



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC nº 012.653/2000-0

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Monitoramento no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o
Semi-Árido Brasileiro - PROÁGUA

Relatório de Monitoramento

**Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos
Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro –
PROÁGUA/SEMI-ÁRIDO**

Brasília, junho de 2002.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
2. MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES	5
3. CONCLUSÃO	15
4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	15
APÊNDICE I – RELAÇÃO DE SIGLAS	17



1. INTRODUÇÃO

Antecedentes

1.1 Em 1998, o Tribunal de Contas da União - TCU iniciou a realização de auditorias de natureza operacional – ANOp com o objetivo de examinar o desempenho de programas do governo federal, seguindo metodologia desenvolvida no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica TCU/Reino Unido. Esse Projeto visa contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos, por meio da implementação de recomendações decorrentes de ANOp conduzidas pelo TCU.

1.2 O Plano Especial de Auditoria de Desempenho, que contemplou a realização de seis ANOp no âmbito do Projeto de Cooperação para o exercício de 2000, foi aprovado por intermédio da Decisão nº 584/2000-Plenário, de 26 de julho de 2000. Dentre os seis programas auditados, encontrava-se o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-árido Brasileiro – PROÁGUA¹.

1.3 A premissa que norteia o PROÁGUA/Semi-árido faz analogia ao binômio planejamento e gestão integrada de recursos hídricos, sustentando-se em dois objetivos principais: i) promover o fortalecimento institucional para a gestão participativa dos recursos hídricos; e ii) financiar projetos de melhoria do fornecimento de água ‘bruta’ para populações carentes do semi-árido brasileiro².

1.4 Realizada a auditoria, e apreciada pelo Tribunal, mediante a Decisão nº 829/2001-Plenário, foram propostas recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho do PROÁGUA. No presente trabalho realiza-se o primeiro monitoramento da implementação das recomendações, consubstanciado pela sistemática de monitoramento adotada pelo TCU, que prevê a elaboração de relatório contendo o exame das medidas adotadas pelos órgãos responsáveis.

Características da auditoria

1.5 O trabalho da auditoria teve como escopo diagnosticar se as ações de gerenciamento que estão sendo implementadas no âmbito do Programa, nos níveis federal e

¹ O objetivo geral do programa é garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade para o semi-árido brasileiro. Para tal, as metas específicas do programa são:

- Promover o uso racional, eficiente e sustentável dos recursos hídricos;
- Enfatizar a descentralização e a participação no processo de gestão dos recursos hídricos;
- Promover o suprimento de água potável para comunidades no semi-árido brasileiro;
- Promover o desenvolvimento de estudos técnicos, projetos, planos de bacias, estudos de viabilidade, etc. de elevada qualidade técnica e que propiciem o desenvolvimento de novos projetos de investimento; e
- Desenvolver mecanismos e processos para a administração, operação e manutenção da infra-estrutura hídrica no Nordeste.

² O PROÁGUA está concentrado na região semi-árida, incluindo nove Estados do Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) e mais o norte do Estado de Minas Gerais, que é a região mais pobre do Brasil devido às adversas condições climáticas, baixo nível de educação e concentração de comunidades de baixa renda.



estadual, vêm contribuindo para o atingimento dos objetivos de fortalecimento institucional e de redução da pobreza. A escolha desse foco deveu-se à precedência do componente da gestão sobre o de financiamento de projetos (obras de infra-estrutura). Dessa forma, entendeu-se que a gestão participativa fortemente institucionalizada é pré-requisito para a sustentabilidade dos sistemas de abastecimento existentes e dos projetos financiados pelo Programa.

1.6 Essa questão foi estudada por intermédio de três aspectos principais:

a) o desempenho da Unidade Federal de Gerenciamento do PROÁGUA – UGPG, responsável pela gestão, e da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente - SRH/MMA;

b) o desempenho das Unidades Estaduais de Gerenciamento do Programa - UEGPs e dos órgãos estaduais de gestão de recursos hídricos; e

c) o aproveitamento das experiências bem sucedidas de participação de usuários na gestão da água.

