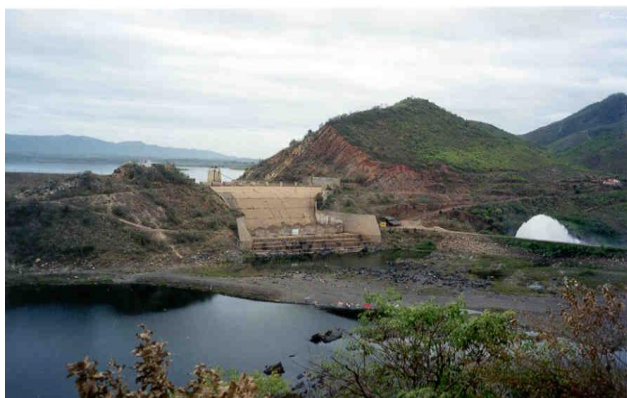




TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo



RELATÓRIO DE MONITORAMENTO

PROÁGUA/SEMI-ÁRIDO



EQUIPE:
Paulo Gomes Gonçalves
Sildaléia Silva Costa



BRASÍLIA – FEVEREIRO - 2003



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

Monitoramento no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o
Semi-árido Brasileiro – PROÁGUA/Semi-árido

TC nº 012.653/2000-0

Seprog

Fls.

Relatório de Monitoramento

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

Brasília, fevereiro de 2003.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
<i>ANTECEDENTES</i>	3
<i>IMPORTÂNCIA DO TEMA</i>	3
<i>CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROÁGUA/SEMI-ÁRIDO</i>	4
<i>ESCOPO DA AUDITORIA</i>	5
<i>EQUIPE DESIGNADA E PRAZOS PARA O 2º MONITORAMENTO</i>	6
2. MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES	7
3. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS	21
4. CONCLUSÃO	22
4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	24
APÊNDICE I - ÓRGÃOS COMPONENTES DO SINGREH	25
FONTES DE CONSULTA	26
GLOSSÁRIO	27
RELAÇÃO DE SIGLAS	29



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 – PROÁGUA/Semi-árido (TC 012.623/2000-0).

1.3 O relatório final da supracitada auditoria (documento original - volume I) foi apreciado por esta Corte, mediante a Decisão nº 829/2001-Plenário (fls. 227 a 230, vol. Principal), tendo sido exaradas determinações e recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho do Programa.

1.4 A sistemática de acompanhamento dessas determinações e recomendações, conforme termos do Manual Técnico de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional, elaborado pela Seprog e aprovado pela Portaria Segecex nº 12, de 15/03/2002, prevê a realização de monitoramento no programa auditado e a elaboração de relatório contendo as medidas adotadas pelos gestores responsáveis.

1.5 Em junho de 2002, foi concluído o Relatório do 1º Monitoramento no PROÁGUA/Semi-Árido (fls. 137 a 154, vol. IV). Em Sessão Ordinária do Plenário de 21/08/2002, o Relatório foi apreciado e, conforme Decisão nº 1.060/2002, foi autorizada a realização do 2º Monitoramento do referido Programa.

Importância do tema

1.6 As preocupações a respeito do aproveitamento das águas, de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável, visa a compatibilizar o uso múltiplo dos recursos hídricos com o enorme contingente de pessoas, físicas e jurídicas, que os utiliza¹. É necessário, portanto, planejar e induzir o uso racional desse recurso natural, adotando mecanismos capazes de controlar sua captação e manuseio, preservando seu aproveitamento

¹ Um único corpo d'água poderá ter importância nacional, regional e local, atendendo a diversas necessidades, tais como abastecimento público, irrigação, atividades industriais, pesca (fonte de alimento e renda para populações ribeirinhas), geração de energia elétrica, navegação (como único meio de transporte em certas regiões), lazer, atividades esportivas, etc.



múltiplo e evitando que sua insuficiência venha a ser um fator de restrição ao desenvolvimento de uma região.

1.7 No caso do semi-árido nordestino, por exemplo, é sabido que muitos dos problemas sócio-econômicos decorrem da escassez temporária de água, em decorrência da instabilidade que caracteriza o clima da região, que alterna longos períodos de seca com períodos de chuvas normais². A par das adversidades climáticas, a carência de uma política eficiente e continuada de gestão dos recursos hídricos nessa região vinha sendo, também, um fator de agravamento dessa situação de vulnerabilidade econômica e social.

1.8 Nesse aspecto, o processo institucional brasileiro apresentou uma evolução muito importante nos últimos anos, destacando-se: i) edição da Lei nº 9.443/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos; ii) criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; iii) a classificação da água como bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; iv) a descentralização do gerenciamento dos corpos d'água, adotando a bacia como unidade de planejamento; e v) outorga e cobrança pelo uso da água, instituindo-se, efetivamente, a figura do usuário-pagador.

Características gerais do PROÁGUA/Semi-árido

1.9 A premissa que norteia o PROÁGUA/Semi-árido³ 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 brasileiro⁴.

1.10 O Programa atua, portanto, no sentido de fortalecer institucionalmente todos os atores relevantes envolvidos com a gestão de recursos hídricos, tanto nas bacias das águas de domínio da União, quanto nas bacias das águas de domínio dos Estados, além de garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade para o Semi-árido brasileiro. No que se refere ao princípio dos usos múltiplos, afigura-se um compromisso prioritário do PROÁGUA com o abastecimento humano.

² O semi-árido brasileiro está delimitado pela projeção das chuvas da chamada Zona de Convergência Intertropical. A Zona de Convergência Intertropical é um sistema formador de chuvas que provoca precipitações anuais raramente superiores a 600 mm, fenômeno que, em combinação com os elevados índices de insolação, faz da semi-aridez - e mesmo aridez, em alguns casos - o traço fisiográfico predominante na região. Nessa região vive uma população de 26,2 milhões de habitantes, de acordo com o censo demográfico de 1991.

³ 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.

⁴ O Programa está concentrado na região semi-árida brasileira, que inclui 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.



1.11 A execução do programa é descentralizada e participativa, com ações realizadas pelos Estados, sob coordenação federal, estando vinculado a dois Ministérios: do Meio Ambiente, quanto à gestão de recursos hídricos, estudos e projetos (componente Gestão - UGPG, vinculada à Agência Nacional de Águas - ANA); e da Integração Nacional, responsável pelo financiamento, supervisão e gerenciamento das obras hidráulicas (componente Obras - UGPO, vinculada à Secretaria de Infra-estrutura Hídrica). Em cada Estado participante foi criada, ainda, uma unidade de descentralização, denominada de UEGP, para apoio na realização das ações pelos órgãos gestores estaduais.

Escopo da auditoria

1.12 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 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.

Principais constatações da equipe de auditoria

1.13 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.

1.14 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, 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;

1.15 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 Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente - 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.

1.16 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.

1.17 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.

1.18 Ressalte-se que, com a implantação da Agência Nacional de Águas – ANA, a gerência do PROÁGUA/Semi-árido, vinculada ao componente Gestão, que estava localizada na SRH/MMA, passou a integrar a estrutura funcional daquele órgão.

