

Relatório do Ministro Relator

Cuida-se do último relatório de monitoramento da implementação das determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal relativamente à Auditoria de Natureza Operacional (ANOp) realizada no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-árido Brasileiro (Proágua/Semi-árido), denominado “Avaliação de Impacto”.

2. As determinações expedidas por este Tribunal foram efetuadas mediante a Decisão 829/2001 - Plenário - TCU, quando da apreciação da ANOp e, posteriormente, mediante o Acórdão 669/2003 - Plenário - TCU, já por ocasião do segundo monitoramento realizado.

3. Adoto como parte deste relatório o trabalho realizado pela equipe de auditoria formada por analistas da 4ª Secex e da Seprog (fls. 16/57, vol. 9), permitindo-me apenas suprimir as notas de rodapé, os elementos gráficos e demais ajustes necessários a adequá-lo aos padrões de formatação de acórdãos deste Tribunal:

“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 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 012.653/2000-0).

1.3 O relatório final da supracitada auditoria (documento original - volume I) foi apreciado por esta Corte, mediante a Decisão 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 12, de 15/3/2002, 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 primeiro Monitoramento no Proágua/Semi-Árido (fls. 540 a 557, vol. IV). Em Sessão Ordinária do Plenário de 21/8/2002, o relatório foi apreciado e, conforme Decisão 1.060/2002, foi autorizada a realização do segundo monitoramento do referido programa.

1.6 Em 12 de maio de 2003 foi concluído o segundo monitoramento no programa (fls. 657 a 681, vol. IV). Em Sessão Ordinária do Plenário de 11/6/2003, os autos foram apreciados e, conforme Acórdão 669/2003, foi autorizada a realização da próxima atividade de monitoramento do programa, com a finalidade da avaliação do impacto da implementação das recomendações da Decisão 829/2001 - Plenário. Em cumprimento ao referido acórdão, o terceiro, e último monitoramento, destinado a avaliação de impacto, foi realizado em novembro de 2003.

1.7 Este Tribunal, por meio do Acórdão 669/2003, de 11/6/2003, entre outras proposições, determinou ao Ministério da Integração Nacional, à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e à Agência Nacional de Águas que adotassem as providências necessárias para agilizar o cumprimento das recomendações contidas nos subitens 8.2.1, letras 'a' e 'b', 8.2.2, letras a, b e d, 8.2.3, 8.2.4 e 8.2.5 da Decisão 829/2001, consideradas como em implementação no relatório resultante do segundo monitoramento.

1.8 Encaminhou, então, o sr. Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas por meio do Ofício 224/2004/DP - ANA, de 15 de junho de 2004 (Volume 8), providências adotadas concernentes aos itens 8.2.2, 'a', 'b' e 'd', 8.2.3, 8.2.4 e 8.2.5 da Decisão 829/2001 (Relatório de auditoria realizada no Proágua/Semi-Árido), e 9.4 da Decisão 669/2003 (2º monitoramento). Quanto ao item 8.2.1 a, b, foi dirigido ao Ministério da Integração Nacional.

1.9 Cabe esclarecer que, quando os documentos em análise foram encaminhados a este Tribunal, o relatório de avaliação de impacto da auditoria encontrava-se no Gabinete do Exmo. Ministro-Relator para apreciação (fls. 1069 a 1098 do Volume 7). Os novos elementos apresentados foram então incorporados, nesta oportunidade, ao relatório de avaliação de impacto.

Importância do tema

1.10 As preocupações a respeito do aproveitamento das águas, de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável, visam a compatibilizar o uso múltiplo dos recursos hídricos com o enorme contingente de pessoas, físicas e jurídicas, que os utilizam. É necessário, portanto, planejar e induzir o uso racional desse recurso natural, adotando mecanismos capazes de controlar sua captação e manuseio, preservando seu aproveitamento múltiplo e evitando que sua insuficiência venha a ser um fator de restrição ao desenvolvimento de uma região.

1.11 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 normais. 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 agravo dessa situação de vulnerabilidade econômica e social.

1.12 Nesse aspecto, o processo institucional brasileiro apresentou uma evolução muito importante nos últimos anos, destacando-se: i) edição da Lei 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

1.13 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 brasileiro .

1.14 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.

1.15 A execução do programa é descentralizada e participativa, com ações realizadas pelos Estados, sob coordenação federal, vinculando-se 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

1.16 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

1.17 No trabalho de auditoria verificou-se 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.

1.18 No que diz respeito aos procedimentos gerenciais na implementação do Programa, as principais constatações 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;

1.19 Identificaram-se, 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.

1.20 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.

1.21 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.

1.22 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.

1.23 Ante o exposto, a equipe concluiu que havia 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 seu monitoramento por este Tribunal ao longo dos próximos anos.

2. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

2.1 No segundo Monitoramento do Proágua/Semi-árido, verificou-se, mediante exame documental e entrevista com os gestores responsáveis pelo Programa, que, decorridos 17 meses da apreciação da auditoria, 45,5% das recomendações foram implementadas e 54,5% encontravam-se em fase de implementação.

2.2 Dando prosseguimento aos trabalhos de Monitoramento iniciados em abril de 2002, o presente capítulo se propõe a diagnosticar quais iniciativas e instrumentos foram ou estão sendo adotados pelos gestores responsáveis pelo Programa, no sentido de dar cumprimento às determinações e recomendações exaradas pela Decisão 829/2001 - Plenário, avaliando, inclusive, os impactos gerados em decorrência das implementações realizadas.

Determinação 8.1.1, 'a' - que a ANA remeta ao TCU, no prazo de sessenta 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.

2.3 Conforme verificado às fls. 664 e 665 do vol. IV, durante a realização do segundo Monitoramento, considerou-se que as informações, documentos e materiais técnicos juntados ao processo estavam em conformidade com o que foi solicitado, suprimindo, inclusive, as pendências citadas no primeiro Monitoramento. Desta forma, considerou-se que a determinação foi integralmente cumprida.

2.4 A implementação dessa determinação ofereceu subsídios ao TCU para a construção de uma sistemática de acompanhamento e início do monitoramento das demais determinações e recomendações constantes da Decisão 829/2001-P, conforme termos do Manual Técnico de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria Segecex 12/2002.

Determinação 8.1.1, 'b' - que a ANA cumpra, rigorosamente, as normas do Acordo de Empréstimo 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.

2.5 De acordo com o exposto às fls. 665 e 666, vol. IV, do Relatório do segundo Monitoramento, diante dos esclarecimentos apresentados pela UGPG/ANA à época do 1º Monitoramento, considerou-se que a determinação foi implementada.

2.6 Como principal benefício oriundo da determinação em tela, destaca-se a adequação dos atos de gestão da UGPG aos termos do Acordo de Empréstimo celebrado com o Banco Mundial, em especial quanto à vedação de celebração de convênios diretamente com municípios. O benefício financeiro decorrente da presente determinação não é quantificável, contudo, entende-se que a vedação imposta pela cláusula em questão tem por objeto um maior controle dos recursos orçamentários do projeto.

Determinação 8.1.2 - 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 Siafi (fls. 547 e 548, vol. IV). Assim considerou-se que a situação se encontrava regularizada, tendo o responsável cumprido a determinação do TCU.

2.9 O impacto decorrente dessa determinação diz respeito à conformidade dos atos de gestão da UGPG aos termos do Acordo de Empréstimo celebrado com o Banco Mundial.

Recomendação 8.2.1, 'a' - 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.

2.10 Observa-se que, nos termos do art. 2º da IN/STN 01/1997, a assinatura de convênio fica condicionada à apresentação, por parte do conveniente, de Plano de Trabalho. Ainda conforme disposto na referida instrução, integrará o Plano de Trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o Projeto Básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, instalação ou serviço objeto do convênio, sua viabilidade técnica, custo, fases, ou etapas, e prazos de execução, devendo conter os elementos discriminados no inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993.

2.11 Nos termos da Lei 8.666/1993, entende-se por Projeto Básico o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

2.12 A falta de normatização de critérios técnicos de avaliação dos projetos básicos dos convênios resulta na celebração de convênios e transferência de recursos a estados e municípios sem a necessária análise de viabilidade dos empreendimentos. A ausência de procedimentos de avaliação de projetos acaba por ocasionar falta de rigor na análise do mérito e da viabilidade da obra proposta.

2.13 Com a definição de critérios técnicos para avaliação de projetos, busca-se assegurar o atendimento a dois postulados básicos que devem ser obedecidos na aplicação de recursos públicos: zelo pelos recursos liberados e atendimento aos anseios da sociedade.

2.14 Nesse sentido, conforme consignado no Relatório do segundo Monitoramento (fls. 666 a 669, vol. IV), a presente recomendação preconizou a importância de se estender a aplicação dos critérios de elegibilidade de projetos do Proágua/Semi-árido às demais obras do MI, partindo-se do princípio de que tais critérios de avaliação eram mais adequados ao cumprimento da legislação em vigor.

2.15 O motivo para tal recomendação, de acordo com o exposto no relatório supracitado, deve-se ao fato de que, no âmbito do Proágua/Semi-árido, os projetos de obras prioritárias deveriam estar embasados em estudos e planos específicos que incluíssem estudos de viabilidade, avaliação de impactos ambientais, sustentabilidade técnica, operacional, financeira e ambiental, e avaliações econômicas. Assim, segundo a diretriz 23 do POA/2003 [Plano Operativo Anual], 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’.

2.16 De acordo com o exposto no Ofício SIH/MI 889, de 13/11/2000 (fls. 91 a 93, vol. principal), a SIH/MI 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 primeiro Monitoramento (fls. 146, vol. IV).

2.17 A SIH/MI informou, por meio do Ofício 261, de 7/10/2002 (fls. 609 e 610, vol. IV), que vinha envidando esforços na criação de uma unidade de avaliação de projetos, além de estar buscando condições operacionais para que fossem criadas metodologias e rotinas que permitissem 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.

2.18 Durante o segundo Monitoramento, verificou-se que, decorridos mais de 24 meses da proposta abarcada pelo Ofício SIH/MI 889/2000, ainda não havia sido criada a citada Unidade de Avaliação (fls. 676 a 678, vol. IV). Tal fato ensejou nova determinação dirigida ao MI, conforme item 9.2 do Acórdão 669/2003-P, nos seguintes termos:

determinar ao Ministério da Integração que, em cumprimento ao estabelecido no Ofício SIH/MI 889, de 13/11/2000, crie e estruture, no prazo de 90 dias, uma unidade de avaliação de projetos de obras de infra-estrutura hídrica, bem como elabore e institucionalize os manuais operativos contendo a definição dos parâmetros e critérios a serem seguidos na análise dos projetos de perfil diferente daqueles financiados com recursos do Proágua/Semi-árido.

2.19 Para verificar o cumprimento da determinação, esta equipe encaminhou, por meio do Ofício de Solicitação 01/2003-01, pedido de informações sobre as providências adotadas pela SIH a respeito da criação da referida Unidade de Avaliação. Em resposta à solicitação da equipe, o Ministério da Integração Nacional encaminhou o Ofício 493/SIH-MI, de 21/11//2003.

