentes ambientais;
5. padronize os relatórios gerenciais das chefias das DVAs e dos supervisores;
6. crie versões simplificadas dos relatórios do SISPSA capazes de subsidiar o planejamento das atividades dos supervisores e dos chefes das DVAs;
7. identifique os motivos dos atrasos das licitações e busque estratégias para que as aquisições de materiais ocorram em prazos adequados;
8. reavalie o ciclo de visitas e o quantitativo necessário de agentes para o cumprimento desse ciclo;
9. atualize os mapas de imóveis da cidade com a previsão de crescimento anual;
- 10 realize campanhas de esclarecimento e distribua os materiais de divulgação sobre as atividades dos agentes ambientais buscando envolvê-los na elaboração desse material;
11. promova a realização de pesquisas qualitativas e quantitativas capazes de viabilizar a verificação das mudanças e incorporação de hábitos ambientais pela comunidade;

Determinar ao **CENTRO DE VIGILÂNCIA AMBIENTAL - CVA** que:

1. crie mecanismos formais para divulgação de boas práticas realizadas pelos distritos;
2. realize um levantamento dos materiais que ainda não são disponibilizados pelo programa e que são importantes para os trabalhos de campo dos agentes;
3. busque novas alternativas de imóveis que possam sediar os Pontos de Apoio – PAs e proponha melhorias dos pontos existentes;
4. crie estratégias que garantam a atuação do PSA em imóveis fechados e de difícil acesso, e terrenos sem edificação;
5. crie mecanismos de controle que permitam acompanhar o andamento das demandas intersetoriais;
6. elabore relatórios periódicos das atividades de campo para retro alimentar os trabalhos dos agentes ambientais, a fim de possibilitar um fortalecimento das ações desses agentes através da detecção dos problemas e intervenção nas situações de riscos à saúde.

### **Decisão T. C. Nº 1770/05**

PROCESSO T.C. Nº 0502103-0

AUDITORIA ESPECIAL DE NATUREZA OPERACIONAL

INTERESSADA: PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE

ADVOGADO:

RELATOR: CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

DECISÃO T.C. Nº 1770/05

Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 12 de dezembro de 2005,

**CONSIDERANDO** que a Constituição Federal, nos artigos 70 e 71, inciso IV, combinados com o artigo 75, e a Constituição Estadual, nos artigos 29 e 30, estabelecem a fiscalização operacional da administração pública, nos aspectos da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade da gestão pública;

**CONSIDERANDO** que os exames de auditoria de natureza operacional compreendem a verificação da execução dos planos, normas e métodos em relação aos objetivos da entidade auditada, visando à avaliação do seu desempenho;

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 2º, incisos XVI e XVII, 3º, 13, § 2º, 40, *alínea “c”*, e 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 – Lei Orgânica do TCE/PE; e o disposto no artigo 85, inciso II, *alínea “c”*, do Regimento Interno, e ainda o disposto na Resolução TC nº 02/2005;

**CONSIDERANDO** o Relatório Preliminar Consolidado sobre o Programa de Saúde Ambiental – PSA, elaborado pelos Técnicos desta Corte, às fls.88 a 150 dos autos;

**CONSIDERANDO** que a auditoria operacional, consubstanciada neste processo, levou em consideração os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e equidade, devendo seus resultados ser acompanhados através de monitoramento das recomendações e cronograma que deverá ser apresentado posteriormente pelos gestores do programa;

**CONSIDERANDO** que o Secretário de Saúde da Prefeitura da Cidade do Recife acatou todas as recomendações feitas pelo Relatório Preliminar de Auditoria de Natureza Operacional e já está implementando-as em suas ações,

**JULGAR REGULAR, COM RESSALVAS**, a documentação relativa à presente Auditoria Especial. Fazendo, porém, as seguintes **determinações**:

#### **À SECRETARIA DE SAÚDE DA PREFEITURA DO RECIFE**

1. Remeter a este Tribunal de Contas, no prazo de 60 (sessenta dias), plano de ação contendo o cronograma para implementar as recomendações prolatadas, com o nome e setor dos responsáveis pela adoção dessas medidas, conforme Resolução TC 02/2005.