1.19 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 designada e prazos para o 2º monitoramento

1.20 A equipe composta para realizar o 2º monitoramento do PROÁGUA/Semi-árido foi designada pela Portaria de Fiscalização ADFIS nº 1.670, de 31/10/2002, a saber:



Analista	Matrícula n.º	Lotação
Paulo Gomes Gonçalves	4553-5	SEPROG
Sildaléia Silva Costa	4230-7	4ª SECEX

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

Etapas do Trabalho	Período	Duração
Planejamento	31/10/2002 a 05/11/2002	4 dias úteis
Execução	06/11/2002 a 12/11/2002	5 dias úteis
Elaboração do Relatório	13/11/2002 a 18/11/2002	3 dias úteis

2. MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

2.1 No 1º Monitoramento do PROÁGUA/Semi-árido, a equipe verificou, mediante exame documental e entrevista com os gestores responsáveis pelo Programa, que, decorridos 6 meses da apreciação da auditoria, 25% das recomendações foram implementadas e 67% estavam em fase de implementação. Foi constatado, ainda, que uma das recomendações não seria aplicável face à transferência de competências da SRH/MMA para a ANA.

2.2 Dando prosseguimento aos trabalhos de monitoramento do PROÁGUA/Semi-árido, iniciados em abril do corrente ano, o presente capítulo se propõe a diagnosticar, com base em documentos e informações complementares àquelas anteriormente obtidas pelo Tribunal, quais iniciativas e instrumentos foram ou estão sendo adotados pelos gestores responsáveis no sentido de fortalecer institucionalmente a gestão de recursos hídricos no País.

2.3 Observamos que, para aquelas recomendações com um grande número de itens, como é o caso das de nº 8.2.3, 8.2.4 e 8.2.5, optou-se por destacar as principais e analisar as restantes em conjunto, tendo o cuidado, todavia, 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.



2.4 Dentre os documentos⁵ que os gestores responsáveis forneceram ao Tribunal, destacam-se os seguintes:

a) Quadro síntese contendo as medidas adotadas no cumprimento das determinações e recomendações (fls. 12 a 21, vol. IV);

b) Indicadores de Desempenho definidos com a equipe à época da realização da auditoria (fls. 22 a 37, 85 a 111, 199 a 203, vol. IV);

c) Nota Técnica da UGPO/SIH/MI sobre "A implementação de critérios de elegibilidade às obras da Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional" (fls. 113 a 117, vol. IV);

d) Nota Técnica DPOH/SIH/MI sobre "Adutora do Pajeú - Etapas previstas para a reformulação do projeto" (fls. 208 a 212, vol. IV);

e) Diretrizes para apoio aos Estados do Semi-árido e ao Maranhão - Missão ANA (fls. 1 a 126, vol. V);

f) Plano Operativo Anual - POA/2002 - Componentes Gestão e Estudos e Projetos;

g) POA/2002 - Consolidado e Diretrizes para a elaboração do POA/2003;

h) Relatórios de acompanhamento físico e financeiro do PROÁGUA/Semi-árido e de avaliação das Missões da ANA nos Estados;

i) Matriz de acompanhamento da situação dos Estados na gestão de recursos hídricos (fl. 62, vol. V); e

j) Relatório de Atividades UGPO-2001 e 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; vol. IV).

2.5 Considerando que o rol das informações, documentos e materiais técnicos juntados ao processo estão em conformidade com o que foi solicitado, suprimindo, inclusive, as pendências citadas no 1º Monitoramento, a equipe entende que a determinação foi cumprida.

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.

⁵ Esses documentos referem-se aqueles obtidos no 1º e 2º Monitoramentos, encaminhados por Ofício ao TCU ou fornecidos diretamente à equipe nas reuniões.



2.6 Face aos esclarecimentos apresentados pela UGPG/ANA à época do 1º Monitoramento, a equipe considerou que esta determinação foi implementada, haja visto que não houve reincidência das irregularidades ocorridas no exercício de 1999, quando da assinatura dos convênios pela SRH/MMA diretamente com prefeituras do Estado do Maranhão⁶.

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.

2.7 À época da auditoria realizada no PROÁGUA/Semi-árido, constatou-se que o MMA havia celebrado convênios para implantação de obras diretamente com 21 prefeituras do Estado do Maranhão, em descumprimento às normas estabelecidas no Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, que prevê a realização de convênios apenas entre as esferas federal e estadual.

2.8 A SRH/MMA, no sentido de contornar esse problema, remanejou os gastos com o Sistema Maranhão para a fonte Tesouro, procedendo o estorno e a regularização dos lançamentos no SIAFI por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Esta constatação foi obtida tempestivamente pela equipe que realizou o 1º Monitoramento, consultando a Secretaria Federal de Controle - SFC e, subsidiariamente, o SIAFI⁷. Como não foi constatado nenhum fato superveniente neste 2º Monitoramento, a situação encontra-se regularizada, tendo o responsável cumprido a determinação do TCU.

Recomendação 8.2.1, "a"

Recomenda que o MI 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.

2.9 Por considerar de fundamental relevância que o Governo Federal busque uma homogeneidade de procedimentos quanto a avaliação de projetos de obra de infra-estrutura hídrica, a presente recomendação preconizou a importância de se estender a aplicação dos critérios de elegibilidade de projetos do PROÁGUA/Semi-árido às demais obras da SIH/MI.

2.10 No âmbito do PROÁGUA/Semi-árido, os projetos de obras prioritárias⁸ devem estar embasados em estudos e planos específicos, que incluem estudos de viabilidade,

⁶ Maiores informações vide Relatório do 1º Monitoramento do PROÁGUA/Semi-árido, parágrafos 2.11 a 2.13, fl. 144, vol. IV.

⁷ Maiores informações vide Relatório do 1º Monitoramento do PROÁGUA/Semi-árido, parágrafos 2.14 a 2.18, fl. 144 e 145, vol. IV.

⁸ As obras de infra-estrutura hídrica de interesse local, voltadas para a armazenagem e a distribuição de água para comunidades com problemas de suprimento, são executadas de forma descentralizada pelos Estados. Tais obras contemplam: a) construção de barragens que se destinem, predominantemente, ao abastecimento humano; b) construção de sistemas adutores para abastecimento humano; c) construção de estações de tratamento de água; d) construção de sistemas simplificados de abastecimento de água; e) implementação de sistemas de obtenção de água subterrânea.



avaliação de impactos ambientais, sustentabilidade técnica, operacional, financeira e ambiental, e avaliações econômicas. Segundo a diretriz nº 23 do POA/2003, deve-se "submeter ao Comitê Gestor do PROÁGUA apenas obras cujos estudos de viabilidade tenham sido aprovados pela UGPG/ANA, o que caracteriza-se como principal indicativo de sua elegibilidade".

2.11 O Banco Mundial, como agente co-financiador do Programa, estabelece rígidos critérios a serem aplicados, tanto pelos governos federal quanto estadual, na seleção de obras hidráulicas. Os critérios, definidos no Manual Operativo do Programa, consistem de análises técnicas (projeção de consumo de água, níveis de cobertura dos sistemas, e outros), econômico-financeiras (taxa interna de retorno, relação entre tarifas projetadas e rendas familiares, por exemplo), ambientais (análise de impactos, planos de reassentamento de populações, etc) e institucionais (exigência de outorga antes do início da obra, plano para administração, operação e manutenção do sistema, entre outros). Essa preocupação visa justamente evitar o enfraquecimento do Programa pela concorrência com projetos de obras hídricas de interesse político, possivelmente anti-econômicas.

2.12 De forma a melhorar ainda mais o processo de planejamento, a UGPO/SIH/MI vem idealizando a realização de Equipe de Integração (Painel), composta por especialistas da área, no sentido de avaliar *ex ante* a elaboração do projeto básico a sustentabilidade das obras do PROÁGUA/Semi-Árido. Foi informado que as demais obras geridas pela SIH/MI não vêm adotando esse procedimento.