2.20 Consta do Ofício SIH-MI 493/2003 (fls. 1.051, vol. VII), que o Ministério da Integração Nacional, através da Secretaria de Infra-estrutura Hídrica, vem tomando iniciativas de buscar entendimento com os Estados da Federação para o desenvolvimento de um arcabouço institucional consolidado, com vistas a disciplinar a elaboração de estudos e projetos e a formulação de convênios para o financiamento de obras hídricas.

2.21 Neste sentido, informa que, com relação aos critérios de elegibilidade, elaboração de estudos de viabilidade, e análise dos estudos, a SIH está em processo de discussão com os representantes das Secretarias Estaduais de Infra-estrutura, para elaboração de uma instrução normativa disciplinando a celebração de convênios para a execução de obras de infra-estrutura hídrica com o Ministério da Integração.

2.22 A SIH encaminhou, juntamente com o Ofício 493/2003, minuta da referida instrução normativa (fls. 1.052 a 1.057, vol. VII), informando que o documento definitivo, após negociação com os estados e apreciação pela Consultoria Jurídica do Ministério, seguiria para sanção do Ministro. Desta forma, a SIH entende que com a edição da instrução normativa estaria atendendo de maneira mais abrangente as proposições deste Tribunal.

2.23 Analisando-se o documento em questão, verifica-se que a instrução normativa proposta, em seu art. 1º, tem por objetivos:

I - estabelecer os critérios para celebração de convênios para execução de obras com recursos do Orçamento Geral da União;

II - classificar as obras de infra-estrutura, de forma a considerá-las, para fins de análise do pleitos, como de pequeno, médio e grande porte;

III - normatizar os estudos necessários para a aprovação dos projetos;

IV - estabelecer os parâmetros técnicos para a aprovação dos projetos;

V - compatibilizar as Políticas e Planos de Integração Nacional com os Programas e Projetos propostos por cada uma das unidades da federação;

VI - garantir a viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental dos empreendimentos a serem executados. (grifos nossos)

2.24 A instituição desse normativo faz parte da estratégia adotada pelo MI para a definição de um Marco Regulatório que objetiva disciplinar a análise de propostas dos organismos regionais, governos estaduais, Distrito Federal e prefeituras municipais, referentes a projetos relacionados aos programas do Plano Plurianual e do Orçamento Geral da União (fls. 1.058 a 1.067, vol. VII).

2.25 Assim, dentre os objetivos propostos na instrução verifica-se que os objetivos descritos nos itens I e VI vão ao encontro da Recomendação 8.2.1 'a', pois preconizam o estabelecimento de critérios para celebração de convênios para execução de obras hídricas, garantindo a viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental dos empreendimentos a serem executados.

2.26 A referida minuta estabelece em seu art. 2º, quando trata da documentação mínima necessária, que os projetos a serem apresentados à SIH-MI pleiteando a liberação de recursos do orçamento deverão estar acompanhados de estudos de reconhecimento, viabilidade, impacto ambiental, projeto básico e da licença prévia das obras obtida de acordo com a legislação ambiental pertinente.

2.27 No entanto, observa-se que a referida minuta, apesar de estabelecer a necessidade da existência de [estudos de] impacto ambiental para aprovação do projeto, não estabelece quais os mecanismos a serem adotados para o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, de acordo com o estabelecido na Lei 8.666/93.

2.28 Ainda com relação ao critério ambiental, comparando-se a referida instrução normativa com os critérios definidos para o Proágua, verifica-se não haver referência específica à necessidade de definição de plano para a concretização das ações mitigadoras dos impactos previstos.

2.29 Ressalte-se, ainda, que a referida instrução também não aborda o critério de análise institucional da capacidade operacional e financeira da empresa responsável pela operação dos sistemas existentes.

2.30 Desta forma, tendo em vista que a referida instrução ainda se encontra em processo de discussão, considera-se oportuno recomendar que sejam discutidas alterações em seu texto que contemplem os critérios ambientais e institucionais, a exemplo dos definidos para o Proágua.

2.31 Com relação à criação da Unidade de Monitoramento e Avaliação, constatou-se o descumprimento por parte do Ministério da determinação proferida no item 9.2 do Acórdão 669/2003, uma vez que apenas um projeto se encontra em fase de avaliação e a equipe responsável pela tarefa não foi formada.

2.32 Todavia, entende-se que a iniciativa do Ministério quanto à consolidação do Marco Regulatório está em consonância com a motivação e os fins almejados por esta Corte de Contas quanto às determinações e recomendações exaradas em relação ao assunto em tela, embora ainda seja necessária a realização dos ajustes tratados nos parágrafos 2.28 e 2.29.

2.33 Dessa forma, entende-se necessário recomendar à SIH/MI que realize os ajustes necessários a contemplar as lacunas apontadas nos parágrafos anteriores, informando a este Tribunal as providências adotadas.

2.34 Por fim, com relação ao recomendado no item 9.3 do Acórdão 669/2003-P, cumpre informar que a SIH/MI disponibilizou ao TCU relatório de análise técnica do projeto básico do Sistema Adutor do Pajeú, em Pernambuco, denominado de 'Revitalização da Bacia do Rio Pajeú - Relatório de Identificação da Obras', elaborado em julho de 2003, além de Relatórios de Viagem produzidos pelo Consultor responsável por esses estudos e acompanhamentos. Tais documentos contêm as conclusões principais acerca das etapas referentes à revisão desse projeto. Considera-se, assim, atendida essa recomendação.

2.35 Analisando preliminarmente o projeto do Sistema Adutor do Pajeú, sob os critérios do Proágua/Semi-árido, a SIH concluiu que o mesmo deveria sofrer completa revisão, inclusive quanto ao mérito da obra. Detectou-se ainda que, caso a implantação da adutora fosse justificada, a vazão necessária para o atendimento da população não ultrapassaria 50% da inicialmente calculada, uma vez que aqueles cálculos utilizaram, no dimensionamento da demanda, uma taxa de crescimento populacional muito elevada, além de apresentar outros vícios.

2.36 Assim, foi proposta a substituição do projeto do Sistema Adutor do Pajeú por uma solução mais abrangente, denominada Projeto de Revitalização da Bacia do Rio Pajeú, com as seguintes ações:

a) aumento da oferta de água, com aumento da capacidade de acumulação dos mananciais das cidades, realização de investimentos para a modernização das instalações da Companhia

Pernambucana de Saneamento - Compesa e auxílio ao estado de Pernambuco e aos municípios na aplicação da legislação ambiental existente, de forma a se iniciar procedimentos de preservação dos mananciais de toda a bacia;

b) saneamento básico, com a recuperação e ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário e disposição de lixo, de modo a proporcionar melhor qualidade de vida às populações urbanas e evitar a poluição dos recursos hídricos da região;

c) abastecimento rural, com a implantação de sistemas simplificados de abastecimento de água para as pequenas comunidades rurais.

2.37 Foi destacado que, mesmo expandindo os benefícios à população, o novo projeto irá consumir menos da metade dos recursos inicialmente previstos para o Sistema Adutor do Pajeú. Como benefício adicional o projeto propiciará condições operacionais à Compesa para que sejam eliminados os prejuízos atualmente incorridos pelos sistemas de abastecimento de água da região.

2.38 Além dos benefícios qualitativos apresentados, foi possível estabelecer quantitativamente, em termos financeiros, uma economia de 57% sobre os recursos inicialmente projetados, que eram de aproximadamente R\$ 350 milhões e decaíram para R\$ 150 milhões.

Recomendação 8.2.1, 'b' - 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' - à 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 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.

2.39 Cumpre considerar, inicialmente, que um dos objetivos específicos do Proágua é a descentralização do gerenciamento dos recursos hídricos para os comitês de bacias e associações de usuários. Para que esse objetivo possa ser alcançado, torna-se necessário o fortalecimento institucional desses organismos que, conforme exposto no relatório de monitoramento anterior, 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 Bacias e demais organismos colegiados (sobretudo no âmbito estadual). Espera-se, assim, 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.

2.40 O objetivo em tela vai ao encontro da política definida pela Lei das Águas, que preconiza a gestão descentralizada e participativa dos usuários dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso da água. A gestão descentralizada ocorrerá mediante atuação dos comitês de bacia e das agências de água.

2.41 Dessa forma, as recomendações deste Tribunal tiveram por escopo dotar o programa de mecanismos que garantissem a participação dos usuários de águas nas decisões relativas à gestão dos recursos hídricos na sua região de atuação.

2.42 No presente monitoramento, foi solicitado à UGPG que informasse quais providências foram adotadas para dar cumprimento à determinação em tela. Em resposta ao Ofício de Solicitação de Informações 02/2003-1, foram encaminhados a este Tribunal relação dos convênios firmados no âmbito do Proágua e cópia dos respectivos termos aditivos.

2.43 Analisada a documentação, verificou-se que os convênios firmados com os Estados de Minas Gerais, Ceará, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe foram aditivados com alteração da cláusula relativa às obrigações das partes, fazendo constar, dentre as obrigações do convenente, os itens seguintes:

- aprovar, por intermédio das entidade locais de usuários de água, se houver o objeto pactuado no presente instrumento, em observância aos fundamentos da Lei 9.433/97;

- comunicar aos comitês de bacias hidrográficas ou associações intermunicipais de recursos hídricos locais, se houver, por intermédio da Unidade Estadual de Gerenciamento do Proágua/Semi-árido- UEGP ou do órgão gestor estadual de recursos hídricos, a assinatura do presente instrumento, bem como de qualquer convênio que envolva a destinação de recursos a serem aplicados na sua área de atuação;

- submeter, por intermédio da Unidade Estadual de Gerenciamento do Proágua/Semi-árido- UEGP ou do órgão gestor estadual de recursos hídricos, à apreciação dos comitês de bacias afetados, se houver, os projetos de obras que visem aumentar a oferta de água, antes de sua aprovação.

2.44 Registre-se, todavia, que com relação aos estados da Bahia e do Maranhão não foi encaminhada documentação a este Tribunal informando sobre a celebração de aditivos, durante o período de monitoramento, para alteração das obrigações do convenente. Assim, resolveu-se considerar parcialmente cumpridas as recomendações 'a', 'b' e 'd' do item 8.2.2, ora em análise, para que se faça nova recomendação à ANA no intuito de adequar os termos dos convênios celebrados com a Bahia e Maranhão aos termos da recomendação em tela.

2.45 O Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas argumentou por meio do Ofício 224/2004/DP - ANA, de 15 de junho de 2004 (Volume 8) que a recomendação foi atendida no

exercício de 2003, tendo encaminhado cópia do convênio celebrado com o Estado de Alagoas (já verificado pela equipe que avaliou o impacto). Enfatizou também que a cláusula recomendada pelo TCU foi adicionada em todos os convênios celebrados entre a ANA e os estados integrantes do Proágua/Semi-Árido. Como não foram apresentados fatos novos relativos aos convênios firmados com o Estado da Bahia e do Maranhão, mantemos o entendimento firmado pela equipe de monitoramento, no sentido de considerar parcialmente atendidas as recomendações.