Principais constatações da equipe de auditoria

1.7 A equipe constatou que o gerenciamento do PROÁGUA/Semi-árido tem contribuído para o alcance dos objetivos de fortalecimento institucional e de redução da pobreza, embora haja necessidade de aprimoramento dos procedimentos gerenciais na UGPG, a fim de minimizar determinados efeitos negativos, tais como falta de agilidade na análise de estudos e projetos, falta de orientação técnica sistemática às unidades estaduais e distribuição inadequada de recursos entre os estados

1.8 No que diz respeito aos procedimentos gerenciais na implementação do Programa, os principais achados da auditoria foram:

a) **falta de orientação técnica sistemática da UGPG às UEGPs.** Foram observadas, em Estados com menor desenvolvimento institucional, demonstrações de descontentamento com relação à falta de orientação técnica por parte da UGPG;

b) **falta de agilidade da UGPG no atendimento aos pleitos das UEGPs.** Verificou-se que a demora no atendimento dos pleitos das UEGPs decorre tanto da redução do corpo técnico, em função da saída de consultores contratados pelo PROÁGUA/Semi-árido para trabalhar na UGPG/SRH/MMA, quanto pela falta de orientação aos Órgãos Gestores Estaduais;

c) **falta de ações das UEGPs e órgãos estaduais de recursos hídricos para integrar as comunidades distantes dos leitos dos rios.** Apesar das estratégias de mobilização estarem levando à participação de pequenos agricultores, vazanteiros e pescadores em associações de usuários e comitês de bacias, observou-se que nos Estados não existem ações para integrar as comunidades distantes dos leitos dos rios, que, usualmente, devem ser atendidas por poços profundos.

**d) distribuição inadequada de recursos entre os Estados.**

Constatou-se que as informações disponíveis sobre o desempenho do Programa no nível estadual, resultado das avaliações independentes e do monitoramento realizado pela Unidade de Monitoria e Avaliação - UMA, não estão sendo adequadamente contempladas quando da alocação de recursos do PROÁGUA/Semi-árido, o que tem provocado descontentamento e desestímulo entre as equipes dos Estados participantes;

1.9 A equipe de auditoria identificou, ainda, intervenções que, por desconsiderarem a participação dos usuários na gestão da água, não se coadunam com os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos. A título de exemplo, citam-se a celebração de convênios com municípios do Maranhão sob a chancela do PROÁGUA/Semi-árido em desconformidade com os termos do Acordo de Empréstimo, a celebração de convênios entre a SRH/MMA e municípios da Bahia sem serem consultadas as entidades de usuários da água, e a aprovação e financiamento de obras, pelo Ministério da Integração Nacional, sem a exigência de rígidos critérios de viabilidade técnica, econômico-financeira, ambiental e institucional.

1.10 Com relação ao desempenho das unidades estaduais, verificou-se que a notável diferença entre os estágios de desenvolvimento institucional de cada uma pode ser reduzida mediante a troca de experiências e a intensificação da presença dos agentes de mobilização social junto às comunidades e entidades de usuários.

1.11 No tocante à redução da pobreza, sob a ótica do aumento do capital social, foi constatado que ainda há muito a evoluir. Embora as associações de usuários e comitês de bacias estejam, em geral, abertos à participação de todos, inclusive dos mais carentes, verificou-se que as comunidades distantes dos leitos dos rios, usualmente abastecidas por meio de poços, podem estar excluídas do processo decisório.

1.12 Ante o exposto, a equipe concluiu que há oportunidades de melhoria no gerenciamento do Programa, tanto no nível federal quanto no estadual, o que motivou a concepção de recomendações aos órgãos envolvidos e, por conseguinte, justificou o monitoramento do PROÁGUA/Semi-Árido por este Tribunal ao longo dos próximos anos.

Equipe

1.13 A equipe composta para realizar o 1º monitoramento da implementação das recomendações proferidas pelo Tribunal na Decisão 829/2001-P foi designada pela Portaria de Fiscalização SEPROG nº 617, de 24 de abril de 2002, a saber:

Analista	Matrícula n.º	Lotação
Cíntia Oliveira de Aguiar (Coordenadora)	2950-5	SEPROG
Paulo Gomes Gonçalves	4553-5	SEPROG



1.14 De forma a dar cumprimento ao presente trabalho foi estabelecido o seguinte cronograma:

Etapas do Trabalho	Período	Duração
Planejamento	22/04/2002 a 24/04/2002	3 dias úteis
Execução	25/04/2002 a 30/04/2002	4 dias úteis
Elaboração do Relatório	02/05/2002 a 03/05/2002	2 dias úteis

2. MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

2.1 Cabe observar que com a implantação da Agência Nacional de Águas – ANA, a gerência do PROÁGUA/Semi-árido, que estava localizada na SRH/MMA, passou a integrar a estrutura funcional daquele órgão. Desta forma, as atividades de monitoramento das determinações e recomendações exaradas pela Decisão TCU nº 829/2001-P foram realizadas, em sua maioria, junto à ANA.

2.2 Ressalte-se, ainda, que em 04/01/2002 foi realizada reunião entre representantes da ANA, da Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional – SIH/MIN e desta SEPROG para estabelecimento do primeiro contato e diagnóstico das providências adotadas em decorrência da referida Decisão.