#### **À DIRETORIA DE PLENÁRIO DESTE TRIBUNAL**

1. Encaminhar cópias desta decisão e do Relatório de Auditoria à Secretaria de Saúde de Recife;
2. Encaminhar cópia desta decisão para subsidiar o julgamento da prestação ou tomada de contas do exercício financeiro de 2005, na forma dos artigos 6º e 8º da Resolução TC nº 014/2004;
3. Encaminhar este processo à Coordenadoria de Controle Externo para a realização de monitoramento.

Recomendar À SECRETARIA DE SAÚDE da Prefeitura da Cidade do Recife que:

1. dote os distritos sanitários de recursos necessários para o uso do Sistema de Informações do Programa de Saúde Ambiental – SISPSA - de forma tempestiva;
2. analise a viabilidade de disponibilizar o SISPSA em rede, para permitir a interligação *on-line* de dados e informações entre os distritos, CVA e DIEVS;
3. inclua na política de comunicação do município uma estratégia de divulgação para o PSA;
4. viabilize a disponibilidade de equipamentos e materiais para a realização das ações educativas do programa;
5. busque uma interação com a Secretaria de Educação para auxiliar no planejamento das ações educativas;
6. firme termos de cooperação com os órgãos públicos parceiros envolvidos com o programa, gerando junto a esses órgãos um maior compromisso e responsabilidade com o atendimento das demandas.

Recomendar À DIRETORIA DE EPIDEMIOLOGIA E VIGILÂNCIA À SAÚDE que:

1. promova a padronização das rotinas e das atividades gerenciais dos chefes das DVAs e dos supervisores das equipes de agentes;
2. desenvolva um planejamento no nível estratégico do programa, promova sua avaliação periódica e insira as ações educativas nesse planejamento;
3. adote indicadores de desempenho para cada nível gerencial do programa;
4. promova capacitações com enfoque gerencial para os supervisores e direcionadas às ações educativas para os agentes ambientais;
5. padronize os relatórios gerenciais das chefias das DVAs e dos supervisores;
6. crie versões simplificadas dos relatórios do SISPSA capazes de subsidiar o planejamento das atividades dos supervisores e dos chefes das DVAs;
7. identifique os motivos dos atrasos das licitações e busque estratégias para que as aquisições de materiais ocorram em prazos adequados;
8. reavalie o ciclo de visitas e o quantitativo necessário de agentes para o cumprimento desse ciclo;

9. atualize os mapas de imóveis da cidade com a previsão de crescimento anual;
- 10 realize campanhas de esclarecimento e distribua os materiais de divulgação sobre as atividades dos agentes ambientais buscando envolvê-los na elaboração desse material;
11. promova a realização de pesquisas qualitativas e quantitativas capazes de viabilizar a verificação das mudanças e incorporação de hábitos ambientais pela comunidade;

Determinar ao CENTRO DE VIGILÂNCIA AMBIENTAL - CVA que:

1. crie mecanismos formais para divulgação de boas práticas realizadas pelos distritos;
2. realize um levantamento dos materiais que ainda não são disponibilizados pelo programa e que são importantes para os trabalhos de campo dos agentes;
3. busque novas alternativas de imóveis que possam sediar os Pontos de Apoio – PAs e proponha melhorias dos pontos existentes;
4. crie estratégias que garantam a atuação do PSA em imóveis fechados e de difícil acesso, e terrenos sem edificação;
5. crie mecanismos de controle que permitam acompanhar o andamento das demandas intersetoriais;
6. elabore relatórios periódicos das atividades de campo para retro alimentar os trabalhos dos agentes ambientais, a fim de possibilitar um fortalecimento das ações desses agentes através da detecção dos problemas e intervenção nas situações de riscos à saúde.



**Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**  
Rua da Aurora, 885 – Boa Vista  
CEP: 50.050-910, Recife – PE, Fone: (81) 3413- 7600

Visite nossa página no endereço eletrônico:

<http://www.tce.pe.gov.br>

Entre em contato com o TCE/PE pelos correios eletrônicos:

[\\_ouvidoria@tce.pe.gov.br](mailto:_ouvidoria@tce.pe.gov.br) ou [\\_anop@tce.pe.gov.br](mailto:_anop@tce.pe.gov.br)

Encontre este resumo e o relatório na íntegra desta avaliação no endereço eletrônico:

<http://www.tce.pe.gov.br/anop/auditorias.htm>