2.46 Ressalte-se que essa iniciativa só terá maior efetividade quando todos os estados contarem com comitês ou associações de usuários constituídos e participativos, situação esta que ainda carece de maior atenção, haja vista que, no momento, apenas 5 dos 10 Estados participantes do Proágua/Semi-árido possuem comitês de bacia instalados e 6 contam com algum tipo de associação de usuários.

2.47 Informações prestadas pela UEGP de Pernambuco, em pesquisa realizada durante o presente Monitoramento, avaliando a atuação dos comitês de bacias em seu estado, relata que apenas alguns dos comitês atuam efetivamente. Aponta como principais causas para essa baixa participação os seguintes fatores: a) falta de infra-estrutura adequada (instalações); b) falta de recursos financeiros (cobrança pelo uso da água ainda não implantada); c) desconhecimento da importância do Comitê pelo poder público e pela sociedade civil; d) baixa capacitação dos membros. Destacou, ainda a UEGP que, como trata-se de um processo de aprendizado, a consolidação desses comitês é lenta por natureza.

2.48 Com relação à recomendação 8.2.1 'b', entende-se que a mesma se encontra prejudicada em virtude de sua redação. Entende-se que não cabe ao MI submeter os projetos de obras hídricas à apreciação dos comitês de bacia. Essa fase de apreciação e, se for o caso, aprovação pelos comitês, deve ocorrer em fase anterior ao encaminhamentos dos pleitos ao MI, após exauridas todas as discussões locais sobre a oportunidade e conveniência dos projetos.

2.49 Consta, no art. 3º da Instrução Normativa de que trata o parágrafo 2.22 deste relatório, que os projetos referentes a obras de infra-estrutura hídrica deverão ser acompanhados (...) de manifestação do comitê de bacia diretamente afetado com os respectivos projetos. A minuta da IN prevê a submissão dos projetos de obras de infra-estrutura hídrica previamente à assinatura dos convênios à apreciação do(s) comitê(s) de bacia(s) afetado(s) pelo respectivo projeto.

2.50 Mencione-se, por fim, que embora não possam ser quantificáveis, os benefícios mais expressivos dessas recomendações dizem respeito à melhoria na participação dos usuários de águas nas decisões de alocação de recursos nas suas áreas de atuação, bem como conferir maior transparência à utilização dos recursos aplicados.

Recomendação 8.2.1, 'c'- aos Ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional que orientem 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.

2.51 Nos termos do inciso IV do art. 2º da Portaria Interministerial 84, de 12/4/2000, o POA Consolidado, seus ajustes, readequações e correções de rumos necessárias à execução do Proágua/Semi-árido devem ser aprovados por proposta conjunta da UGP/Gestão e da UGP/Obras.

2.52 Verificou-se que, no processo de elaboração do POA vêm sendo utilizados, como suporte técnico, os trabalhos oriundos das missões realizadas junto aos estados partícipes. Nessas missões são definidas estratégias específicas com vistas ao desenvolvimento institucional dos estados, implementação de bases técnicas para gestão dos recursos hídricos (como por exemplo, rede hidrometeorológica e sistema de informação) e elaboração de estudos e projetos específicos.

2.53 A programação consignada nos POAs de 2002 e 2003 foram preparadas em observância às diretrizes emanadas pelo Comitê Gestor do Proágua/Semi-árido, conforme Deliberações de 07/2001 e 08/2001, de 12/9/2001, e 10/2002, de 27/9/2002. O POA/2002 foi aprovado pela Deliberação 09/2002, de 5/2/2002. Considerando que ambas as deliberações foram aprovadas por unanimidade, entende-se que os representantes do MMA e do MI no Comitê anuíram com os termos e gastos propostos.

2.54 Como já mencionado no segundo monitoramento, o POA/2002 encontra-se bem detalhado em termos de programação financeira, 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. 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.

2.55 Em face das informações obtidas, considerou-se atendida esta recomendação à época do segundo Monitoramento.

2.56 Apesar de não quantificável, tem-se como impacto decorrente da implementação dessa recomendação a melhoria quanto aos critérios de alocação de recursos do Proágua/Semi-árido entre os estados partícipes, contemplando o resultado das avaliações do avanço institucional de cada um deles.

Recomendação 8.2.2, 'c' - 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 213/98, em especial o item 1.2.

2.57 O item 1.2 da Decisão TCU 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.’

2.58 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.

2.59 Por meio do Edital 1, de 10/10/2002 (fls. 190 a 198, vol. IV), publicado no Diário Oficial da União 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.

2.60 As duas etapas previstas para o concurso, provas de avaliação e curso de formação, encontram-se concluídas. A divulgação do resultado final da 1ª etapa do concurso ocorreu em 10 de fevereiro de 2003, por meio do Edital 011. A finalização da segunda etapa do concurso público, que teve a duração de seis semanas, ocorreu em novembro deste ano. Aguarda-se a nomeação dos candidatos aprovados.

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

2.62 Como impacto decorrente da implementação da recomendação tem-se a instituição de um corpo técnico permanente e melhor dimensionado para a execução das atribuições da Agência.

Recomendação 8.2.3 - 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.

2.63 No presente Monitoramento procurou-se, por meio de entrevista eletrônica junto às UEGPs, consultar esses órgãos sobre a atuação da UGPG na implementação das ações propostas pela recomendação 8.2.3. Das nove UEGPs contactadas, quatro responderam (MG, PB, PE e PI), em tempo hábil, aos questionamentos formulados.

2.64 Com relação à supervisão e orientação fornecidas pela UGPG ao órgão estadual, as dificuldades destacadas foram: a reduzida equipe técnica da UGPG; a passagem do Programa da SRH/MMA para a ANA; e as diversas mudanças ocorridas na coordenação da UGPG.

2.65 Quando questionadas se a UGPG vem propiciando a troca de experiências e informações entre as UEGPs, as unidades de Pernambuco e Piauí afirmaram que ‘não’. Já as unidades de Minas Gerais e da Paraíba responderam afirmativamente à pergunta, destacando como benefícios a oportunidade de evitar erros cometidos por outros estados na implementação de ações semelhantes, bem como melhor elaboração, execução e orientação dos projetos.

2.66 Os dois principais problemas a serem resolvidos, segundo depoimento das UEGPs respondentes, são:

a) falta de pessoal qualificado para implementar e dar continuidade às atividades de gestão dos recursos hídricos. Este problema vem sendo enfrentado a partir da realização de cursos de capacitação, entretanto, verifica-se um baixo comprometimento dos funcionários públicos treinados sob a justificativa dos baixos salários, havendo, ainda, uma extrema dificuldade do Estado em atrair e contratar, de forma efetiva, pessoas adequadas às funções;

b) descontinuidade do fluxo financeiro. O atraso na liberação dos recursos de acordo com o POA, seja do repasse federal, seja da contrapartida estadual, atrapalha o bom desempenho das atividades, em especial das consultorias, que muitas vezes desmobilizam totalmente as equipes técnicas, o que provoca atrasos consideráveis nas realizações dos estudos e projetos desenvolvidos;

2.67 O depoimento da UEGP do Piauí é emblemático na avaliação do atual estágio de execução do Programa e das principais melhorias ocorridas nos dois últimos anos:

O Proágua vem enfrentando uma série de dificuldades neste período, principalmente quanto ao repasse dos recursos necessários para a execução adequada dos Planos Operativos. Há uma grande discrepância entre os valores programados e os valores liberados e, em geral, estes repasses concentram-se no final do exercício, comprometendo também o ano subsequente. (...) O fato mais marcante, entretanto, foi o comprometimento da atual Diretoria de Recursos Hídricos em assumir a condução das atividades de gestão das águas estaduais, colocando o Proágua no seu lugar devido de apoio ao órgão gestor e não mais como condutor da política, como ocorria nos anos anteriores.

2.68 A partir dos indicadores de eficácia propostos pela auditoria, constatou-se que o Índice de Eficácia de Implantação do Programa no âmbito estadual (AMPE = grau de atingimento do plano estadual/grau de atingimento ideal do plano estadual) atingiu a taxa de 70,5% da meta estabelecida no acordo de empréstimo com o Banco Mundial. Para o Índice de Eficácia de Implantação do Programa em nível federal (AMPF = grau de atingimento do plano federal/grau de atingimento ideal do plano federal), a taxa foi de 66,9%.

2.69 No período de 2000 a 2003, o Programa foi afetado pelo contingenciamento de recursos orçamentários, o que limitou o cumprimento das metas originalmente definidas. Considerando a existência de saldos do Acordo de Empréstimo e a variação cambial ocorrida, o prazo

do contrato de empréstimo, que expirava em 2003, foi prorrogado por mais 2 anos. Assim, as metas estão sendo redefinidas de forma a se readequarem ao novo cronograma do Programa.

2.70 A versão de nov/2003 do documento intitulado Matriz Situação dos Estados na Gestão de Recursos Hídricos (fls. 1.068, vol. VII), produzido pela ANA, apresenta a categorização das principais ações prioritárias relativas a cada um dos estados participantes do Proágua/Semi-árido. No quadro a seguir, pode-se visualizar as prioridades de ação definidas para cada um dos estados.

(Quadro constante do documento original, fls. 38, vol. 9 dos autos)

2.71 A instalação dos comitês de bacias, a implementação de bases técnicas (rede hidrometeorológica, rede de qualidade da água, enquadramento de cursos d'água e sistema de informação de recursos hídricos) e o desenvolvimento de estudos e projetos visando o planejamento dos recursos hídricos (cadastro de usuários, cadastro de infra-estrutura hídrica, Plano Estadual de Recursos Hídricos, Plano Diretor de Bacias Hidrográficas, disponibilidade hídrica, viabilidade de obras, dentre outros) constituem-se os principais desafios para a gestão do Programa nos próximos exercícios.

2.72 Com relação à recomendação 8.2.3, verificou-se, nos Monitoramentos anteriores (fls. 552 a 553 e 673 a 675, vol. IV), que a ANA vinha promovendo a realização de eventos e trabalhos técnicos, por meio de Missões conjuntas com técnicos do BIRD, dos órgãos estaduais e das UEGPs.

2.73 No último trimestre de 2002, a ANA promoveu encontros e realizou oficinas temáticas de forma a dar suporte técnico e repassar as recomendações da auditoria do TCU 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. A partir desse evento, foram reiteradas diversas recomendações às UEGPs, tendo como fundamento a Decisão TCU 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.