2.3 Em reunião de monitoramento realizada com a participação do gerente e de técnicos do PROÁGUA/Semi-árido na Agência Nacional de Águas – ANA, em 30/04/2002, foi esclarecido que não há como se definir prazos para a implementação das recomendações emanadas pelo Tribunal na referida Decisão, por se tratar de um programa com ações de fomento de gestão de recursos hídricos junto aos estados do nordeste brasileiro e que a agilidade de implementação dessas ações estaria a cargo dos estados.

2.4 Nos parágrafos seguintes serão analisadas as providências adotadas pelos órgãos auditados, com vistas a implementar as determinações e recomendações proferidas por esta Corte. Para tanto, utilizar-se-á a compilação de cada determinação/recomendação, seguida de sua respectiva análise e comentários pertinentes.

2.5 Observe-se que para aqueles itens que contêm um grande número de recomendações, como é o caso dos itens 8.2.3, 8.2.4 e 8.2.5, optou-se por destacar as principais e analisar as restantes em conjunto. Este procedimento teve o cuidado de não desconsiderar qualquer informação relevante ao monitoramento.



Determinação 8.1.1, “a”

Determina que a ANA remeta ao TCU, no prazo de 60 dias, o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, contemplando o prazo para seu alcance, e o cronograma de implementação das deliberações da Decisão 829/2001-P, contendo atividades, prazo de implementação e nome do responsável.

2.6 Por intermédio dos Ofícios nº 065/JK/2002-ANA, de 27/02/2002 e 099/DPR-ANA, de 08/04/2002, a Agência encaminhou a este Tribunal as informações elaboradas em cumprimento ao disposto no item 8.1.1 “a” (fls. 12 a 41 e fls. 84 a 111 do vol. IV). Os documentos enviados foram os seguintes:

a) Relatório sobre o Plano de Ação, consoante modelo constante do Documento Técnico de Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional³, contendo as determinações/recomendações, as medidas adotadas, os benefícios obtidos e a avaliação de cada ação implementada.

b) Indicadores de Desempenho definidos com a equipe na época da realização da auditoria.

2.7 Em reunião de monitoramento realizada em 30/04/2002 na ANA, foram solicitadas informações complementares às previamente encaminhadas, referentes às ações planejadas e executadas no exercício de 2001 (Plano Operativo Anual – POA/2001) e as programadas para 2002 (POA/2002).

2.8 Em relação aos indicadores de desempenho, os indicadores AMPF e AMPE (fls. 30 a 34 do vol. IV) apresentam-se acumulados até o exercício de 2001. Os indicadores de desempenho referentes ao Estado da Bahia (fl. 89 do vol. IV) não haviam sido encaminhados à gerência do programa, já que os dados solicitados não eram de domínio daquela UEGP, pois o executor da ação é o Exército Brasileiro. No entanto, o gerente destacou que assim que os dados forem obtidos, estes serão encaminhados ao Tribunal.

2.9 Destaca-se, ainda, que o Ministério da Integração Nacional - MIN, por intermédio do Ofício nº 053/02-UGPO/PROAGUA/SIH/MI, de 27/03/2002, encaminhou a este Tribunal o Relatório de Atividades, referente ao exercício de 2001, onde são descritas as ações desenvolvidas no âmbito da Unidade de Gerenciamento das Obras do PROÁGUA/Semi-árido - UGPO, bem como quadro contendo o planejamento estratégico para o ano de 2002, com respectivas ações, órgão responsável, metas, indicadores de desempenho, custos e prazo de implementação das obras (fls. 44 a 82 do vol. IV).

2.10 Considera-se que, após juntadas ao processo as informações complementares solicitadas, a determinação 8.1.1, “a”, estará atendida.

³ Foi utilizado o modelo de relatório sobre o Plano de Ação constante do Documento Técnico aprovado pela Segecex em julho de 2001.

**Determinação 8.1.1, “b”**

Determina que a ANA cumpra, rigorosamente, as normas do Acordo de Empréstimo nº 4310-BR, celebrado com o Banco Mundial, em especial quanto à vedação de celebração de convênios diretamente com municípios e à observância dos critérios exigidos para financiamento de obras

2.11 Segundo informações do gerente do programa, a determinação está sendo cumprida. Após a passagem da gestão do Programa para a ANA, não houve reincidência das irregularidades ocorridas quando da assinatura dos convênios diretamente com as prefeituras do Estado do Maranhão.

2.12 Quanto aos critérios exigidos no financiamento dos projetos hídricos locais, o gerente informou que todas as obras do PROÁGUA/Semi-árido, independentemente da fonte de financiamento e do valor, vêm passando por prévia análise técnica da ANA, a partir da qual é emitido o Certificado de Sustentabilidade, avaliando a viabilidade das mesmas.