2.13 A finalidade do estudo de viabilidade é levantar elementos suficientes que permitam ao gestor público decidir sobre os tipos de alternativas que poderão ser implementadas para a captação de água, os custos de cada uma (envolvendo implantação e manutenção), benefícios e restrições, impactos sociais e ambientais, aspectos legais, etc. O quadro a seguir detalha elementos que compõem esse estudo de viabilidade, que, no entender da equipe, poderiam ser aplicados, feitas as devidas adaptações, às obras geridas pela SIH/MI, estejam ou não no âmbito do PROÁGUA/Semi-árido.

Elementos componentes de um estudo de viabilidade	Quantificação das demandas específicas de recursos hídricos e dos padrões de qualidade de água.
	Quantificação das disponibilidades de recursos hídricos
	Confronto entre as demandas e as disponibilidades, sob aspectos quantitativos e qualitativos, espaciais e temporais
	Preparo de projetos preliminares e estimativas de custo
	Execução da análise econômica (custo-benefício e/ou custo-eficiência) e financeira e da avaliação dos impactos ambientais e sociais.
	Comparação das alternativas
	Recomendação (parecer técnico) de alternativa(s) mais adequada(s)

Fonte: Introdução ao Gerenciamento de Recursos Hídricos, ANA; ANEEL, 2001, p.138.

2.14 Foi verificado no 1º Monitoramento a edição do Decreto nº 4.024, de 21/11/2001, que estabeleceu critérios e procedimentos para implantação ou financiamento de obras de infra-estrutura hídrica com recursos financeiros da União. De acordo com o art. 2º do



Decreto, as obras de infra-estrutura hídrica de valor igual ou superior a R\$ 10 milhões ficam condicionadas à apresentação do Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica - CERTOH, emitido pela ANA. A principal motivação para o Decreto limitar a emissão do CERTOH às obras superiores a R\$ 10 milhões diz respeito a capacidade operacional limitada da ANA, quanto a disponibilidade de recursos humanos, para analisar/avaliar uma gama grande de processos, o que causaria a paralisação imediata de muitos projetos de pequeno valor. Quanto às demais obras, as exigências aplicadas ficam restritas aos critérios da IN/STN nº 01/97. Os procedimentos e critérios a serem adotados na certificação foram estabelecidos por meio da Resolução ANA nº 194, de 16/09/2002. Este Certificado, no entanto, não abarca os rígidos critérios definitos para as obras do PROÁGUA/Semi-árido.

2.15 Pelo aspecto da materialidade, tem-se que as obras hídricas executadas pelo Ministério da Integração Nacional, com valores acima de R\$ 10 milhões, respondem por mais de 50% dos recursos orçamentários alocados para este fim. Se considerarmos obras acima de R\$ 1 milhão, esse percentual eleva-se para mais de 80%.

2.16 Conforme exposto no Ofício SIH/MI nº 889, de 13/11/2000 (fls. 91 a 93, vol. principal), a SIH/MIN se propôs a implementar a referida recomendação 8.2.1, “a”, em etapas, partindo dos projetos de maior valor unitário. Essas etapas, foram abordadas nos parágrafos 2.20 e 2.21 do relatório do 1º Monitoramento (fl. 146, vol. IV). Na 1ª Etapa seria estruturada, no âmbito da própria SIH/MIN, 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.

2.17 Quanto à 1ª etapa acordada, a SIH/MI informou, por meio do Ofício nº 261, de 7/10/2002 (fls. 206 e 207, vol. IV), que vinha envidando esforços na criação da referida Unidade, além de estar buscando condições operacionais para que sejam criadas metodologias e rotinas que permitam a aplicação dos critérios de elegibilidade do PROÁGUA/Semi-árido a todas as obras financiadas pelo Ministério da Integração Nacional e pelos órgãos e empresas a ele vinculados. Até o presente momento, não houve a criação da citada Unidade de Avaliação, permanecendo as avaliações limitadas a apenas 1 (um) consultor, contratado por meio da UNESCO.

2.18 O Ofício SIH/MI nº 261/2002 destacou, ainda, que os critérios do PROÁGUA/Semi-árido serão aplicados, inicialmente, a duas adutoras, uma das quais a Adutora do Pajeú, em Pernambuco. O Projeto Básico desta obra foi revisto para atender aos parâmetros do PROÁGUA. Como resultado dessa revisão, o parecer técnico revelou que, ao se utilizar taxas realistas de crescimento da população, ao invés dos 3,5% ao ano aplicados pela empresa que elaborou o Projeto Básico, seria possível atender a toda a população residente na região com uma vazão igual à metade da inicialmente calculada. Em termos financeiros, essa revisão representa uma economia de 50% sobre os recursos inicialmente projetados, que eram de aproximadamente R\$ 350 milhões e decaíram para R\$ 150 milhões. O parecer recomendou, além da modificação no cálculo da vazão, reavaliações no atendimento de cada cidade envolvida e das comunidades próximas ao eixo da adutora, bem como novas fontes de captação de água. Para a SIH/MI, a revisão do projeto em obediência



aos critérios do PROÁGUA dará mais eficiência ao Sistema Adutor do Pajeú. Por fim, foi sugerido a constituição de uma equipe formada por técnicos do TCU, da SIH/MI e do DNOCS, com o intuito de elaborar um cronograma de ações para acompanhar os trabalhos de revisão do projeto. Mencionou-se, inclusive, que ao final dos trabalhos de revisão poderia ser elaborado um relatório descrevendo os principais passos a serem seguidos para a aplicação dos critérios do PROÁGUA/Semi-árido às obras do Ministério, as dificuldades enfrentadas e as vantagens desse procedimento.

2.19 Registre-se como elogiável a postura da SIH/MI em convidar o TCU para participar da fase de revisão do projeto em tela. Não obstante, entende-se que o registro sistemático das providências tomadas pelo Ministério nessa fase de revisão, por si só, poderia suprir as lacunas de informações afetas ao presente processo de Monitoramento, não havendo necessidade de deslocar servidores para esse tipo de atividade.

2.20 Assim, dada a relevância da obra em tela, faz-se oportuno recomendar à SIH/MI que elabore e encaminhe a este Tribunal relatórios periódicos de acompanhamento das etapas referentes à revisão e implementação do projeto do Sistema Adutor do Pajeú, relatando como os critérios técnicos, econômico-financeiros, ambientais e institucionais adotados pelo PROÁGUA/Semi-árido estão se adequando àquela obra e quais os resultados práticos de sua utilização.

2.21 Face o exposto, a recomendação 8.2.1, "a", encontra-se em fase de implementação, cabendo destacar, desde logo, que uma aferição mais efetiva dos benefícios e impactos dela decorrentes, bem como da estruturação de uma unidade específica de avaliação de projetos de obras hídricas, será evidenciada quando da execução do próximo monitoramento, à luz dos esclarecimentos prestados pela SIH/MI.

Recomendação 8.2.1, "b"

Recomenda que o MI, 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.

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, aprovelem 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.

2.22 Apesar de no 1º Monitoramento essas recomendações terem sido tratadas em separado, achou-se por bem nessa segunda fase abordá-las de forma conjunta, haja vista a correlação que guardam entre si. Como já foi citado anteriormente, a SRH/MMA deixou de



ter vinculação com a gestão do Programa, por isso os itens "a", "b" e "d", afetos à recomendação 8.2.2, foram analisados junto à ANA.

2.23 Inicialmente, cabe destacar que o fortalecimento institucional almejado pelo PROÁGUA/Semi-árido passa, necessariamente, pela participação e mobilização dos usuários e das comunidades na gestão dos recursos hídricos, sobretudo no que diz respeito ao pleno funcionamento dos Comitês de Bacias⁹ e demais organismos colegiados (sobretudo no âmbito estadual), para que os mesmos possam desempenhar suas funções consultivas e deliberativas como, por exemplo, a análise dos projetos de obras hídricas, das solicitações de outorgas e licenças e a fiscalização e administração dos conflitos locais pelo uso da água.