2.74 O relatório do 2º monitoramento (fls. 657-686, Volume 4) ressalta que, em 2001, foram editadas as publicações 'Experiências de Gestão de Recursos Hídricos' e 'Oficina Temática: Gestão Participativa de Recursos Hídricos'. Também vêm sendo realizados esforços para implantação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

2.75 Os documentos de fls. 1130-1150, Volume 8, complementam as informações relativas à atuação da UGPG quanto ao apoio institucional aos estados. Esses documentos são os seguintes: Deliberação 11/2003, de 08 de dezembro de 2003, a qual aprova as diretrizes para a

elaboração do Plano Operativo Anual (POA), relativo ao ano de 2004; agenda da 1ª Oficina de Treinamento do Proágua no Sigma-I, realizada de 16 a 18 de março de 2004 (apresentação do sistema, apresentação da estrutura do plano operativo anual do sistema e dos módulos do sistema); agenda da 1ª reunião de trabalho sobre execução financeira (recomendações de auditoria, prestação de contas, relatório trimestral) realizada em 18 de março de 2004, bem como o material distribuído (impresso e em mídia digital) nesta oportunidade.

2.76 Informa o Diretor Presidente da ANA (fls. 1102-1104) que o apoio técnico aos estados executores do Programa tem sido prestado principalmente por intermédio de visitas, durante as quais os executores são orientados na elaboração de Termos de Referência, dos Planos Operativos Anuais, dos processos de licitação e de prestação de contas dos recursos financeiros. Diversas missões foram realizadas em 2003 e 2004. Da mesma forma, representantes do Estado de Alagoas, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Piauí realizaram visitas técnicas à Agência.

2.77 A ANA também financia ações de treinamento e capacitação, bem como a participação de técnicos estaduais em reuniões, audiências públicas e mobilizações para a formação de comitês de bacia e eventos atinentes aos instrumentos necessários à gestão dos recursos hídricos. Cita-se diversos eventos (nove) realizados no exercício de 2003, nos quais participaram técnicos envolvidos com a implementação do Programa. Recentemente, foi realizada a 1ª Reunião de Trabalho do Proágua no SIGMA I/MMA e a 1ª Reunião de Trabalho sobre Execução Financeira, realizada na sede da Agência, durante a qual representantes de todos os estados integrantes do Proágua foram treinados para utilização do Sistema de Informações Gerenciais do Meio Ambiente.

2.78 Registra-se também que a ANA tem apoiado a criação de órgãos autônomos para gestão de recursos hídricos, tendo sido criada a Agência de Águas, Irrigação e Saneamento no estado da Paraíba e o Instituto de Gestão das Águas (IGARN), no Estado do Rio Grande do Norte. Estudos de viabilidade técnica foram iniciados nos estados de Alagoas, Bahia e Sergipe, e concluídos pelos estados do Piauí e Pernambuco.

2.79 De fato, verifica-se, nas respostas dos estados à solicitação da ANA, referentes aos itens 8.2.4 e 8.2.5, que várias ações têm sido financiadas e apoiadas pelo Programa, como as propostas de reestruturação institucional (AL, MG, PE, PB, PI, SE), cobrança pelo uso da água bruta (BA, PB, PI, RN, SE), formação de profissionais, conservação de recursos hídricos, mobilização e difusão, seminários, participação de técnicos e integrantes dos comitês de bacia (MG), construção de sistema adutor (PE), mobilização e gestão participativa, formação de agentes gestores, conservação de recursos hídricos (PI), criação de associações, sensibilização, mobilização e capacitação das comunidades, oficinas temáticas para implantação de comitês e simpósios voltados à gestão de recursos hídricos (SE).

2.80 Em reunião de monitoramento, realizada com a participação do gerente e técnicos do Proágua/Semi-árido na Agência Nacional de Águas - ANA, durante o primeiro monitoramento (30/4/2002), foi esclarecido que não há como se definir prazos para a implementação das recomendações emanadas pelo Tribunal, 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.

2.81 Trata-se de ações permanentes de gestão, as quais correspondem à própria finalidade do Programa. As informações apresentadas demonstram que muitas providências vêm sendo tomadas e que muito se tem ainda que evoluir. Em face dos esforços que vêm sendo realizados, cujos registros constam deste processo, e da abrangência dos assuntos atinentes ao item 8.2.3, entende-se que, no período em questão, as ações atinentes a esta recomendação foram implementadas.

Recomendações 8.2.4 e 8.2.5 - O TCU fez também 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: priorização da elaboração/revisão das políticas estaduais de recursos hídricos; promoção de estudos de viabilidade técnica da criação de órgãos autônomos de gestão dos recursos hídricos; submeter os projetos de obras que visem a aumentar a oferta de água à apreciação dos comitês de bacia afetados, antes de sua aprovação; priorizar a elaboração de estudos sobre cobrança pelo uso da água bruta; priorizar a implantação de sistema de concessão de outorgas; manter apoio técnico mais presente na área de atuação dos comitês; desenvolver estudos com vista à adoção de sistemática descentralizada de cadastramento dos usuários da água; considerar a possibilidade de promover ações de sensibilização, mobilização e capacitação das comunidades e desenvolver projetos de conservação ecológica de mananciais em parceria com as universidades; incluir, entre suas atividades de sensibilização e de capacitação dos usuários, o tema outorga do direito de uso da água; desenvolver, em parceria com órgãos estaduais de educação e meio ambiente, campanhas de educação ambiental voltadas para a conservação dos recursos hídricos; e promover 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.

2.82 Conforme já citado nos monitoramentos anteriores, a equipe técnica do Proágua/Semi-árido-Gestão não considerava factível a definição de 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 estaria a cargo dos estados.

2.83 De todo modo, a própria concepção do Programa já abarca boa parte das recomendações exaradas pelo Tribunal no que diz respeito ao desenvolvimento institucional voltado para a gestão dos recursos hídricos nos estados.

2.84 A ANA, por meio do Ofício Circular 02/2004-UGP-AE/ANA, de 12.02.2004, Ofício Circular 03/2004-UGP-AE/ANA, de 08/03/2004, e Ofício Circular 07/2004-UGPG/PROAGUA/SPP-AE, de 26.04.2004, Ofício 40/2004/UGP-ANA, de 23.01.2004 (fls.1280-1320 e 1322, Volume 8), solicitou que os órgãos estaduais se manifestassem quanto à implementação das recomendações. Verifica-se que não consta cópia do ofício encaminhado ao estado do Maranhão. Os estados se manifestaram nos termos dos seguintes expedientes:

- Of. UEGP/AL 018/2004, de 12/03/2004 e OF. UEGP/AL 049/2004, de 13/05/2004 (fls. 1152-1154, 1161-1163, Volume 8) - Alagoas
- Of. 096/04 - PROÁGUA, de 18/05/04 e Of. 295/04-DG, de 24/03/04 (fls. 1167-1170, Volume 8) - Bahia;
- Ofícios UGPE 89/2004 de 15/03/04 e 145/2004, de 06/05/2004 (fls. 1188-1191, Volume 8) - Ceará;
- Ofícios UEGP-MG PROÁGUA/CE/043/2004, de 05/03/2004 e UEGP-MG PROÁGUA/CE/098/2004, de 11/5/2004 (fls. 1198-1199, 1203-1209, Volume 8) - Minas Gerais;
- Ofício UEGP 04/04, de 15/03/04 e 04/04, de 14/05/04 (fls. 1233-1236, Volume) - Paraíba;
- Ofício SECTMA/GAB 183/04, de 24/03/04 (fls. 1223-1228, Volume 8) -Pernambuco;
- Of. PROÁGUA 21/04, de 15/03/04 e 31/2004 de 17/05/04 (fls. 1242-1244, 1248-1253, Volume 8) - Piauí;
- Ofício 060/2004-GS, de 15/03/04 e 026/2004-UEGP/RN, de 05/05/04 (fls. 1261, 1265-1267, volume 8) - Rio Grande do Norte;
- Ofício CG 32/2004-UEGP/SE, de 09/03/04 (fls. 1273-1276, Volume 8) - Sergipe.

2.85 Muitas das recomendações foram sugeridas pela equipe de auditoria com base na experiência do Estado do Ceará, como a criação de órgãos autônomos, coordenação única para gestão das ações, cobrança pelo uso da água, adoção de sistemática descentralizada de cadastramento de usuários, manutenção de apoio técnico na área de atuação dos comitês, que faz parte da estratégia de operação e alocação negociada da água. Na área de sensibilização e mobilização social esse estado desenvolve, desde 1994, através de equipe própria, processo de sensibilização e mobilização da sociedade civil organizada, de usuários de água e dos municípios das bacias hidrográficas do estado.

2.86 Diversas práticas do estado da Bahia foram também objeto de recomendação, como coordenação única para todos os programas, implantação de escritórios regionais em parceria, trabalho em parceria com universidades, projetos de conservação dos recursos hídricos e capacitação de comunidades.

2.87 As informações encaminhadas pelos estados indicam o estágio de desenvolvimento da Política, de acordo com as especificidades de cada unidade da federação. Nesse caso, entendemos

que não cabe manifestação sobre a etapa de implementação das recomendações, uma vez que envolvem o aperfeiçoamento das instituições e a organização social, ações de caráter permanente. As informações serão apresentadas com a finalidade de demonstrar o quadro em que se encontra a situação, destacando-se casos mais representativos. Os subitens referentes a cada recomendação (8.2.4 e 8.2.5) serão tratados em conjunto, de acordo com a afinidade dos assuntos tratados.

Recomendação 8.2.4

Arcabouço legal e organização institucional (letras a, b, c)

2.88 A maior parte dos estados conta com legislação consentânea à legislação federal das águas (Lei 9.433, de 08.01.97) e o processo de reestruturação de suas instituições encontra-se em andamento. No estado de Alagoas, tem-se a Lei 5.965, de 10/11/1997; em Minas Gerais, a Lei 13.199, de 29/1/1999, o Decreto 41.578, de 08 de março de 2001, entre outros regulamentos; na Paraíba, a Lei Estadual 6.308, de 02 de julho de 1996, encontrando-se em elaboração o Plano Estadual de Recursos Hídricos. Da mesma forma, no Piauí, a Lei Estadual de Recursos Hídricos do estado foi sancionada em 16/8/2000. Sergipe vem trabalhando na revisão e elaboração da política estadual, tendo sido editada a Lei Estadual 3.870/97, que estabelece as políticas estaduais de recursos hídricos e cria os novos órgãos de gestão. Em Pernambuco, a Lei Estadual 11.426/97, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, é objeto de estudo por Câmara Técnica no âmbito do Conselho Estadual de Recursos Hídricos.

2.89 Nos estados da Bahia e do Ceará, estão em discussão anteprojetos de lei que revisam o arcabouço legal existente. No estado do Rio Grande do Norte, o primeiro passo para mudança do cenário estadual ocorreu com a publicação da Lei 8.086 de 15/4/2002, para a criação do Instituto de Gestão de Águas (IGARN), diretamente ligado à Secretaria de Recursos Hídricos.

2.90 Paralelamente à revisão legal, vem sendo estudada/processada a reestruturação das instituições que tratam da Política de Recursos Hídricos. Em Pernambuco e Alagoas, a proposta de rearranjo institucional vem sendo estudada desde 2002, tendo sido ajustado com a UGPG/ANA que, em 2004, será realizada a atividade de 'avaliação institucional' no estado. Na Paraíba, está em fase de estruturação a Agência de Águas, Irrigação e Saneamento (AAGISA), autarquia vinculada à Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Minerais, criada em novembro de 2001.