2.13 Ante os esclarecimentos apresentados, considera-se implementada esta determinação.

Determinação 8.1.2

Determina que a SRH/MMA regularize os convênios assinados com as prefeituras do Estado do Maranhão para a execução do denominado Sistema Maranhão.

2.14 Conforme solicitação da Seprog, a Secretaria Federal de Controle Interno – SFC encaminhou cópia dos itens 2.20 a 2.22 do Relatório de Auditoria do Proágua Semi-árido, referente ao Exercício de 1999 (fls. 133 a 136 do vol. IV), que tratam em específico sobre os convênios do denominado Sistema Maranhão. Foram celebrados convênios com 21 prefeituras situadas no Estado, objetivando a construção de sistemas simplificados de abastecimento de água potável, conforme detalhado a seguir:

Convênio	Prefeitura	Valor (R\$)	Fonte 148	Fonte 100	Rec. Repassados
056/99	Afonso Cunha	50.000,00	31.500,00	18.500,00	50.000,00
050/99	Alcântara	100.000,00	63.000,00	37.000,00	100.000,00
037/99	Aldeias Altas	100.000,00	63.000,00	37.000,00	100.000,00
079/99	Araguanã	80.000,00	50.400,00	29.600,00	80.000,00
031/99	Bacabeira	100.000,00	63.000,00	37.000,00	100.000,00
033/99	Bacuri	180.000,00	113.400,00	66.600,00	180.000,00
046/99	Barreirinhas	100.000,00	63.000,00	37.000,00	100.000,00
055/99	Benedito Leite	80.000,00	50.400,00	29.600,00	80.000,00
123/99	Buriti Brabo	100.000,00	63.000,00	37.000,00	100.000,00
117/99	Buritirana	100.000,00	60.400,00	39.600,00	100.000,00



Convênio	Prefeitura	Valor (R\$)	Fonte 148	Fonte 100	Rec. Repassados
028/99	Gov. Newton Bello	50.000,00	31.500,00	18.500,00	50.000,00
052/99	José de Freitas	200.000,00	126.000,00	74.000,00	200.000,00
076/99	Matinha	100.000,00	63.000,00	37.000,00	100.000,00
071/99	Miranda do Norte	100.000,00	63.000,00	37.000,00	100.000,00
069/99	Parnarama	150.000,00	75.411,00	74.589,00	150.000,00
072/99	Paulino Neves	100.000,00	63.000,00	37.000,00	100.000,00
120/99	Sambaíba	100.000,00	63.000,00	37.000,00	100.000,00
077/99	São José do Sotter	100.000,00	63.000,00	37.000,00	100.000,00
035/99	Sarubinha	59.000,00	37.170,00	21.830,00	59.000,00
054/99	São Bento	150.000,00	94.500,00	55.500,00	150.000,00
116/99	Tutóia	37.380,00	21.500,00	15.880,00	37.880,00
Total		2.136.380,00	1.322.181,00	814.199,00	2.136.380,00

2.15 Segundo consta do Relatório da SFC, as despesas efetuadas nos convênios não foram objeto de saques na Conta Especial do projeto, tendo em vista que o Banco Mundial, por meio de expediente da sua Diretoria Sub-regional no Brasil, não concedeu o “no objection” ao analisar o pleito encaminhado pela SRH/MMA que solicitava a inclusão do Sistema Maranhão no Proágua/Semi-árido. As objeções apresentadas pelo Banco Mundial fundamentaram-se em argumentos de natureza técnica, caso do não atendimento dos requisitos e parâmetros exigidos na concepção de projetos de abastecimento de água, e de natureza administrativa, devido à celebração dos convênios com as prefeituras, quando o Acordo de Empréstimo prevê a execução das obras pelos estados partícipes.

2.16 A SFC destaca que a alternativa implementada pela SRH/MMA, no sentido de regularizar esse problema, foi a de remanejar os gastos com o Sistema Maranhão para a fonte Tesouro. Esta informação foi também obtida em reunião realizada em 03/05/2002 na SHR/MMA, na qual o gerente do programa afirmou que cumpriu a determinação regularizando os procedimentos junto à STN.

2.17 Por fim, ressalte-se que, segundo a SFC, essa questão não entrou como pendência no Relatório do Proágua Semi-árido referente ao exercício 2000, fato este constatado pela equipe em consulta junto ao SIAFI.

2.18 Considera-se, face o exposto, que a determinação 8.1.2 foi atendida.

Recomendação 8.2.1, “a”

Recomenda que o MIN exija, bem como oriente os órgãos e empresas a ele vinculados para que também exijam, a adoção de critérios técnicos, econômico-financeiros, ambientais e institucionais para aprovação e destinação de recursos orçamentários a obras de infra-estrutura hídrica, a exemplo da prática adotada no PROÁGUA/Semi-Árido.