2.24 Nesse sentido, o POA/2003 contempla, em sua diretriz nº 6, que a ANA priorize "*o fortalecimento e desenvolvimento institucional dos órgãos gestores estaduais partícipes, bem como de outros órgãos gestores de recursos hídricos (...)*", mantendo, assim, a linha de orientação dos Planos anteriores. Conforme destacou a Coordenadora Adjunta do Programa, os Comitês de Bacias adquirem grande relevância principalmente em bacias com incidência de conflitos.

2.25 Dessa forma, os consultores da ANA vêm atuando junto aos Estados no sentido de fomentar a criação dessas instâncias. Os principais problemas verificados dizem respeito à falta apoio e iniciativa do Estado na criação dos Comitês e suporte financeiro para o seu funcionamento. Atualmente, não são todos os estados que possuem comitês de bacia implantados. Segundo dados fornecidos pela ANA, em 5 dos 11 Estados participantes do Programa já existem Comitês de Bacias em funcionamento, sendo eles: Ceará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Paraíba (fl. 62, vol. V). Foi salientado o papel do Comitê do Rio Mosquito e do Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM, em Minas Gerais, e do Comitê do Jaguaribe, no Ceará, como agentes bastante atuantes nesse processo.

2.26 Técnicos da UGPO/SIH/MI informaram à equipe que irão submeter aos Comitês já em funcionamento o Relatório Técnico Preliminar e o Projeto Básico da obra.

2.27 Face o exposto, conclui-se que tais recomendações encontram-se ainda em fase de implementação. Não obstante, a equipe entende ser prudente retificar a conclusão do 1º Monitoramento quanto ao item "b", que, dada sua relevância, será acompanhado pela equipe em conjunto com os demais, por isso propõe-se que se mude a sua situação de "Não aplicável" para "Em implementação".

2.28 A equipe propõe que no próximo monitoramento, destinado à Avaliação de Impacto, façam-se entrevistas postais junto aos órgãos estaduais de recursos hídricos e comitês de bacias instituídos¹⁰ e, se possível, estudos de caso, no sentido de avaliar a sua estrutura e envolvimento no processo da gestão local de recursos hídricos, incluindo a participação nas deliberações a respeito dos projetos de obras implementados em sua área de atuação.

⁹ Os Comitês de bacia possuem composição quadripartite e paritária, com representantes dos poderes públicos estadual e municipal, dos usuários e da sociedade civil organizada, constituindo-se num fórum permanente de debates acerca dos problemas relacionados com as águas.

¹⁰ Foi disponibilizada listagem com o nome e endereço de 108 comitês de bacias em funcionamento em todo o país (fls. 216 e 217, vol. IV).



Recomendação 8.2.1, “c”

Recomenda que o MI 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

2.29 A programação consignada no POA/2002 foi preparada em observância às diretrizes emanadas pelo Comitê Gestor do PROÁGUA/Semi-árido, conforme deliberações de nºs 07/2001 e 08/2001, ambas de 12/09/2001. As ações previstas no Plano foram definidas a partir do levantamento das demandas dos atuais usuários e futuros usuários dos recursos hídricos, formuladas diretamente pelas entidades executoras estaduais ou federais, conforme o caso.

2.30 Conforme já citado no 1º Monitoramento, 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, vol. V, dos autos.

2.31 O documento contempla o conjunto de atividades relativas aos componentes Gestão de Recursos Hídricos, Estudos e Projetos, Administração, Monitoria e Avaliação do Programa, e Gestão do São Francisco, a serem executados sob a responsabilidade da UGPG/ANA/MMA, além do componente Obras Prioritárias, executado sob a responsabilidade da UGPO/SIH/MI.

2.32 Em termos de programação financeira, o POA/2002 encontra-se bem detalhado, tanto em relação aos gastos previstos para o nível federal (POA Federal) quanto para os Estados (POA Estadual), inclusive com os respectivos cronogramas de desembolso (trimestrais). Dessa forma, esse documento apresenta-se como um importante instrumento no planejamento e acompanhamento financeiro da execução das atividades inerentes ao PROÁGUA/Semi-árido. Esses detalhamentos funcionam como elementos norteadores para que a ANA prepare os Planos de Trabalho relativos aos Termos Aditivos dos convênios celebrados com os Estados partícipes (segundo informou a Coordenadora Adjunta do Programa, os convênios celebrados são Plurianuais).

2.33 Em face das informações adicionais obtidas, ora expostas nos parágrafos anteriores, a equipe corrobora da conclusão do 1º Monitoramento, que considerou atendida esta recomendação.

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.



2.34 O item 1.2 da Decisão TCU nº 213/98-Plenário determinou ao então Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE que dotasse "*os órgãos e entidades da Administração Pública do pessoal de que realmente necessitam para o cumprimento de suas atribuições, dispensando especial atenção à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, tendo em vista a inferioridade do número de servidores daquela Secretaria em relação ao pessoal contratado à conta de acordos firmados com organismos internacionais.*"

2.35 Essa recomendação passou a ser acompanhada junto à ANA, pois a gerência do PROÁGUA/Semi-árido - Gestão foi transferida da SRH/MMA para a Agência.

2.36 Convém destacar que o fortalecimento e harmonização da gestão integrada entre a ANA, Estados, Comitês e Agências de Bacias, visando ao desenvolvimento e preservação dos recursos hídricos, depende, em parte, de profissionais qualificados tanto para a execução das atividades afetas a essa política como para a tomada de decisões. Atualmente, existe falta de pessoal qualificado no setor, principalmente no âmbito estadual, o que tende a se agravar na medida em que ocorrer a criação de comitês e agências para as bacias.

2.37 Para a composição de seu quadro de pessoal, a ANA encaminhou proposta aos órgãos competentes solicitando a criação dos seguintes cargos de nível superior e quantitativos: Regulador (266); Analista de Suporte à Regulação (84); e Procurador (20)¹¹.

2.38 Atualmente, os cargos da ANA são ocupados por funcionários em cargo comissionado, regidos por contrato temporário (oriundos de processo seletivo simplificado) e terceirizados (suporte operacional e apoio administrativo). Muitos são contratados junto aos projetos de cooperação técnica com organismos internacionais, sendo no caso do PROÁGUA/Semi-árido por meio da UNESCO.

2.39 Tendo em vista a situação descrita no Relatório de Monitoramento anterior¹², temos a acrescentar que foi assinado Termo de Conciliação em 07/06/2002 (fls. 185 a 189, vol. IV), no qual foram definidos critérios para a contratação de pessoal no âmbito dos projetos de cooperação técnica, bem como definidos prazos para a adoção de providências necessárias para adequação dos órgãos/entidades aos mesmos.

2.40 Além disso, por meio do Edital nº 1, de 10/10/2002 (fls. 190 a 198, vol. IV), publicado no DOU de 11/10/2002, a ANA tornou pública a realização de Concurso Público para provimento de 110 vagas para o cargo de Regulador, sendo 99 vagas para a Área de Atuação Recursos Hídricos e 11 vagas para a Área de Atuação Geoprocessamento, sendo exigido nível superior completo, em qualquer área de formação, o que deverá, pelo menos parcialmente, atender suas necessidades de pessoal.

2.41 Face ao exposto, considera-se atendida esta recomendação.

¹¹ Dados extraídos do Relatório de Gestão da ANA 2001.

¹² Maiores informações vide Relatório do 1º Monitoramento do PROÁGUA/Semi-árido, parágrafos 2.32 e 2.33, fls. 148 e 149, vol. IV.