2.91 Em Sergipe, foi implantado o Conselho Estadual de Recursos Hídricos, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe. Encontra-se em fase de implantação o Sistema Estadual de Informações de Recursos Hídricos e o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piauí.

2.92 Em Minas Gerais, o órgão gestor dos recursos hídricos é o IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas, autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e

Desenvolvimento Sustentável - SEMAD, reestruturada pela Lei Delegada 83, de 29 de janeiro de 2003.

Cobrança pelo uso da água (letra e)

2.93 Os estados, em geral, estão elaborando ou reexaminando estudos para implantação da cobrança pelo uso da água (Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). O órgão

gestor do estado do Ceará informa que foi concluído estudo sobre tarifas, com vistas a subsidiar a expansão da cobrança. As informações indicam que é o único estado que instituiu tal prática.

2.94 O estado de Sergipe informa que falta apenas a edição do Manual de Cobrança pelo Direito de Uso de Recursos Hídricos (água bruta) para o início da tarifação. Ressalta que a conveniência de dar início à tarifação pelas concessionárias de abastecimento de água e de saneamento é uma tendência natural, para em seguida tarifar o poluidor.

2.95 A dificuldade para implementação dessa providência pode ser verificada pelas informações encaminhadas pelo estado de Pernambuco. Nesse estado, foram elaborados dois estudos, visando à cobrança pelo uso da água bruta. O primeiro, no ano de 1998; e o segundo, no ano 2000. Em 2003, foi formalizada, no âmbito do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, a Câmara Técnica de Cobrança pelo Uso da Água. Essa Câmara atualmente analisa o estudo de cobrança proposto pelo Comitê da Bacia do Rio Pirapama (estudo elaborado no ano 2000), trabalha na revisão da Lei Estadual de Recursos Hídricos e na proposta para a regulamentação do instrumento de cobrança.

2.96 Esclarecem que o início da cobrança pelo uso da água bruta passa pela consolidação dos comitês de bacias, dos instrumentos de outorga e fiscalização, da adequação da Lei Estadual de Recursos Hídricos à Lei Federal e pela criação do órgão autônomo de gestão.

Sistema de concessão de outorga (letra h)

2.97 Com exceção do Piauí, os demais estados informaram utilizar sistema de concessão de outorga. No Piauí, foram realizados estudos para elaboração e implementação de sistema de procedimentos integrados para licenciamento e outorga de empreendimento hídrico no estado. No corrente ano, foi assinado decreto que regulou a Outorga de Recursos Hídricos das águas estaduais. Em síntese, a situação nos estados é a seguinte: sistema implantado desde 2002 (Alagoas); sistema, com o objetivo de automatizar e descentralizar a solicitação e a concessão de outorgas, em fase de licitação (Ceará); Superintendência de Recursos Hídricos reconhecida como detentora de um dos mais eficientes sistemas estaduais de análise e concessão de outorgas, encontrando-se em fase de implantação o Sistema de Suporte à Decisão em Engenharia de Recursos Hídricos, desenvolvido em convênio com a Universidade de São Paulo (Bahia); emitidas até 2004, aproximadamente 8.750 Portarias Administrativas, autorizando o uso de águas superficiais e subterrâneas (Minas Gerais);

sistema em funcionamento, encontrando-se em desenvolvimento sistema integrado de outorga e licença de obras hídricas com acesso e tramitação pela Internet (Paraíba); no período de julho/1998 a dezembro/2003, o órgão gestor estadual recebeu 3.473 requerimentos de outorga, tendo sido emitidas 1.532 termos de outorga (Pernambuco); funcionamento de programa de outorga e licenças desde 1996 (Rio Grande do Norte).

Implantação de escritórios regionais em parceria (letra g)

2.98 A recomendação foi efetivada com base na experiência do estado da Bahia. No Ceará, a Companhia de Gestão de Recursos Hídricos mantém 08 gerências de bacias hidrográficas, que funcionam como secretarias executivas dos comitês para o gerenciamento descentralizado dos recursos hídricos. Em Minas Gerais, foram criadas, em 2003, 07 Unidades Regionais Colegiadas, para atuação em todo o estado, operando com o apoio de técnicos da Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM, Instituto Estadual de Florestas - IEF e Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM. Na Paraíba, o órgão gestor vem estruturando escritórios nas principais regiões do estado, a exemplo da cidade de Sousa e Campina Grande. O primeiro objetivo é descentralizar o pedido de outorga e reduzir custos da atividade de fiscalização. No Piauí, foram implantados os núcleos regionais de Parnaíba e Picos. No Rio Grande do Norte, conta-se com a colaboração da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CAERN para atuação regional.

Apoio técnico aos comitês e implementação de estratégias participativas para apreciação dos projetos de obra, concessão de outorga e cadastramento de usuários (letras d, f, i, e j)

2.99 De acordo com as informações encaminhadas, tanto a concessão de outorga quanto o cadastramento de usuários, da competência dos órgãos gestores estaduais, são realizados sem a participação sistemática dos comitês de bacia, mesmo porque, na maior parte dos estados, os comitês ainda estão em formação e há baixa organização dos usuários.

2.100 No Piauí, não existem Comitês de Bacias Hidrográficas. Na Paraíba e Rio Grande do Norte, o processo de criação de comitês está no início. Na Bahia, a atual legislação não contempla a figura dos Comitês de Bacia Hidrográfica, contudo, ações como o cadastramento de usuários são realizadas com a participação de organismos de usuários da bacia.

2.101 Minas Gerais informou que os projetos de obras desenvolvidos pelo IGAM no âmbito do Programa Proágua/Semi-árido são submetidos aos respectivos comitês nas áreas de domínio onde são implantados. Citam como exemplos o 'Sistema Águas Vermelhas', aprovado pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Mosquito e o 'Sistema Araçuaí' a ser desenvolvido com a prévia consulta e aprovação do comitê da bacia do rio Araçuaí.

2.102 Quanto ao apoio técnico na área de atuação dos comitês para operação do sistema hídrico, apresentam-se dificuldades que podem ser avaliadas pela situação do estado de Pernambuco. O órgão gestor estadual tem proporcionado articulação entre seus técnicos e representantes de alguns

conselhos, visando a operação de reservatórios. A orientação técnica tem sido prejudicada em razão do reduzido quadro técnico e limitação de recursos financeiros. Há também limitações operacionais (equipamentos quebrados) e legal (grande parte dos reservatórios construídos no estado pertencem ao governo federal).

2.103 Nota-se que o apoio tem ocorrido na forma de trabalho de mobilização social, organização coletiva e educação sanitária ambiental. Na Bahia, a Superintendência de Recursos Hídricos - SRH tem estimulado a criação de 84 Comissões Municipais de Usuários de Água - COMUAS e 07 Associações de Usuários de Água - AUAs, nas Bacias Hidrográficas do Paraguaçu e Itapecuru. Tem estimulado também a criação de diversos comitês de bacias hidrográficas. Com o Projeto de Educação Ambiental e Comunicação Social - PEACS, capacitou mais de 1200 multiplicadores em ações de educação ambiental, com ênfase nos recursos hídricos.

2.104 Alagoas vem promovendo diagnóstico participativo e a discussão/montagem de estratégias para sistemas de abastecimento autônomo nas localidades. O estado mantém também um programa permanente de incentivo à criação de comitês nas Bacias hidrográficas do estado e se encontra atualmente trabalhando nas seguintes bacias: Piauí, Pratagy, São Miguel, Catolé/Carrapatinho e Mundaú junto com o estado de Pernambuco. Apoiar também a instalação do Comitê da Bacia do Rio Coruripe, primeiro comitê estadual formalizado no estado, bem como participa de diversas câmaras técnicas junto ao comitê do rio São Francisco.

2.105 Alagoas mantém atividades de educação ambiental e mobilização, apoiando as ações do Comitê pela Democratização da Água e incentivando a organização de Associações de Usuários. A Paraíba desenvolve programa de formação de associações de usuários de água em todo o estado.

2.106 Em Pernambuco, como apoio à mobilização social, foi instituído, desde o início de 2003, o Projeto Comitês de Bacia Hidrográfica e Conselho de Usuários de Água, que conta com 06 profissionais, responsável pelo apoio ao desenvolvimento dos comitês e conselhos de usuários, além de estimular a criação de novos organismos no estado.

Recomendação 8.2.5

Sensibilização e mobilização de comunidades (letras a, b, e, f, k).

2.107 Muitas visitas têm sido realizadas aos estados da Bahia e do Ceará por técnicos e lideranças na área de recursos hídricos, para conhecimento das práticas implementadas nesses estados, como é o caso dos estados de Alagoas e Piauí. Neste estado, houve visitas para conhecimento de estratégias de mobilização adotada na Bahia, entretanto, diversas limitações têm impedido que as parcerias se desenvolvam com maior frequência e amplitude.

2.108 A estratégia de mobilização social adotada no Estado do Piauí na sub-bacia do Guaribas baseou-se no conhecimento adquirido em visitas feitas ao Ceará e na contratação de consultor com atuação na área, conhecedor da metodologia utilizada naquele estado.

2.109 Em Minas Gerais, a metodologia sugerida pela equipe de auditoria (estratégia do estado da Bahia) foi utilizada na implantação dos projetos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas comunidades contempladas no Sistema Águas Vermelhas, disponível em vídeo produzido pela UEGP-MG.

2.110 As associações de usuários de água na Paraíba funcionam no mesmo padrão adotado no estado da Bahia. Também a estratégia adotada no Ceará já serve de modelo àquele estado há algum tempo. A formação de usuários da água, como suporte aos futuros comitês de bacia, é um exemplo claro deste procedimento. Informam que os procedimentos sugeridos relativos às comunidades distantes já fazem parte do cotidiano da equipe, que acompanha aproximadamente 20 (vinte) associações de usuários nesta condição.

2.111 No estado do Rio Grande do Norte, as ações de sensibilização e mobilização necessitam ser reforçadas, apesar de que se mantém programas na área (reuniões com as comunidades com a participação de técnicos da área de recursos hídricos). Nesse sentido, foram enviados técnicos para conhecer o programa desenvolvido no estado do Ceará. Apesar das dificuldades, a Secretaria de Estado mantém o Programa de Incentivo à Criação de Associações de Usuários de Água, onde a comunidade já participa de reuniões com técnicos para discussão de ações nas áreas de educação e divulgação, monitoramento e operação de açudes, e atividades de gestão.