2.19 Conforme relatado pela SIH/MIN, por meio do Ofício nº 889 (fls. 91 a 93 do vol. principal), de 13 de novembro de 2000, e pelo gerente do programa, dos quase 750 projetos de infra-estrutura hídrica implementados no período de 1998 a 2000, cerca de 80 projetos (10,6%) detinham mais de 80% de todo o orçamento dessa categoria de gasto, com valores unitários superiores a R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais). Assim, o restante dos projetos que envolvia obras de adução de água detinham orçamento unitário igual ou abaixo de R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais).

2.20 No texto do Ofício nº 889/2000 constava, ainda, proposta da SIH/MIN de implementar a referida recomendação 8.2.1, “a”, em etapas, partindo dos projetos de maior valor unitário. As etapas, em número de quatro, foram assim resumidas pelo gestor:

a) Etapa 1: estruturação, no âmbito da SIH/MIN, de uma unidade de avaliação de projetos que ficaria responsável pela análise dos estudos de viabilidade apresentados. Também teria como atribuição, a elaboração de um manual operativo, com a definição dos parâmetros e critérios a serem seguidos nas análises dos projetos de perfil diferente daqueles financiados com recursos do PROÁGUA/Semi-árido.

b) Etapa 2: aplicação dos critérios do PROÁGUA/Semi-árido aos projetos similares da SIH/MIN, com valores superiores a R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais).

c) Etapa 3: extensão da aplicação de critérios do PROÁGUA/Semi-árido a projetos não similares, mantendo o valor superior a R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais).

d) Etapa 4: aplicação dos critérios de elegibilidade do PROÁGUA/Semi-árido a todos os projetos de infra-estrutura hídrica financiados pela SIH/MIN.

2.21 Considerando os argumentos apresentados e o cronograma definido para a implementação das etapas acima descritas, a proposta foi entendida como razoável pela equipe de auditoria, sendo inserida no capítulo específico do Relatório Final, que trata dos Comentários do Gestor, conforme consta da fls. 87 a 88 do vol. I.

2.22 O gestor destacou que a Decisão TCU nº 829/2001-P motivou a edição do Decreto nº 4.024, de 21 de novembro de 2001, que estabeleceu critérios e procedimentos para implantação ou financiamento de obras de infra-estrutura hídrica com recursos financeiros da União.

2.23 De acordo com o art. 2º do supracitado Decreto, as obras de infra-estrutura hídrica de valor igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) ficam condicionadas à apresentação do Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra, emitido pela ANA. Segundo o parágrafo único do art. 3º, os procedimentos a serem adotados na certificação serão estabelecidos pela ANA, ouvido o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, por intermédio de resolução. Ressalta-se que a referida resolução ainda não foi publicada até a presente data.



2.24 De acordo com o exposto, entende-se que a recomendação foi parcialmente atendida, havendo a necessidade de que no próximo monitoramento verifique-se quais providências adicionais foram adotadas pela SIH/MIN no sentido de regulamentar e estender para as demais obras de infra-estrutura hídrica as determinações constantes do Decreto nº 4.024/2001, que por enquanto só se aplicam àquelas obras orçadas acima de R\$ 10 milhões.

Recomendação 8.2.1, “b”

Recomenda que o MIN, antes da aprovação de projetos de obras que visem a aumentar a oferta de água, submeta a matéria à apreciação dos comitês de bacia afetados com os respectivos projetos.

2.25 Segundo informações do gerente do programa, esta recomendação está sendo observada para os novos projetos de obras financiadas pelo PROÁGUA/Semi-árido. Destaca, ainda, que não são todos os estados que possuem comitês de bacia implantados, mas aqueles que os tiverem serão consultados previamente à aprovação da obra. Foi constatado que em 5 dos 11 Estados participantes do Programa já foram criados Comitês de Bacias, sendo eles: Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Paraíba (fl. 62 do vol. V).

2.26 Por entender que essa recomendação encontra-se em implementação, uma melhor análise poderá ser auferida à época dos trabalhos de Avaliação de Impacto, quando haverá a possibilidade de verificar se houve a criação de comitês naqueles Estados que não dispunham de tais instâncias, bem como demonstrar, por meio da realização de entrevistas estruturadas, o seu envolvimento nas deliberações a respeito dos projetos de obras implementados em sua área de atuação.