Recomendação 8.2.3

Recomenda que a ANA, por meio da Unidade de Gerenciamento do PROÁGUA/Semi-Árido – Gestão, fomente 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.

2.42 Quanto ao desenvolvimento institucional do Programa, vêm 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. No Relatório do 1º Monitoramento foram destacadas ações específicas que a ANA vinha promovendo nesse sentido, conforme exposto nos parágrafos 2.36 a 2.41 (fls. 149 e 150, vol. IV).

2.43 A ANA vem promovendo encontros e realizando oficinas temáticas de forma a dar suporte técnico e repassar as recomendações das auditorias do TCU e da SFC aos Estados. No período de 29 a 31/10/2002, por exemplo, foi realizado o Seminário PROÁGUA/SEMI-ÁRIDO, nas dependências da Agência, em Brasília-DF, com o objetivo de promover a troca de experiências junto aos executores do Programa, por meio de cursos e palestras, abordando temas atinentes à execução de convênios, novo fluxo financeiro, bem como as recomendações das auditorias realizadas nos convênios do Programa.

2.44 A partir desse evento, foram reiteradas diversas recomendações às UEGPs, tendo como fundamento a Decisão TCU nº 829/2001-Plenário, bem como as auditorias de convênio realizadas pela SFC e pela própria ANA. Com isso, visou-se orientar as UEGPs para a implantação das ações do Programa, bem como reforçar as boas práticas na gestão de recursos federais.

2.45 Também foram fornecidas orientações financeiras (neste caso, diretamente relacionadas com auditorias em convênios do PROÁGUA, tendo como fundamento legal a Lei nº 8.666/93 e a IN/STN nº 01/97), entre as quais destacam-se:

- a) *indicar, formalmente, um representante do conveniente para o acompanhamento e a fiscalização de convênio celebrado com a ANA;*
- b) *comprovantes de despesas deverão ser emitidos em nome do conveniente, com título e número do convênio; as UEGPs deverão constituir processos referentes à documentação do convênio;*
- c) *solicitar, antes de efetuar o pagamento, orientações à ANA sobre despesas realizadas anteriormente à vigência do convênio;*
- d) *fazer constar, nas contratações de fornecedores, os motivos que determinaram a escolha do fornecedor, quando esta não recair sobre a proposta de menor preço;*
- e) *apostilar ou aditivar os contratos iniciados no âmbito dos convênios da SRH/MMA, como forma de respaldar os pagamentos efetuados;*



- f) *solicitar a aprovação da ANA, antes da realização de qualquer atividade ou despesa em desacordo com o previsto no Plano de Trabalho, bem como proceder à regularização do cronograma de execução do convênio;*
- g) *observar que nos casos em que a totalidade dos recursos federais sejam liberados, a totalidade das metas previstas no Plano deverão ser executadas;*
- h) *observar a vedação da inclusão de metas relacionadas com o componente obras nos convênios da ANA;*
- i) *observar a correta aplicação dos recursos de contrapartida;*
- j) *observar as corretas e tempestivas formalização e apresentação das prestações de contas; e*
- k) *realizar inventário dos bens e equipamentos adquiridos com recursos do Programa, atribuindo seu valor histórico e mantendo regular sua situação de tombamento e atualizados os respectivos termos de responsabilidade.*

2.46 Destaque-se, ainda, duas publicações editadas pela ANA em 2001, de títulos "Experiências de Gestão de Recursos Hídricos" e "Oficina Temática: Gestão Participativa de Recursos Hídricos". A primeira reúne artigos que apontam as razões técnicas para o sucesso de algumas iniciativas na gestão de recursos hídricos, notadamente em Estados do semi-árido brasileiro, bem como as dificuldades enfrentadas. A segunda visa a disseminar informações sobre os aspectos legais, institucionais e metodológicos que dizem respeito ao processo de gestão de recursos hídricos, tais como: o arcabouço jurídico e institucional para a implementação das políticas estaduais de recursos hídricos; os organismos colegiados e outras formas de organização envolvidas com a gestão de recursos hídricos; as metodologias estaduais de apoio ao processo participativo; o nível de descentralização e participação social na implementação dos instrumentos de gestão.

2.47 Conforme o documento “Sistemas de Informações sobre Recursos Hídricos: o Estado da Arte”, elaborado por técnicos do PROÁGUA/Semi-Árido, devido à escassez de água, tanto em quantidade, quanto em qualidade, em muitas regiões do Brasil e do mundo, torna-se imperiosa a gestão dos recursos hídricos como bem escasso e de alto valor econômico e social. Assim, entre as atividades prementes para a tarefa de organização do setor, a sistematização das informações direta ou indiretamente associadas à questão da água tem papel fundamental. O controle da informação é uma atividade vital para que o planejamento e a administração dos diversos usos da água possam ser efetivados com a eficiência necessária e desejável.

2.48 Com o objetivo de desenvolver e implementar o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, identificado no Capítulo IV da Lei nº 9.433/97, como instrumento “*encarregado de coletar, organizar, criticar e difundir a base de dados relativa aos recursos hídricos*”, anteriormente a SRH, e agora a ANA (responsável pelo fomento e articulação nacional para desenvolvimento e implementação do Sistema), vem fomentando ações junto aos Estados, visando estruturar suas bases de informação, ao mesmo tempo que atua no sentido de definir diretrizes e elementos que possibilitem agregar o produto destas ações, de forma sistemática e estruturada, ao Sistema Nacional. Por sua vez, diversos Estados avançaram nesse sentido, antecipando-se à União.



2.49 Esse Sistema deverá dar suporte à administração da água, visando ao seu uso racional, à minimização de conflitos, à proteção dos mananciais e ao planejamento das ações de intervenção porventura necessárias. Além disso, deverá possibilitar a composição de informações para o desenvolvimento de estudos, planos e programas, bem como obtenção de dados e instrumentos de processamento capazes de identificar a situação presente e projeções futuras sobre o balanço oferta-demanda por água no nível de bacias hidrográficas, auxiliando, inclusive, na análise de outras unidades territoriais, e de dados e instrumentos de análise para a tomada de decisão em situações de calamidade pública, como secas e inundações.

2.50 Tal Sistema deverá conter um banco de dados com as seguintes informações primárias, geradas de forma georreferenciada, ou secundárias, dentre outras: a) séries históricas de dados hidrometeorológicos e de qualidade da água; b) cadastros de obras hídricas; c) rede de monitoramento; d) usuários; e) municípios - características físicas, mapas e imagens; f) informações documentais, tais como, leis, planos, estudos, resoluções. No que se refere a esse banco de dados, a Classificação Geral das Informações para Recursos Hídricos estrutura-se em 3 grandes grupos de informações: espaciais, tabulares e documentais.

2.51 Face o exposto, considera-se que a recomendação está sendo implementada.

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.



2.52 Segundo informações da equipe técnica do PROÁGUA/Semi-árido-Gestão, não há como se definir prazos para a implementação das recomendações elencadas nos itens 8.2.4 e 8.2.5, por se tratarem de ações de fomento de gestão de recursos hídricos, cuja agilidade de implementação está a cargo dos estados.

2.53 Como produtos dos Seminários e oficinas temáticas, citados anteriormente no parágrafo 2.43, foram elaboradas uma apostila e um *compact disc*, distribuídos entre as UEGPs participantes. As recomendações, consubstanciadas na apostila, dizem respeito, em síntese, às áreas técnicas (neste caso, repetiram-se as recomendações constantes dos itens 8.2.4 e 8.2.5 da Decisão TCU nº 829/2001, quais sejam: i) priorização da elaboração ou revisão das políticas estaduais de recursos hídricos; ii) a sustentabilidade da criação de órgãos autônomos; iii) a interação com os comitês de bacias; iv) a cobrança pelo uso da água e a concessão de outorgas; e v) a mobilização social.