2.112 Na área de sensibilização e mobilização social foram mencionados o desenvolvimento de diversos projetos:

Projeto em elaboração de recomposição da cobertura vegetal, na área de proteção de Limeira II, em Estrela de Alagoas, com o apoio da organização não-governamental Articulação para o Semi-Árido - ASA (Alagoas);

Projeto Conferência das Águas de Minas: Mobilização e Realização de Pré-Conferências', e o Projeto Recuperação Ambiental da Baía do Rio Mosquito; Plano de Formação de Profissionais em Recursos Hídricos para o Estado de Minas Gerais, elaborado por profissionais da Fundação Christiano Ottoni da UFMG; Projeto 'Reestruturação Institucional do IGAM (Minas Gerais);

Programa de Formação de Agentes Gestores de Recursos Hídricos, o qual trabalha com formação de equipe multidisciplinar, com o objetivo de gerenciamento adequado da barragem Bocaina com a participação dos usuários no processo de decisão da alocação da água acumulada (Piauí).

Capacitação de comitês e associações de usuários (letras c, g, l, m, n)

2.113 Em Minas Gerais, técnicos do IGAM e consultores contratados pelo Proágua/Semi-árido são freqüentemente convidados a repassar conhecimentos sobre legislação e instrumentos de

gestão dos recursos hídricos. Os técnicos difundem por meio de palestras e cursos os temas de interesse, como o de outorga de direito de uso da água. Vários técnicos são membros de comitês de bacias hidrográficas em todo o estado.

2.114 Na Bahia, o tema outorga do direito de uso da água foi incluído desde 1998 nos programas de capacitação do estado, sendo utilizado o manual de outorga, cartilhas e folhetos com esta finalidade. Na área de capacitação, a Superintendência do estado cumpre também extensa agenda de seminários envolvendo unidades de usuários, prefeituras municipais, Fóruns de Comitês, Organismos de Bacias Hidrográficas e Ministério Público.

2.115 Informa-se que, na Paraíba, em 2004, será realizado ciclo de 11 oficinas nos principais municípios do estado, com o tema 'Estratégias de uso eficiente da água', onde será discutido o tema outorga. Neste estado, algumas associações de usuários que detêm um maior número de associados ligados à irrigação são responsáveis pelas outorgas em conjunto de determinada região. Estas entidades, na maioria das vezes, conseguem fazer um cadastro de usuários da região e têm um controle constante e real da situação nessas áreas. Este avanço foi conquistado após a sensibilização dos usuários como um todo.

2.116 O tema também tem sido priorizado no estado de Pernambuco. Com essa finalidade foi publicada a cartilha 'Como obter a outorga do direito de uso da água', com 5.000 exemplares.

2.117 Também na área de manutenção de equipamentos pelas próprias comunidades muitos projetos vêm se desenvolvendo, sem que ainda tenham sido implementados. Em Alagoas, está em desenvolvimento a adoção dessa estratégia no abastecimento de comunidade rurais situadas na área de influência do Sistema Adutor Estrela de Alagoas/Minador do Negrão. Em Minas Gerais, desenvolve-se estudos para a viabilização de central de usuários de recursos hídricos, para funcionamento nos moldes das experiências desenvolvidas pelos estados da Bahia e do Ceará, no projeto denominado 'Sistema Diamantina - Localidades', que começará a ser implantado no ano de 2004.

2.118 Na Paraíba, tal procedimento foi iniciado com a construção da Adutora do Cariri. Os 15 chafarizes instalados ao longo da adutora serão gerenciados pela própria comunidade onde cada um está inserido, tendo os usuários se organizado em forma de associações para tanto.

2.119 Foram citadas experiências de intercâmbio entre comunidades, as quais fortalecem as ações de mobilização e capacitação: visita realizada pela Comunidade de Estrela de Alagoas ao Estado da Bahia para conhecimento do sistema; visita à Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água, em Seabra/BA (Alagoas); encontros realizados periodicamente em comunidades e municípios diferentes (Bahia); intercâmbio entre os comitês de bacias hidrográficas através do chamado Grupo de Articulação dos Comitês de Bacias Hidrográficas do estado do Ceará; intercâmbio entre membros dos comitês de bacia dos rios Mosquito e Araçuaí e

visitas técnicas ao estado da Bahia (Minas Gerais), rede de informações entre bacias que está em processo de formação e participação em eventos realizados pelas associações (Paraíba).

2.120 Os Seminários também têm sido meio de capacitação e mobilização. Na Bahia, são realizados regularmente desde 2000. Em Alagoas, são realizados juntamente com o Instituto do Meio Ambiente (IMA) e Associação do Semi-árido (ASA).

2.121 Em Minas Gerais, há o apoio à participação de integrantes de comitês de bacia hidrográfica instalados no estado de Minas Gerais nos eventos realizados pelo Fórum Mineiro de Comitês de Bacias, bem como apoio à participação nos encontros nacionais de comitê de bacia hidrográfica, quando há intensa troca de experiência sobre as gestões participativas.

2.122 Em Sergipe, foram realizados vários seminários envolvendo comunidades e associações de usuários de água bruta, sobretudo nas bacias hidrográficas com comitês implantados e/ou em fase de implantação. Outras atividades foram oficinas temáticas para implantação de comitês de bacias hidrográficas.

Conservação de recursos hídricos (letras h, i, j)

2.123 Nesta área, muitos projetos são desenvolvidos em parceria com entidades na área de educação, meio ambiente, assistência técnica, prefeituras, entre outros. Destacam-se os seguintes projetos:

Projeto de Desenvolvimento Hidroambiental - PRODHAM, que objetiva a recuperação de áreas degradadas mediante a introdução de práticas conservacionistas; convênio celebrado com a Superintendência Estadual de Meio Ambiente, para a execução de plano de gestão da qualidade dos recursos hídricos (Ceará);

projetos-piloto desenvolvidos nas bacias dos rios Calhauzinho, Riachão e Mosquito, visando a conservação e preservação dos recursos hídricos, bem como o desenvolvimento de estudos e ações para mitigação de conflitos pelo uso da água (Minas Gerais);

Plano de Gestão Ambiental e de Recursos Hídricos para a Sub-bacia do Alto Piauí - Adutora do Garrincho; Plano de controle ambiental, serviços cadastrais complementares e administração, operação e manutenção do sistema adutor do Garrincho e sistemas independentes de Caracol e Fartura (em fase de contratação);

Projeto de Zoneamento Ecológico do Bioma da Caatinga - Etapa - I. Como resultado do projeto, espera-se obter o Cenário Econômico e Geográfico da Caatinga, além de um banco de dados; Projeto e Genciamento Ambiental da Bacia do rio Tapacurá, coordenado pela Universidade Federal de Pernambuco, que promoveu diversas oficinas na área da bacia, com a publicação dos trabalhos; projeto de recuperação de Nascentes da bacia do Rio Bitury (Pernambuco);

Projeto REVEGETAR na Bacia do Itapecuru, implementado desde o ano 2000 como projeto piloto a ser implantado em outras bacias; Projeto de Educação Sanitária e Gestão Participativa nos Sistemas de Saneamento Auto-sustentáveis (Bahia);

Programa Estadual de Apoio à Criação de Associações de Usuários de Água Bruta, projeto de preservação ambiental do rio Poxim-Mirim, o qual faz parte do Sistema de Abastecimento de Água da Área Metropolitana de Aracaju; Projeto de Revitalização do riacho 'Cajueiro dos Veados', Projeto de Revitalização do riacho Capivaras.

2.124 Como mencionado no item 2.87 desta instrução, as informações encaminhadas pelos estados indicam o estágio de desenvolvimento da Política, de acordo com as especificidades de cada unidade da federação. Nesse caso, entendemos que não cabe manifestação sobre a etapa de implementação das recomendações, uma vez que envolvem o aperfeiçoamento das instituições e a organização social, que são ações de caráter permanente.

Recomendação 9.4 do Acórdão 669/2003 - à Agência Nacional de Águas que consolide a memória das missões/viagens em forma de relatório, fazendo menção ao local, ano, objetivo, situação encontrada e 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 deste tipo de trabalho.

2.125 Foram apresentados os seguintes relatórios: viagem aos 10 distritos do município de Diamantina/MG, de 22 de outubro de 2003; Seminário Nacional sobre Aquisições e Seleções de Consultores de acordo com as normas do Banco Mundial - BIRD -Teresina/PI, de 19 de agosto de 2003; viagem ao Piauí no período de 30 de junho a 5 de julho de 2003 (fls.1324-1342, Volume 8). Considera-se, pois, implementada a recomendação, uma vez que os documentos apresentados estão nos termos sugeridos pela equipe de monitoramento.

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 quadriênio 2000-2003.

Tabela 1 - Execução financeira do Proágua/Semi-árido-Gestão no período 2000-2003 (valores em R\$)

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

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

(1) Créditos consignados = crédito inicial(LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.

(2) Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar cancelados no exercício (X+1).

(3) Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X). Não contempla Restos a Pagar anteriores a 2000.

(4) Valores atualizados até 7/11/2003.

3.2 Conforme já citado no Monitoramento anterior, o Proágua/Semi-árido não foi incluído no Anexo X do Decreto 3.746/2001, que relaciona os Programas/Ações Estratégicos de governo, motivo pelo qual a execução orçamentária do Programa, então sobre a chancela do Ministério do Meio Ambiente, ficou seriamente prejudicada face ao contingenciamento sobre as dotações aprovadas na LOA/2001.

3.3 Segundo informações do Relatório de Gestão da ANA, referente ao exercício de 2002, do Orçamento autorizado para a Agência, no montante de R\$ 302 milhões, houve contingenciamento de R\$ 188,4 milhões (62,4%), o que prejudicou o cumprimento das metas financeiras do exercício. Este fato acabou por ser um limitador, também, da execução do Proágua no exercício em tela.

4. AVALIAÇÃO DA RELAÇÃO CUSTO/BENEFÍCIO DA AUDITORIA

4.1 Um dos objetivos do relatório de impacto é o de avaliar a relação entre custo e benefício da auditoria de natureza operacional. Essa avaliação é realizada com base nos benefícios financeiros quantificáveis gerados pela implementação de recomendações decorrentes da auditoria conduzida por este Tribunal.

4.2 Na auditoria em pauta, foi possível identificar benefícios financeiros com respeito à implementação da recomendação 8.2.1, item 'a'.

4.3 A aplicação de critérios técnicos de viabilidade no trabalho de revisão do projeto do Sistema Adutor do Pajeú, como os exigidos pelo Proágua para o financiamentos de obras hídricas, mostra que haverá ganho quantitativo de R\$ 200 milhões em relação ao custo inicialmente previsto.

4.4 Considerando apenas a revisão desse projeto de obra hídrica, e tendo em vista que o custo estimado da auditoria foi de R\$ 128.726,00 (em valores nominais de dezembro de 2000), conclui-se que o valor a ser economizado pelo Governo Federal em decorrência da recomendação do Tribunal, no montante de R\$ 200 milhões, é de um mil quinhentos e cinquenta e três vezes superior ao custo da auditoria. Ou seja, serão economizados R\$ 1.553 de recursos federais para cada real investido na auditoria.