Recomendação 8.2.1, “c”

Recomenda que o MIN oriente seus representantes no Comitê Gestor do PROÁGUA/Semi-Árido a definirem, quando da aprovação do POA Consolidado, a ordem de prioridade dos gastos referentes aos componentes Gestão de Recursos Hídricos e Estudos e Projetos, considerando, nessa classificação, o resultado das avaliações realizadas nos Estados, que permitam identificar aqueles que efetivamente avançaram na implementação dos mecanismos de gestão dos recursos hídricos

2.27 A aprovação do POA passa por deliberação do Comitê Gestor do PROÁGUA/Semi-árido, que é constituído, inclusive, por representantes da SIH/MIN. No processo de elaboração do POA/2002, foram utilizados como suporte técnico os trabalhos oriundos das Missões realizadas junto aos Estados partícipes, realizadas em setembro e outubro de 2001, o que propiciou um melhor planejamento das ações e da alocação de recursos no sentido de priorizar a solução dos pontos críticos diagnosticados. As conclusões dessas Missões, consolidadas por estado, encontram-se anexadas às fls. 65 a 116 do vol. V dos autos.

2.28 De acordo com o exposto, considera-se atendida esta recomendação.



Recomendação 8.2.2, “a”, “b” e “d”

Recomenda que a SRH/MMA que:

a) faça constar, dos convênios a serem celebrados para execução de estudos e projetos, cláusula assegurando que as entidades locais de usuários da água, se houver, aprovem o objeto pactuado, em observância aos fundamentos definidos na Lei n.º 9.433/97;

b) comunique aos comitês ou associações locais, por intermédio da Unidade Estadual de Gerenciamento do Programa - UEGP ou do órgão estadual de recursos hídricos, a assinatura de qualquer convênio que envolva a destinação de recursos a serem aplicados na sua área de atuação; e

d) submeta os projetos de obras que visem a aumentar a oferta de água, à apreciação dos comitês de bacia afetados, antes de sua aprovação.

2.29 A recomendação acima exarada teve por objetivo precípuo assegurar a participação dos usuários e das comunidades na gestão dos recursos hídricos. Em reunião realizada em 03/05/2002 na SRH/MMA, os técnicos responsáveis pela análise de projetos no âmbito do Ministério de Meio Ambiente informaram que essas recomendações estão sendo observadas quando os processos são demandados, mesmo fora do âmbito do PROÁGUA/Semi-árido, em cumprimento ao disposto na legislação.

2.30 Convém destacar que o item “b” não se aplica mais à SRH/MMA, pois a gerência do programa está atualmente na estrutura da ANA. Todavia, o gerente destacou que a ANA está envidando esforços no sentido de atender tal recomendação.

2.31 Face o exposto, entende-se que os itens “a” e “d” da recomendação 8.2.2 encontram-se em fase de implementação, enquanto que o item “b” não se aplica ao órgão em tela.

Recomendação 8.2.2, “c”

Recomenda que a SRH/MMA elabore e encaminhe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão quadro das necessidades de lotação de servidores na Secretaria, de modo a que seja atendida a determinação constante da Decisão TCU/Plenário nº 213/98, em especial o item 1.2.

2.32 A contratação de funcionários sem vínculo empregatício com a União não é uma realidade exclusiva da SRH/MMA. Face a essa realidade, existem esforços da Advocacia Geral da União (AGU) e do Ministério Público do Trabalho (MPT), por intermédio da Ação Civil Pública nº 1.044/01, em curso perante a 15ª Vara do Trabalho de Brasília, no sentido de definir diretrizes básicas a serem observadas na contratação de recursos humanos, conforme disposto no Ofício Circular nº 08 da Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores, de 23/04/2002, quais sejam:

a) até julho de 2003, os recursos humanos de projetos de cooperação técnica internacional, que não se caracterizem como consultores, deverão ser contratados diretamente pela União, na forma da Lei nº 8.745/93;



b) o Governo deverá encaminhar projeto de lei para incluir na Lei nº 8.745/93 a hipótese de contratação temporária de recursos humanos para projetos de cooperação técnica internacional;

c) serão definidos critérios objetivos para identificação e contratação de consultores de cooperação técnica internacional;

d) as atividades auxiliares em projetos de cooperação técnica internacional poderão, observadas as disposições legais, ser terceirizadas;

e) durante o período de transição a que se refere o item a supra, a contratação de recursos humanos para projetos de cooperação técnica internacional poderá continuar sendo feita pelas organizações internacionais, de acordo com o modelo atualmente em uso, observado o princípio da impessoalidade e seguindo padrões previamente estabelecidos por órgão central da Administração a ser oportunamente definido.

2.33 A SRH/MMA está aguardando a autorização para realizar concurso público para o preenchimento dos quadros de pessoal e cargos atualmente ocupados por funcionários contratados junto aos projetos de cooperação técnica.