2.54 Destaque-se, ainda, que a programação constante do POA/2002 foi subsidiada em problemas e deficiências diagnosticados pelas Missões da ANA (algumas em conjunto com a UGPO/SIH/MI) feitas às UEGPs.

2.55 Em Alagoas, por exemplo, foram visitados os locais das obras da Adutora Estrela e ao Complexo Estuarino Lagunar Mundaú-Manguaba. Quanto ao primeiro local, foi constatada a péssima qualidade das águas. Em relação ao segundo, observou-se a degradação em torno da lagoa Mandaú, as atividades pesqueiras e os diversos usos na bacia da lagoa. Outras questões levantadas dizem respeito à: a) necessidade de estruturação da SRHI/AL; b) capacitação de pessoal para atuar na área de recursos hídricos; c) ampliação da Rede Meteorológica; d) diagnóstico de águas subterrâneas no Estado; e) conclusão do Plano Diretor de Recursos Hídricos das Bacias dos rios São Miguel, Jequiá e Niquim e das Bacias dos Rios Pratagy e Meirim; e f) estudos de viabilidade e projeto básico do Sistema Lagunar e Adutora de Pão de Açúcar/Monteirópolis.

2.56 No Rio Grande do Norte foi discutido as relações institucionais entre a UGPG/ANA e a UEGP/SERHID-RN, além de proceder o levantamento das informações necessárias para elaborar nota técnica sobre a situação da salinização das águas das marés na foz do Rio do Carmo, tendo em vista a elaboração dos termos de referência para contratação de estudos para subsidiar possíveis intervenções nesse Rio.

2.57 Na Bahia, avaliou-se, entre outros: a) o desempenho da SRH/BA no trato das questões ambientais ligadas à gestão dos recursos hídricos; b) o processo de concessão de licenças ambientais; c) procedimentos do BIRD para reassentamento de populações relacionadas às obras de implantação dos sistemas de abastecimento de água nos Municípios de Planalto e Barra do Choça; d) avaliação do Projeto do Sistema de Abastecimento de Água do Município de Santana, em fase de finalização do Relatório Final de Viabilidade; e) término das obras do Padrão Central; e f) alternativas para as obras paralisadas.

2.58 Em Minas Gerais foram feitas visitas às cidades contempladas com projetos de sistemas de abastecimento de água do Programa de Ação Social (PASS/BID), nas quais foram inspecionados os sistemas de abastecimento de água existentes e os projetos concebidos para as regiões dos Rio Jequitinhonha, Rio Pardo e Rio São Francisco. Diante da situação encontrada em Minas Gerais, foram feitas as seguintes observações: a) os parâmetros



utilizados pelo Projeto diferem dos valores adotados pelo PROÁGUA; b) deverão ser identificadas as comunidades rurais que poderão ser atendidas pelas obras; c) será necessário efetuar avaliação das taxas de crescimento, no coeficiente “*per capita*” e no acréscimo de população (comunidades rurais), a fim de se elaborar um balanço hídrico e estudos de definição de etapas de intervenção, de forma a verificar a ocorrência de significativas alterações de projeto; d) avaliar a qualidade dos mananciais; e) introduzir ações que possibilitem envolver a população na gestão dos recursos hídricos, a comunicação social e a educação ambiental; e f) elaborar o relatório final de viabilidade técnica, ambiental, financeira, econômica e social para os referidos projetos.

2.59 No Estado de Sergipe foram tratados assuntos relativos à: a) regulamentação da Lei Estadual nº 3.870/97; b) conclusão de estudos de disponibilidade hídrica das 52 unidades de planejamento das bacias hidrográficas do Estado; c) complementação da Base Cartográfica do Estado com elaboração de mapas hidrogeológico e hidroquímico; d) obras das Adutoras do Agreste e Piauitinga; e e) reabilitação e otimização operacional das estações elevatórias pertencentes aos sistemas integrados de abastecimento de Água Sertaneja e do Alto Sertão.

2.60 No Maranhão procurou-se avaliar a situação atual das ações do Estado no PROÁGUA/Semi-Árido, além de realizar uma visita técnica a diversas comunidades da Baixada Maranhense, objeto de solicitação de desenvolvimento de estudos e de implantação de obras de pequeno porte pelo Programa. No Relatório de Viagem são descritos diversos problemas detectados no Estado, inclusive em relação à obras que deveriam ser inauguradas em 2002 e nas quais foram constatadas diversas pendências impeditivas.

2.61 Outras informações sobre os Estados citados anteriormente, bem como a respeito daqueles não mencionados, no que diz respeito as principais constatações das Missões da ANA e ações programadas no POA/2002 - Componentes Gestão e Estudos e Projetos podem ser consultadas no volume VI dos autos.

2.62 A equipe entende que esses tipos de eventos e trabalhos técnicos mostram-se de extrema importância para disseminação de informações úteis para a execução do Programa, bem como reforça as providências necessárias para corrigir falhas constatadas pelas equipes de auditoria.

2.63 Não obstante, entende-se ser conveniente recomendar à ANA, no que se refere à memória das missões/viagens, que consolide-as em forma de relatório, fazendo menção ao local, ao ano, ao objetivo, à situação encontrada e às conclusões da visita, de forma a fortalecer os instrumentos de acompanhamento e controle do PROÁGUA/Semi-árido e facilitar a obtenção de informações seguras sobre a efetividade desse tipo de trabalho.

2.64 Considerando o exposto, entende-se que a recomendação está em implementação, sendo que um diagnóstico mais preciso quanto a melhoria de desempenho dos Estados poderá ser feito no próximo Relatório de monitoramento, a tratar da Avaliação de Impacto, utilizando como suporte metodológico a análise dos indicadores de desempenho AMPE, pesquisa postal com gestores estaduais e estudos de caso.



3. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

3.1 O Componente Gestão do PROÁGUA/Semi-árido está identificado no Orçamento Geral da União pela Ação de código 3028 - "Estudos para a Disponibilização de Água Bruta no semi-árido - PROÁGUA/Semi-árido". A Tabela a seguir apresenta dados da execução orçamentária e financeira desta ação no biênio 2001-2002.

Tabela 1 - Execução financeira do PROÁGUA/Semi-árido-Gestão no biênio 2001-2002 (valores em R\$)

Exercício	Dotação Autorizada (Lei + Créditos) a	Execução Orçamentária (recursos empenhados) b	Execução Financeira c	% c/a
2001	18.433.600	8.032.822	7.652.741	41,5%
2002	20.625.481	6.421.812	2.276.728	11,0%

Fonte: Câmara dos Deputados - Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamentária da União.
Valores referentes a 2002 atualizados até 01/11/2002. Elaboração: Seprog/TCU

3.2 Da dotação de R\$ 18,43 milhões aprovado na LOA/2001, R\$ 9,63 milhões são recursos oriundos do BIRD (Fonte 148) e R\$ 8,80 milhões recursos do Tesouro (Fonte 138), sendo que destes, R\$ 6,29 milhões referentes à contrapartida nacional do financiamento externo. Foram empenhados R\$ 8,03 milhões (43,6%), dos quais executados financeiramente R\$ 7,65 milhões, ou seja 95,3% do total empenhado e 41,5% do orçamento aprovado.