5. COMENTÁRIOS DO GESTOR

5.1 Durante a execução deste Monitoramento, foram realizadas reuniões com os Srs. Lázaro Luiz Neves, Consultor da SIH/MI, Ricardo de Pontes Costa, Gerente de Acompanhamento e Programação da SIH/MI, Paulo Varella e Joaquim Gabriel Neto, Coordenadores da UGPG do

Proágua/Semi-árido, quando lhes foi dada a oportunidade de relatar as principais dificuldades encontradas para a implementação das recomendações do Tribunal, as melhorias relacionadas à implementação das recomendações e as medidas a serem implementadas. As sugestões e os comentários foram analisados e já incluídos neste relatório.

5.2 Da mesma forma, as informações encaminhadas posteriormente, por meio do Ofício 224/2004/DP - ANA, de 15 de junho de 2004, também foram devidamente analisadas e incorporadas a este relatório de avaliação de impacto.

6. CONCLUSÃO

6.1 O escopo da auditoria no Proágua/Semi-Árido, realizada no segundo semestre de 2000, foi avaliar aspectos inerentes às ações de fortalecimento institucional previstas no âmbito do programa, por entender que a gestão participativa fortemente institucionalizada é pré-requisito para a sustentabilidade dos sistemas de abastecimento de água existentes e dos projetos de obras de infraestrutura hídrica a serem financiados com recursos públicos.

6.2 À época da auditoria, constatou-se a necessidade de aprimoramento em procedimentos gerenciais na Unidade Gerenciamento do Programa a nível federal, a fim de resolver problemas como a 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 (recomendações 8.2.1, item 'c', e 8.2.3). No tocante ao desempenho das unidades estaduais, verificou-se que as diferenças existentes entre os estágios de desenvolvimento institucional dessas entidades poderiam ser reduzidas, mediante o intercâmbio de experiências e a intensificação da presença dos agentes de mobilização social junto às comunidades e entidades de usuários (recomendações 8.2.4 e 8.2.5). Identificaram-se, ainda, intervenções que desconsideraram a participação dos usuários na gestão da água, o que não se coadunava com os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos (recomendações 8.2.1, item 'b', e 8.2.2, itens 'a', 'b' e 'd').

6.3 Conquanto a análise da gestão financeira do Programa não fizesse parte do escopo da auditoria, observou-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 (determinações 8.1.1, item 'b', e 8.1.2).

6.4 Outra constatação foi quanto à aprovação e financiamento de obras de infra-estrutura hídrica não abarcadas pelo Proágua sem a exigência de rígidos critérios de viabilidade técnica, econômico-financeira, ambiental e institucional (recomendação 8.2.1, item 'a').

6.5 Por fim, saliente-se que foram desenvolvidos indicadores de desempenho como suporte ao monitoramento e avaliação do Programa.

6.6 Diante das constatações obtidas no interstício entre a realização do 1º monitoramento Proágua/Semi-árido e a conclusão do Relatório de Avaliação de Impacto, pode-se verificar um

percentual de implementação das determinações e recomendações afetas à Decisão TCU 829/2001-P da ordem de 54,6. Os quadros a seguir resumem a atual situação, ressaltando a não aplicação deste procedimento às citadas recomendações 8.2.4 e 8.2.5 do relatório de auditoria, conforme exposto nos subitens 2.82 a 2.87 do presente Relatório.

6.7 Cabe esclarecer que a avaliação referente à recomendação 8.2.1 'd' do relatório de auditoria foi ajustada como 'Recomendação não aplicável', em face do registrado no subitem 2.48 deste Relatório de Impacto.

VIDE TABELAS NO DOCUMENTO ORIGINAL

-

6.8 Durante a realização dos dois primeiros monitoramentos, ocorridos em maio e novembro de 2002, respectivamente, verificou-se as seguintes situações:

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 4310-BR, de 3/6/1998, 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.

6.9 Dentre as principais considerações relatadas ao longo deste terceiro Monitoramento, destacam-se: a) a elaboração de uma instrução normativa que disciplina a celebração de convênios para a execução de obras de infra-estrutura hídrica com o Ministério da Integração; b) descumprimento, por parte do MI, da determinação proferida no item 9.2 do Acórdão 669/2003, com relação à criação de uma unidade de monitoramento e avaliação de projetos de obras de infra-estrutura

hídrica; c) elaboração de estudos com as conclusões da aplicação dos critérios do Proágua/Semi-árido à Adutora do Pajeú, em Pernambuco; e d) o Índice de Eficácia de Implantação do Programa no âmbito estadual atingiu a taxa de 70,5% da meta estabelecida, enquanto o Índice de Eficácia de Implantação do Programa em nível federal foi de 66,9%.

6.10 A elaboração de instrução normativa que disciplina a celebração de convênios para a execução de obras de infra-estrutura hídrica com o Ministério da Integração, contemplando, dentre seus objetivos:

I - estabelecer os critérios para celebração de convênios para execução de obras com recursos do Orçamento Geral da União;

II - classificar as obras de infra-estrutura, de forma a considerá-las, para fins de análise do pleitos, como de pequeno, médio e grande porte;

III - normatizar os estudos necessários para a aprovação dos projetos;

IV - estabelecer os parâmetros técnicos para a aprovação dos projetos;

V - compatibilizar as Políticas e Planos de Integração Nacional com os Programas e Projetos propostos por cada uma das unidades da federação;

VI - garantir a viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental dos empreendimentos a serem executados. (grifos nossos)

6.11 A instituição desse normativo faz parte da estratégia adotada pelo MI para a definição de um Marco Regulatório que objetiva disciplinar a análise de propostas dos organismos regionais, governos estaduais, Distrito Federal e prefeituras municipais, referentes a projetos relacionados aos programas do Plano Plurianual e do Orçamento Geral da União.

6.12 Não obstante, com relação à criação da Unidade de Monitoramento e Avaliação, constatou-se o descumprimento por parte do Ministério da determinação proferida no item 9.2 do Acórdão 669/2003, uma vez que apenas um projeto se encontra em fase de avaliação e a equipe responsável pela tarefa não foi formada. Todavia, entendeu-se que a iniciativa do Ministério quanto à consolidação do Marco Regulatório está em consonância com a motivação e os fins almejados por esta Corte de Contas quanto às determinações e recomendações exaradas em relação ao assunto em tela.

6.13 Relativamente à recomendação 8.2.3 (ações de gestão de recursos hídricos), as informações complementares ao que foi apresentado durante a avaliação de impacto demonstram os esforços no sentido de orientação e apoio técnico às Unidades Estaduais, os quais vêm se processando por meio de oficinas, encontros, missões de avaliação, financiamento de projetos, implantação de sistemas, publicações, treinamento, capacitação, modernização institucional, entre outras ações. Dessa forma, apesar de tratar-se de ações permanentes de gestão, considera-se as ações atinentes à recomendação implementadas durante o período de monitoramento da auditoria.

6.14 Conforme se verifica pelas informações referentes aos itens 8.2.4 e 8.2.5, a maior parte dos estados conta com legislação atualizada sobre gestão de recursos hídricos. A reavaliação dos órgãos estaduais de gestão vem sendo processada nos estados beneficiados pelas ações do Programa em níveis diferenciados, de acordo com os respectivos estágios de desenvolvimento institucional. Sistemas de concessão de outorga encontram-se em fase adiantada de implementação/desenvolvimento. Também o processo de mobilização, capacitação das comunidades e formação de entidades representativas de usuários já apresenta resultados e experiências de sucesso, de modo geral. Apenas um (cobrança pelo uso da água bruta), dentre os diversos temas que compõem essas recomendações, apresenta obstáculos à implementação em todos os estados.

6.15 Com relação ao recomendado no item 9.3 do Acórdão 669/2003-P, verificou-se o encaminhamento de relatório de análise técnica do projeto básico do Sistema Adutor do Pajeú, em Pernambuco, denominado de 'Revitalização da Bacia do Rio Pajeú - Relatório de Identificação da Obras', elaborado em julho de 2003, além de Relatórios de Viagem produzidos pelo Consultor responsável por esses estudos e acompanhamentos. Foram apresentados também relatórios de viagem a distritos do município de Diamantina/MG; do Seminário Nacional sobre Aquisições e Seleções de Consultores de acordo com as normas do Banco Mundial - BIRD -Teresina/PI; e relatório de viagem ao Piauí.

6.16 A aplicação de critérios técnicos de viabilidade no trabalho de revisão do projeto do Sistema Adutor do Pajeú, como os exigidos pelo Proágua para o financiamentos de obras hídricas, mostra que haverá ganho quantitativo de R\$ 200 milhões em relação ao custo inicialmente previsto.

6.17 Considerando apenas a revisão desse projeto de obra hídrica, e tendo em vista que o custo estimado da auditoria foi de R\$ 128.726,00 (em valores nominais de dezembro de 2000), conclui-se que o valor a ser economizado pelo Governo Federal em decorrência da recomendação do Tribunal, no montante de R\$ 200 milhões, é de um mil quinhentos e cinquenta e três vezes superior ao custo da auditoria. Ou seja, serão economizados R\$ 1.553 de recursos federais para cada real investido na auditoria.

6.18 No tocante aos índices de Eficácia de Implantação do Programa nos âmbitos estaduais e federais, que atingiram as taxas de 70,5% e 66,9% respectivamente, verificou-se que a falta de pessoal qualificado nos estados para implementar e dar continuidade às atividades de gestão dos recursos hídricos, bem como o atraso na liberação dos recursos de acordo com o estabelecido POA, foram os principais impeditivos para que o Programa obtivesse um melhor resultado nesses indicadores de desempenho.

6.19 Técnicos da ANA ratificaram que, por se tratar de um programa com ações de fomento de gestão junto aos estados partícipes, a eficácia na implementação do Programa 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.

6.20 No período de 2000 a 2003, o Programa foi afetado pelo contingenciamento de recursos orçamentários, o que limitou o cumprimento das metas originalmente definidas. Considerando a existência de saldos do Acordo de Empréstimo e a variação cambial ocorrida, o prazo do contrato de empréstimo, que expirava em 2003, foi prorrogado por mais 2 anos. Assim, as metas estão sendo redefinidas de forma a se readequarem ao novo cronograma do Programa.

6.21 Por fim, faz mister observar que, embora o percentual indique que a maioria das recomendações ainda se encontrem parcialmente implementadas e em implementação, entende-se que as iniciativas do Ministério da Integração Nacional, com a instituição de Instrução Normativa estabelecendo critérios para a celebração de convênios para execução de obras de infra-estrutura hídrica com recursos do OGU, e da ANA, com a alteração dos termos de convênios e prorrogação do prazo do Acordo de Empréstimo, bem como a readequação de suas metas, indicam um esforço desses Órgãos gestores em dar cumprimento às recomendações exaradas pela Decisão TCU 829/2001-P.

6.22 Não obstante, por considerar a existência de lacunas na Minuta da supracitada Instrução Normativa, entendeu-se ser conveniente propor nova recomendação à SIH/MI, qual seja estude-se a oportunidade de se alterar o texto da Instrução Normativa que dispõe sobre a celebração de convênios para execução de obras de infra-estrutura hídrica com o Ministério da Integração Nacional, de forma a contemplar, na apresentação dos projetos pelos estados, Distrito Federal e municípios, definição de plano para a concretização das ações mitigadoras dos impactos ambientais previstos e critérios de viabilidade institucional quanto à capacidade operacional e financeira da empresa responsável pela operação dos sistemas existentes.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7.1 Diante do exposto, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem.