Recomendação 8.2.3

Recomenda que a ANA, por meio da Unidade de Gerenciamento do PROÁGUA/Semi-Árido – Gestão, fomenta ações tais como: supervisão e orientação diferenciadas a estados de menor desenvolvimento institucional; suporte técnico no desenvolvimento de estudos e projetos junto às UEGPs; promoção de encontros para troca de experiências e informações entre estados mais e menos desenvolvidos institucionalmente (benchmarking); estímulo à criação de órgãos autônomos de execução da gestão de recursos hídricos; e promoção de ações de educação ambiental junto às comunidades.

2.34 Por intermédio das entrevistas realizadas com o gerente do Programa e do Ofício nº 065/JK/2002-ANA, de 27/02/2002, a Agência informou a este Tribunal as medidas adotadas em cumprimento ao disposto no item 8.2.3 (fls. 17 a 21 do vol. IV).

2.35 Quanto à supervisão e orientação diferenciadas a estados de menor desenvolvimento institucional, vem sendo realizadas missões da ANA nos estados onde são discutidas diretrizes de apoio à gestão dos recursos hídricos. Destas missões, são definidas, por estado, estratégias específicas com vistas ao fortalecimento da implementação dos sistemas nacional e estadual de gestão de recursos hídricos. O benefício obtido foi um melhor esclarecimento aos estados com relação às propostas da ANA e, paralelamente, a agência pode identificar ações prioritárias nos estados.

2.36 Quanto ao suporte técnico no desenvolvimento de estudos e projetos junto às UEGPs, as ações realizadas foram:

a) visitas técnicas aos estados por consultores da UGPG para apoio na elaboração de estudos de viabilidade, POA, seleção de consultorias e prestação de contas;



b) encaminhamento antecipado (via e-mail), pelos estados, dos Termos de Referência - TDRs, a fim de agilizar as revisões desses documentos;

c) missões conjuntas com técnicos da UGPG, UGPO e Banco Mundial visando auxiliar o planejamento das ações nos estados;

d) apoio aos estados quanto aos procedimentos utilizados nos métodos de seleção definidos pelo Banco Mundial para realização de atividades;

e) implantação do Sistema de Informações de Programas da ANA - SIP para acompanhamento *on-line*, pelos estados, da tramitação dos processos; e

f) disponibilização dos modelos de documentos a serem utilizados pelas UEGPs.

2.37 O gerente destacou que, com a implementação dessas ações, foram agilizadas as aprovações dos projetos junto ao Banco Mundial.

2.38 Quanto a promoção de encontros para troca de experiências e informações entre estados mais e menos desenvolvidos institucionalmente (*benchmarking*) foram realizadas oficinas temáticas de gestão participativa e de sistemas de informações dos recursos hídricos, bem como seminários de experiência de gestão com a participação das comunidades locais.

2.39 Quanto ao estímulo à criação de órgãos autônomos de execução da gestão de recursos hídricos, atualmente está sendo verificada a possibilidade de criação de dois órgãos: a) Agisa, no Estado da Paraíba; e b) IGARn, no Estado do Rio Grande do Norte.

2.40 Quanto à promoção de ações de educação ambiental junto às comunidades, em função da reduzida quantidade de profissionais especializados que atuam nas UEGPs este campo ainda está sendo pouco explorado.

2.41 Destaque-se, ainda, que a ANA utiliza uma Matriz específica para acompanhar a situação dos Estados na gestão de recursos hídricos, conforme consta dos autos à fl. 62 do vol. V.

2.42 Verifica-se, portanto, que esta recomendação está sendo implementada pela gerência do PROÁGUA/Semi-árido.



Recomendação 8.2.4 e 8.2.5

O TCU fez diversas recomendações aos Governos dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, dentre as quais destacam-se as que:

- priorizem a elaboração/revisão das políticas estaduais de recursos hídricos, adotando como referências a Lei Federal das Águas e as legislações estaduais mais adequadas à sua realidade;

- promovam estudos de viabilidade técnica da criação de órgãos autônomos, auto-sustentáveis e dotados de quadro de pessoal permanente, para executar a gestão dos recursos hídricos;

- submetam os projetos de obras que visem a aumentar a oferta de água à apreciação dos comitês de bacia afetados, antes de sua aprovação;

- priorizem a elaboração de estudos sobre cobrança pelo uso da água bruta, avaliando a conveniência de iniciar a tarifação pelos concessionários de abastecimento de água e de saneamento, bem como pelas indústrias;

- priorizem a implantação de sistema de concessão de outorgas;

- mantenham apoio técnico mais presente na área de atuação dos comitês, com vistas a coordenar e executar a operação de açudes, de adutoras e de canais e a apoiar a mobilização social;

- desenvolvam estudos com vista à adoção de sistemática descentralizada de cadastramento dos usuários da água que envolva a participação dos comitês de bacia e demais entidades de usuários;

- considerem a possibilidade de promover ações de sensibilização, mobilização e capacitação das comunidades, desenvolvimento de projetos de conservação ecológica de mananciais em parceria com as universidades;

- incluam, entre suas atividades de sensibilização e de capacitação dos usuários, o tema outorga do direito de uso da água;

- desenvolvam, em parceria com órgãos estaduais de educação e meio ambiente, campanhas de educação ambiental voltadas para a conservação dos recursos hídricos;

- promovam seminários com representantes das entidades de usuários das diferentes bacias hidrográficas e intercâmbio entre comunidades, para troca de experiências de sucesso na gestão participativa de recursos hídricos.