3.3 Convém destacar que o PROÁGUA/Semi-árido não foi incluído no Anexo X do Decreto nº 3.746/2001, que relaciona os Programas/Ações Estratégicos de governo, motivo pelo qual a execução orçamentária ficou seriamente prejudicada face ao contingenciamento sobre as dotações aprovadas na LOA/2001 para Projetos do MMA. Segundo informações extraídas do SIGPLAN/MPOG¹³, o Limite autorizado pela Secretaria do Tesouro Nacional para a fonte 138 foi de R\$ 5,47 milhões, ou seja, 62,2% do valor orçado em Lei. A Tabela 2 apresenta os recursos executados por meio de convênio junto aos Estados.

Tabela 2 - Aplicação dos recursos do PROÁGUA/Semi-árido-Gestão -
Convênio Estados - 2002 (valores em R\$)

Estado	Nº convênio	Valor do convênio	Valor Liberado	%
Sergipe	ANA 003/2001	1.200.000	1.200.000	100,0
Minas Gerais	ANA 005/2001	1.600.000	801.110	50,1
Pernambuco	ANA 006/2001	1.341.435	1.001.324	74,6
Paraíba	ANA 007/2001	1.200.000	575.138	47,9
Piauí	ANA 010/2001	1.440.000	803.593	55,8
Bahia	ANA 012/2001	880.000	471.200	53,5
Ceará	ANA 013/2001	960.000	288.800	30,1
Rio Grande do Norte	ANA 014/2001	800.000	504.960	63,1
Alagoas	ANA 015/2001	1.520.000	600.128	39,5

Fonte: SIGPLAN/MPOG, em 25/11/2002. Elaboração: Seprog/TCU

OBS: (1) Não houve liberação de recursos em relação ao Estado do Maranhão.

¹³ Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



4. CONCLUSÃO

4.1 Diante das novas constatações obtidas no interstício entre a realização do 1º monitoramento PROÁGUA/Semi-árido e a conclusão do presente Relatório, pode-se verificar uma ampliação no percentual de implementação das determinações e recomendações afetas à Decisão TCU nº 829/2001-P, que subiu de 25% para 45,5%. Os quadros a seguir resumem essa situação.

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

Situação das recomendações	%
Implementada	45,5
Em implementação	54,5
TOTAL	100,0

4.2 Entre os achados relatados ao longo deste trabalho destacam-se:

a) saneamento e não reincidência das irregularidades ocorridas no exercício de 1999, quando da assinatura dos convênios pela SRH/MMA diretamente com prefeituras do Estado do Maranhão, prática esta não permitida pelos termos do Acordo de Empréstimo nº 4310-BR, de 03/06/1998, assinado entre a União e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD.

b) intensificação, por parte da ANA, do desenvolvimento de cursos/oficinas de capacitação e treinamento de gestores locais e profissionais envolvidos na área de recursos hídricos, de forma a dar suporte técnico e repassar as recomendações das auditorias do TCU e da Secretaria Federal de Controle - SFC, em especial quanto à priorização da elaboração ou revisão das políticas estaduais de recursos hídricos, criação de



órgãos autônomos e implementação de instrumentos de cobrança pelo uso da água e concessão de outorgas.

c) realização de missões periódicas envolvendo técnicos da ANA, das Unidades Estaduais de Gerenciamento e do BIRD, no sentido de identificação das necessidades dos Estados de modo a orientá-los de forma mais adequada e subsidiar a elaboração dos Planos Operacionais Anuais e direcionar recursos orçamentários.

d) Finalização, por parte da SIH/MI, de um estudo piloto que visa a aplicar os critérios do PROÁGUA/Semi-árido à Adutora do Pajeú, em Pernambuco. Inicialmente, o Projeto Básico desta obra foi revisto e, entre outros resultados apresentados em Parecer Técnico do Consultor contratado pelo Órgão, destaca-se uma economia de 50% sobre os recursos inicialmente projetados, que eram de aproximadamente R\$ 350 milhões e decaíram para R\$ 150 milhões.

Convém observar, ainda, que a gestão participativa entre representantes do Poder Público, usuários de água e comunidades locais, no tocante à proposição e aprovação de planos e projetos para utilização dos recursos hídricos em bacias de domínio da União ou dos Estados, carece de maior fortalecimento institucional, haja vista que somente cinco dos onze Estados partícipes do Programa já dispõem de um ou mais Comitês de Bacias em funcionamento.

Por se tratar de um programa com ações de fomento de gestão junto aos estados partícipes do Programa, a sua implementação implica em mudanças culturais que muitas vezes não são imediatas, já que passam pela revisão de leis preexistentes, postura e comportamento dos administradores públicos e mobilização das comunidades e das entidades civis em torno do tema. Dessa forma, a ANA argumenta que não há como se definir prazos para a implementação das recomendações elencadas nos itens 8.2.4 e 8.2.5. Uma estruturação institucional do porte desejado deve ser vista sobretudo como um processo político, a ser implementado de forma gradual, com aperfeiçoamento contínuo, face as peculiaridades de cada Estado e bacia brasileira.

Nesse sentido, a equipe entendeu que um diagnóstico mais preciso quanto a melhoria de desempenho dos Estados poderá ser feito no próximo monitoramento, a tratar da Avaliação de Impacto, utilizando como suporte metodológico a análise dos indicadores de desempenho, pesquisa postal com gestores estaduais e estudos de caso.

Não obstante, entendeu-se ser conveniente propor duas novas recomendações:

- a) à ANA, no que se refere à memória das missões/viagens, que consolide-as em forma de relatório, de forma a fortalecer os instrumentos de acompanhamento e controle do PROÁGUA/Semi-árido, além de facilitar a obtenção de informações seguras sobre a efetividade desse tipo de trabalho.
- b) à SIH/MI que elabore e encaminhe a este Tribunal relatórios periódicos de acompanhamento das etapas referentes à revisão e implementação do projeto do Sistema Adutor do Pajeú, relatando como os critérios técnicos, econômico-financeiros, ambientais e



institucionais adotados pelo PROÁGUA/Semi-Árido estão se adequando àquela obra e quais os resultados práticos de sua utilização.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5.1 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. Humberto Souto, 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 2003, quanto será realizada a Avaliação de Impacto, a contar 24 meses da data da Decisão nº 829/2001-Plenário;

b) recomendar à SIH/MI que elabore e encaminhe a este Tribunal relatórios periódicos de acompanhamento das etapas referentes à revisão e implementação do projeto do Sistema Adutor do Pajeú, relatando como os critérios técnicos, econômico-financeiros, ambientais e institucionais adotados pelo PROÁGUA/Semi-Árido estão se adequando àquela obra e quais os resultados práticos de sua utilização.

c) recomendar à ANA, no que se refere à memória das missões/viagens, que consolide-as em forma de relatório, fazendo menção ao local, ao ano, ao objetivo, à situação encontrada e às conclusões da visita, de forma a fortalecer os instrumentos de acompanhamento e controle do PROÁGUA/Semi-árido e facilitar a obtenção de informações seguras sobre a efetividade desse tipo de trabalho.

d) 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/MI e à 4ª Secretaria de Controle Externo, para conhecimento; e

e) restituição dos autos à Seprog, com vistas a dar continuidade aos trabalhos de monitoramento.

À consideração superior.