7.1.1 Determinar à Agência Nacional de Águas - ANA, com fulcro no artigo 16, inciso II, alínea 'a', da IN/TCU 12/96, que passe a informar, no Relatório de Gestão que acompanha sua prestação de contas anual, a evolução de indicadores de desempenho que reflitam a execução do Proágua/Semi-árido, a exemplo do conjunto de indicadores propostos no subitem 8.1.1 da Decisão 829/2001 - Plenário - TCU.

7.1.2 Recomendar à Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - SIH/MI que estude a oportunidade de se alterar o texto da (Minuta de) Instrução Normativa que dispõe sobre a celebração de convênios para execução de obras de infra-estrutura hídrica com o Ministério da Integração Nacional, com vistas a contemplar, na apresentação dos projetos pelos estados, Distrito Federal e municípios, exigência de apresentação de planos de implementação das

ações mitigadoras dos impactos ambientais previstos e de viabilidade institucional quanto à capacidade operacional e financeira da empresa responsável pela operação dos sistemas existentes.

7.1.3 Recomendar à Agência Nacional de Águas - ANA que faça a adequação dos termos dos convênios do Proágua/Semi-árido celebrados com os estados da Bahia e do Maranhão, a exemplo do que foi feito com os demais estados partícipes, de forma a contemplar a participação dos usuários de água nas decisões relativas à gestão dos recursos hídricos na sua área de atuação.

7.1.4 Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, e deste relatório aos titulares dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Agência Nacional de Águas;
- b) Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional;
- c) Presidente do Senado Federal; Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal; Presidente da Câmara dos Deputados; Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e Comissão Mista do Orçamento do Congresso Nacional;
- d) Secretaria Federal de Controle Interno.

7.1.5 Encerrar os presentes autos e arquivá-los na 4ª Secretaria de Controle Externo.”

4. Ao manifestar concordância com a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria, a Diretora da 1ª DT/Seprog ressaltou que, em razão do advento da Instrução Normativa TCU 47, de 27/10/2004, o item 7.1.1 da proposta deve ter a seguinte redação (fls. 60, vol. 9):

“7.1.1 Determinar à Agência Nacional de Águas (ANA), com fulcro no item 3, Anexo II, da Decisão Normativa TCU 62/2004, que passe a informar, no Relatório de Gestão que acompanha a prestação de contas anual, a evolução de indicadores de desempenho que reflitam a execução do Proágua/Semi-árido, a exemplo do conjunto de indicadores de desempenho propostos no subitem 8.1.1 da Decisão 829/2001 - Plenário - TCU.”

5. A Secretária de Controle Externo, por sua vez, anuiu às proposições da equipe e à ressalva constante do despacho da diretora (fls. 61, vol. 9).

É o relatório.

Voto

Preliminarmente, consigno atuar nestes autos com fundamento no art. 18 da Resolução TCU 64/96, tendo em vista haver sido designado, por meio da Portaria TCU 143, de 3/6/2004, substituto do Ministro Humberto Guimarães Souto.

2. Trago à apreciação deste Plenário o terceiro relatório de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal em razão da realização de Auditoria de Natureza Operacional (ANOp), na modalidade desempenho, no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro.

3. Trata-se do último relatório de monitoramento, denominado “Avaliação de Impacto”, decorrente das recomendações e determinações exaradas mediante a Decisão 829/2001 e o Acórdão 669/2003, ambos do Plenário desta Casa.

4. As determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal em 2001 tiveram por objetivo contribuir para a melhoria do desempenho do Proágua/Semi-árido, diante das deficiências apontadas pela equipe de auditoria.

5. O presente relatório de impacto procurou consolidar as informações colhidas nos dois monitoramentos anteriores, destacando os impactos gerados com o atendimento às determinações e recomendações e seu grau de implementação, que foi da ordem de 54,6%. Esse índice, até o monitoramento anterior, era da ordem de 45,5%.

6. Neste terceiro e último monitoramento, a equipe destacou as seguintes constatações principais: a) a elaboração de uma Instrução Normativa (IN) que disciplina a celebração de convênios para a execução de obras de infra-estrutura hídrica com o Ministério da Integração Nacional (MI); b) descumprimento, por parte do MI, da determinação proferida no item 9.2 do Acórdão 669/2003 - Plenário (2º monitoramento), com relação à criação de uma “unidade de monitoramento e avaliação de projetos de obras de infra-estrutura hídrica”; c) elaboração de estudos com as conclusões da aplicação dos critérios do Proágua/Semi-árido à Adutora do Pajeú, em Pernambuco; e d) a constatação de que o Índice de Eficácia de Implantação do Programa no âmbito estadual atingiu a taxa de 70,5% da meta estabelecida e de 66,9% no âmbito federal.

7. No que tange ao descumprimento à determinação do Acórdão 669/2003-P, a equipe concluiu que, apesar da não instituição da unidade de monitoramento e avaliação de projetos, a iniciativa do Ministério da Integração Nacional em consolidar o “Marco Regulatório” está em consonância com a motivação e os fins almejados pelas determinações e recomendações exaradas.

8. Dentre as constatações, merece destaque a aplicação de critérios técnicos de viabilidade no trabalho de revisão do projeto do Sistema Adutor do Pajeú, como resultado da implementação da recomendação exarada pelo Tribunal e constante do item 8.2.1, letra “a”, da Decisão 829/2001-P, que resultou na demonstração de que haverá um ganho financeiro da ordem de R\$ 200 milhões em relação ao custo inicialmente previsto, mesmo expandindo os benefícios à população mediante a adoção de solução mais abrangente, denominada “Projeto de Revitalização da Bacia do Rio Pajeú”, em substituição à inicialmente prevista.

9. Embora grande parte das recomendações ainda se encontrem parcialmente implementadas e em implementação, no entendimento da equipe de auditoria, as iniciativas verificadas, notadamente as relativas à instituição de uma IN estabelecendo os critérios necessários à celebração de convênios para execução de obras de infra-estrutura hídrica, à alteração dos termos de convênios e prorrogação do prazo do Acordo de Empréstimo Internacional, e à readequação de suas

metas, indicam o esforço de os órgãos gestores em dar efetivo cumprimento às recomendações expedidas pelo Tribunal.

10. Não obstante, após análise da minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre a celebração dos convênios relacionados a obras de infra-estrutura hídrica com o MI (fls. 1.052/1.057, vol. 7), a equipe considerou haver lacunas nesse instrumento, relativamente à ausência de um plano para concretização das ações mitigadoras dos impactos ambientais previstos (apesar de a minuta estabelecer a necessidade da existência de estudos de impacto ambiental em seu art. 2º) e à falta de previsão de critérios de viabilidade institucional quanto à capacidade operacional e financeira da empresa responsável pela operação dos sistemas existentes (itens 2.26 a 2.30 do relatório de monitoramento).

11. Diante dessas lacunas verificadas, a equipe de auditoria propugna pela realização de novas recomendações.

12. Em que pese concordar com as recomendações ora propostas, registro que o estudo de impacto ambiental, previsto na legislação ambiental federal, deve prever um mínimo de atividades técnicas a serem desenvolvidas, conforme estabelecido no art. 6º da Resolução Conama 001/1986, mínimo esse que presumo ser de conhecimento dos responsáveis pela elaboração da referida Instrução Normativa no âmbito do Ministério da Integração Nacional.

13. Nesse sentido, saliento que aquela resolução já prevê, nos incisos II a IV do art. 6º, que os estudos de impacto ambiental devem abranger a análise dos impactos ambientais do projeto e suas alternativas, através de sua identificação, previsão de magnitude e interpretação da importância dos impactos relevantes, discriminando, ainda: os positivos e os negativos; os diretos e os indiretos; os imediatos e a médio e longo prazos; os temporários ou permanentes; o grau de reversibilidade; propriedades; distribuição do ônus e benefícios sociais; devendo também conter a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e a elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento desses impactos.

14. Portanto, presumo que ao inserir no art. 2º da Instrução Normativa minutada pela Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional a previsão de elaboração de estudos de impacto ambiental para os empreendimentos, decerto que aquele órgão deva ter levado em consideração a necessidade de esses estudos contemplarem ao menos os parâmetros mínimos estabelecidos pela Resolução Conama 001, de 23 de janeiro de 1986, posto que essa resolução disciplina as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação do Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.

15. Finalmente, no que tange aos indicadores de desempenho desenvolvidos para o programa, considero pertinente a proposição de sua inclusão no Relatório de Gestão que acompanha a prestação de contas anual da ANA, nos termos propostos.

Diante do exposto, acolhendo as propostas da equipe de auditoria, anuídas pelos pareceres uniformes da Seprog, com os ajustes necessários, VOTO por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Sala das Sessões, em 30 de março de 2005.

Augusto Sherman Cavalcanti

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional em que se analisa a avaliação de impacto das determinações e recomendações exaradas pela Decisão 829/2001 - Plenário - TCU e pelo Acórdão 669/2003 - Plenário - TCU, relativas ao Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-árido Brasileiro (Proágua/Semi-árido), no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre o TCU e o Reino Unido,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Agência Nacional de Águas (ANA), com fulcro no item 3, Anexo II, da Decisão Normativa TCU 62/2004, que passe a informar, no Relatório de Gestão que acompanha a prestação de contas anual, a evolução de indicadores de desempenho que reflitam a execução do Proágua/Semi-árido, a exemplo do conjunto de indicadores de desempenho propostos no subitem 8.1.1 da Decisão 829/2001 - Plenário - TCU;

9.2. recomendar à Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional - SIH/MI que estude a oportunidade de se alterar o texto da (minuta de) Instrução Normativa Ministerial que dispõe sobre a celebração de convênios para execução de obras de infra-estrutura hídrica com o Ministério da Integração Nacional com vistas a contemplar, na apresentação dos projetos pelos estados, Distrito Federal e municípios, o seguinte:

9.2.1. exigência de apresentação de planos de implementação das ações mitigadoras dos impactos ambientais previstos; e

9.2.1. exigência de apresentação de viabilidade institucional quanto à capacidade operacional e financeira da empresa responsável pela operação dos sistemas existentes;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Águas (ANA) que faça a adequação dos termos dos convênios do Proágua/Semi-árido celebrados com os Estados da Bahia e do Maranhão, se ainda

não o fez, de forma a contemplar a participação dos usuários de água nas decisões relativas à gestão dos recursos hídricos na sua área de atuação;

9.4. enviar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Agência Nacional de Águas, ao Ministro de Estado da Integração Nacional e à Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, à Ministra de Estado do Meio Ambiente, à Presidência do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle do Senado Federal, à Presidência da Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional; e à Controladoria-Geral da União, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno;

9.5. arquivar o presente processo na 4ª Secex.

Quorum

12.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 10/2005 - Plenário

Sessão 30/03/2005

Aprovação 06/04/2005