2.43 Segundo informações do gerente do programa, não há como se definir prazos para a implementação das recomendações elencadas nos itens 8.2.4 e 8.2.5, por se tratar de ações de fomento de gestão de recursos hídricos, cuja agilidade de implementação está a cargo dos estados. No entanto, destacou que a ANA, por meio da UGPG, está fazendo o acompanhamento da implementação dessas recomendações junto aos estados.

2.44 Conforme já mencionado no parágrafo 2.27, as Missões que ANA realizou junto aos estados em 2001 foram de fundamental importância para a definição das diretrizes que subsidiaram a elaboração do POA/2002, que levou em consideração, também, as recomendações emanadas pelo Tribunal⁴.

⁴ Destaca-se que, apesar do Relatório de Auditoria ainda não haver sido apreciado pelo Plenário nesse íterim (set-out/2001), o gerente do programa, por ter acesso às informações do trabalho no decorrer da sua execução, se antecipou em implementar as recomendações, destacando, inclusive, sua relevância para o melhor desempenho do PROÁGUA/Semi-árido.



2.45 Os responsáveis entrevistados pela equipe destacaram que a avaliação da implementação das determinações e recomendações constantes da Decisão TCU nº 829/2001-P terá início em junho de 2002, mediante trabalho a ser realizado por meio de contratação de avaliadores independentes. Ressalta-se que esta avaliação anual está prevista no programa e esses aspectos serão também incluídos no plano de trabalho a ser elaborado pela gerência do PROÁGUA/Semi-árido. A conclusão do relatório de avaliação está prevista para setembro de 2002.

2.46 Conforme orientação do Documento Técnico “Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional”, parágrafo 2.5, que dispõe dos prazos de apresentação dos relatórios parciais de monitoramento, bem como o exposto no parágrafo 2.42 deste Relatório, propõe-se que a próxima atividade de monitoramento do PROÁGUA/Semi-árido seja realizada em outubro de 2002.

3. CONCLUSÃO

Diante das informações obtidas neste trabalho, a situação da implementação das recomendações do TCU é a seguinte:

Determinações/Recomendações da Decisão TCU nº 829/2001	Situação
8.1.1, “a”	Em implementação
8.1.1, “b”	Implementada
8.1.2	Implementada
8.2.1, “a”	Em implementação
8.2.1, “b”	Em implementação
8.2.1, “c”	Implementada
8.2.2, “a” e “d”	Em implementação
8.2.2, “b”	Não aplicável
8.2.2, “c”	Em implementação
8.2.3	Em implementação
8.2.4	Em implementação
8.2.5	Em implementação

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1 Diante do exposto, com fulcro no art. 23, da Resolução nº 136/2000, sugere-se o encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Exmº Sr. Valmir Campelo, com proposta de:

a) acompanhamento das atividades do PROÁGUA/Semi-árido pela Seprog, com fulcro nos arts. 23, inciso I, e 27 da Resolução nº 140/2000 e nos incisos II e VII



do art. 2º da Portaria Seprog nº 1/2001, propondo que a próxima atividade de monitoramento do programa seja realizada em outubro de 2002;

b) envio de cópia deste relatório à Secretaria Federal de Controle Interno, à Agência Nacional de Águas, à Secretaria de Recursos Hídricos/MMA, à Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica/MIN e à 4ª Secretaria de Controle Externo, para conhecimento; e

c) restituição dos autos à Seprog onde o processo ficará no aguardo do próximo monitoramento.

À consideração superior.

Seprog, 1ª DT, Brasília/DF, junho de 2002.

Cíntia Oliveira de Aguiar (Coordenadora)
ACE – Matr. 2950-5

Paulo Gomes Gonçalves
ACE – Matr. 4553-5



APÊNDICE I – RELAÇÃO DE SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas
MIN	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
POA	Plano Operativo Anual
PROÁGUA/Semi-Árido	Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-árido Brasileiro
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIH/MI	Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional
SRH/MMA	Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente
UEGP	Unidade Estadual de Gerenciamento do Programa
UGPG	Unidade de Gerenciamento do Programa – Gestão
UGPO	Unidade de Gerenciamento do Programa – Obras
UMA	Unidade de Monitoramento e Avaliação