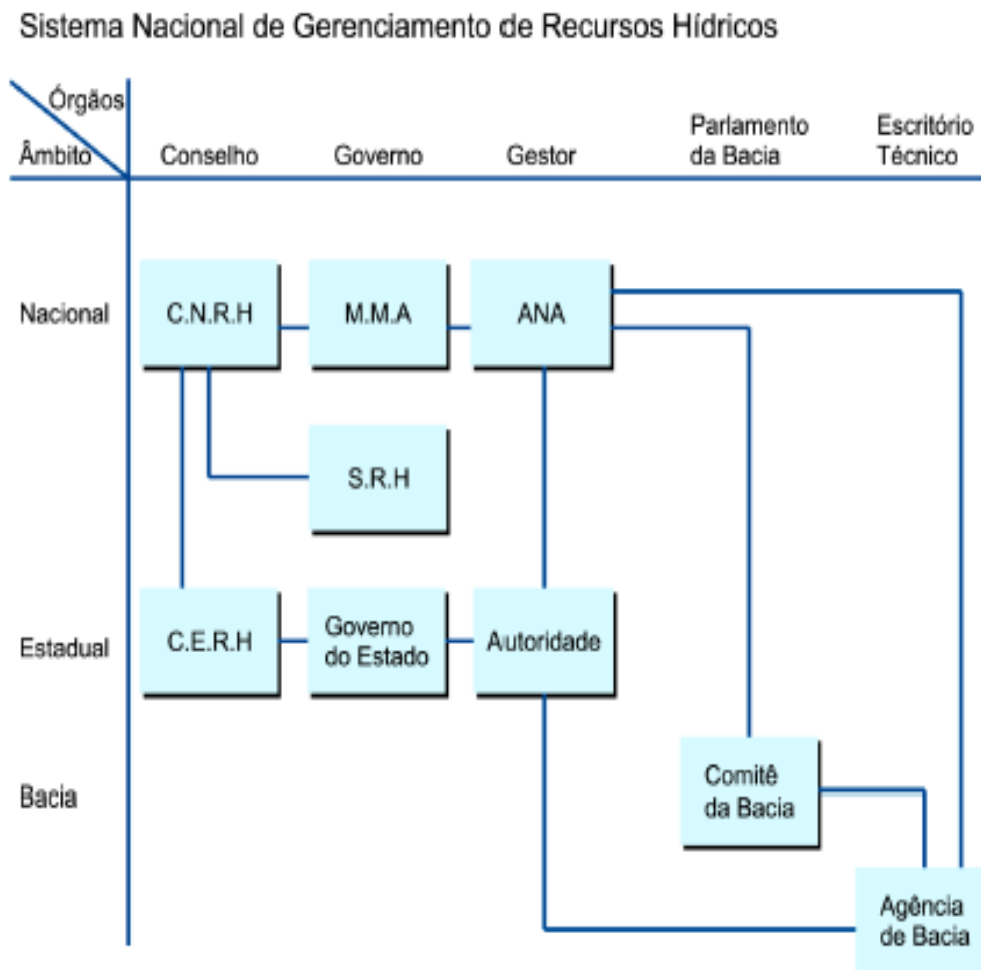
Seprog, 1ª DT, Brasília/DF, fevereiro de 2003.

Paulo Gomes Gonçalves
ACE – Matr. 4553-5

Sildaléia Silva Costa
ACE – Matr. 4230-7



APÊNDICE I - ÓRGÃOS COMPONENTES DO SINGREH



Fonte: Relatório de Gestão 2001 da Agência Nacional de Águas - ANA



FONTES DE CONSULTA

- 1) Agência Nacional de Águas - ANA; Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. *Introdução ao Gerenciamento de Recursos Hídricos*. Brasília, 2001.
- 2) Agência Nacional de Águas - ANA. *Plano Operativo Anual - POA 2002 - Consolidado - PROÁGUA/Semi-árido*. Brasília, 2002.
- 3) Decreto nº 4.024, de 21/11/2001 - Estabelece critérios e procedimentos para implantação ou financiamento de obras de infra-estrutura hídrica com recursos financeiros da União.
- 4) GARJULLI, Rosana. *Oficina Temática: Gestão Participativa dos Recursos Hídricos - Relatório Final*. Aracaju: PROÁGUA/ANA, 2001. 95 p.
- 5) Lei nº 9.433, de 8/01/1997 - Institui a Política e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos.
- 6) Resolução ANA nº 194, de 16/09/2002.
- 7) Site do PROÁGUA/Semi-árido - www.proagua.gov.br
- 8) Site da Agência Nacional de Águas - ANA - www.ana.gov.br
- 9) Tribunal de Contas da União. *Roteiro de Auditoria: Monitoramento de Auditorias de Natureza Operacional*. Brasília, 2002.



GLOSSÁRIO

AGÊNCIA DE BACIA - Instituição que exerce a função de Secretaria Executiva de um ou vários Comitês de Bacias Hidrográficas e que respondem pelo suporte administrativo, técnico e financeiro, inclusive de cobrança pelo uso da água, na sua área de atuação, e de capitulação de infratores às normas de utilização de recursos hídricos.

BACIA HIDROGRÁFICA - Unidade Territorial para implantação da Política de Recursos Hídricos e atuação do Sistema de Gerenciamento Integrado do Recursos Hídricos.

COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA - Instrumento utilizado pelos governos para dar racionalidade econômica à utilização dos Recursos Hídricos e também, servir como mecanismo de geração de recursos financeiros para os serviços de obras de proteção, conservação e recuperação de Recursos Hídricos.

COMITÊ DE BACIA - Entidade colegiada de representantes do Poder Público e representantes de Usuários e das Comunidades, de forma paritária. Propõe/aprova planos, Programas e projetos, para utilização dos recursos hídricos em determinada Bacia Hidrográfica.

GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS - Sistema voltado para a gestão integrada dos Recursos Hídricos das bacias e com o objetivo de implementar a política governamental para o setor, de evitar danos às comunidades, e de solucionar problemas de escassez e também conflitos entre os usuários.

OBRAS DE USO MÚLTIPLO - Obras de interesse comum ou coletivo, precedidas de estudos de viabilidade técnica, econômica, social e ambiental, com previsão de formas de retorno dos investimentos públicos e voltadas à otimização no uso dos recursos hídricos.

OUTORGA - Autorização de Órgão competente para implantação, ampliação e alteração de projetos de qualquer empreendimento que demande a utilização de recursos hídricos, superficiais ou subterrâneos, bem com a realização de obras ou serviços, que alterem o seu regime, quantidade ou qualidade das águas.

PLANO DIRETOR DE BACIA - Plano de ações e investimentos na Bacia, observando princípios e diretrizes da Política de Recursos Hídricos.

PLANO OPERATIVO ANUAL – POA - Documento de programação anual elaborado a partir da definição de objetivos e diretrizes anuais do PROÁGUA/Semi-árido pelo Comitê Gestor, devendo conter a definição de todas as ações que serão desenvolvidas no período, bem como a quantificação dos recursos envolvidos e as estimativas de prazos de realização.

POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS - É o conjunto de dispositivos legais, normas, diretrizes e demais instrumentos que formulam objetivos, delineiam e orientam a atuação dos Governos no sentido do atingimento desses objetivos.



SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS - Sistema integrado de geração, tratamento e disseminação de informações para o estudo integrado de bacias e do comportamento dos Recursos Hídricos ao longo do tempo.

TARIFA - Valor a ser cobrado pelo direito de uso da água, que visa reconhecer os recursos hídricos como bem econômico e dar ao Usuário indicação do seu real valor, devendo incluir na sua composição os custos financeiros e de operação e manutenção dos ativos.

UEGP- Unidade de Gerenciamento do PROÁGUA/Semi-Árido no Estado participante.

UMA - Unidade de Monitoria e Avaliação, criada do âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento.

USUÁRIO - Beneficiário que se utiliza, para os diversos fins, dos recursos hídricos disponíveis na Bacia, podendo ser pessoas físicas, pessoas jurídicas, associações civis ou Municípios, enquanto usuários.



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