

Sala das Sessões, em 10 de outubro de 2001

BENJAMIN ZYMLER

Relator

DECISÃO Nº 828/2001-TCU-PLENÁRIO

1. Processos: TC-008.260/1999-0 (apensos: TCs 003.544/1999-0 e 007.793/1999-5)

TC-016.387/1999-6

2. Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional

3. Interessado: Presidência da Mesa da Câmara dos Deputados

4. Entidade: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/CE

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1 – conhecer da presente solicitação, com fundamento no inciso VII, art. 71, da Constituição Federal, c/c o art. 47, inciso I, da Resolução TCU nº 136/2000;

8.2 – enviar à Presidência da Mesa da Câmara dos Deputados cópia dos TCs 003.544/1999-0; 007.793/1999-5 e 016.387/1999-6, conforme solicitado.

9. Ata nº 44/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Presidente

BENJAMIN ZYMLER

Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V – PLENÁRIO

TC – 012.653/2000-0 (com 1 anexo)

Natureza: Relatório de Auditoria de Natureza Operacional

Entidades: Agência Nacional de Águas, Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional.

Responsáveis: Gerson Kelman (Diretor - Presidente da Agência Nacional de Águas), Raymundo José Santos Garrido (Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente) e Jesus Alfredo Ruiz Sulzer (Secretário de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional).

Ementa: Relatório de auditoria de natureza operacional realizada no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro - PROÁGUA/Semi-Árido. Projeto de Cooperação Técnica firmado entre o TCU e o Reino Unido. Determinações. Recomendações. Transformação deste processo em acompanhamento, para que seja monitorado pela Seprog. Encaminhamento de cópias desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam a diversas autoridades. Inclusão da presente auditoria na publicação Auditorias do TCU

Tratam os autos de relatório de auditoria de natureza operacional realizada no Programa de

Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro - PROÁGUA/Semi-Árido, componente Gestão de Recursos Hídricos.

2. O presente trabalho foi realizado em cumprimento à Decisão n.º 584/2000 - TCU - Plenário, que aprovou o Plano Especial de Auditoria de Natureza Operacional no âmbito do 3º ano de implementação do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre o TCU e o Reino Unido.

3. Reproduzo, a seguir, o minucioso e bem elaborado relatório da lavra dos Analistas Marcelo Luiz Souza da Eira, Christiano Caldeira Paiva, Francisco Eduardo Carrilho Chaves, José Carlos Lobo Menezes, Cíntia Oliveira de Aguiar, Glória Maria Merola da Costa Bastos e Wilson dias Malnati:

"1. RESUMO

O Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro – PROÁGUA/Semi-Árido, objeto desta auditoria, foi criado com o intuito de viabilizar o acesso sustentável aos recursos hídricos – em termos ambientais, econômicos e gerenciais. Para tanto, o Governo Brasileiro negociou, em 03/06/1998, um empréstimo com o Banco Mundial (Acordo 4310-BR), para o período 1998/2002, no valor total de US\$ 330 milhões, sendo 60% oriundos de empréstimo internacional e os restantes 40% a título de contrapartida da União e dos Estados. Está prevista, ainda, uma segunda etapa do Programa que poderá então alcançar a cifra de um bilhão de dólares.

O público alvo do PROÁGUA/Semi-Árido é constituído por alguns dos mais pobres segmentos da população brasileira, com uma renda 'per capita' anual de aproximadamente US\$ 230,00(1), sendo os demais indicadores socioeconômicos piores que os dos brasileiros que vivem em outras regiões. Os beneficiários diretos das ações de infra-estrutura propostas para financiamento nos primeiros anos do Programa estão estimados em aproximadamente 260.000 famílias. Destas, cerca da metade vive em comunidades rurais isoladas e em aglomerações relativamente grandes de 20.000 a 50.000 pessoas. As estatísticas do IBGE mostram que, mesmo nestes centros semi-urbanos do Nordeste, cerca de 50% das famílias vivem com renda mensal menor que um salário mínimo.

(1) Brazil: A Poverty Assessment, June 27, 1995 – Publicação do Banco Mundial.

São esperados benefícios diretos também para os usuários da água vinculados a outras atividades econômicas (irrigação, indústria, serviços de esgoto e saneamento, etc) devido à normatização de usos a partir dos mecanismos de outorga e cobrança.

Por meio do componente Obras Prioritárias, o Programa atende às populações das áreas rurais e das cidades de pequeno e médio porte da região semi-árida do Nordeste, em termos do número de habitantes, com um investimento médio de US\$150 *per capita*.

Sob o enfoque da sustentabilidade, o PROÁGUA/Semi-Árido se propõe a realizar seus dois objetivos principais: promover o fortalecimento institucional para a gestão participativa dos recursos hídricos e financiar projetos de melhoria do fornecimento de água 'bruta' para populações carentes do semi-árido nordestino e dos Estados do Maranhão e de Minas Gerais.

A questão examinada nesta auditoria refere-se ao componente fortalecimento institucional desse Programa – primeiro objetivo do PROÁGUA/Semi-Árido - e sua relação com a redução da pobreza. A escolha desse foco se deve à precedência desse componente sobre o outro - de financiamento de projetos - pois se entendeu que a gestão participativa fortemente institucionalizada é pré-requisito para a sustentabilidade dos sistemas de abastecimento existentes e dos projetos financiados pelo Programa.

Dessa forma, com o objetivo de avaliar as ações que vêm sendo implementadas no âmbito do Programa, nos níveis federal e estadual, foi formulada a seguinte questão de auditoria investigada pelo trabalho:

‘O gerenciamento do Programa tem contribuído para o atingimento dos objetivos de fortalecimento institucional e de redução da pobreza?’

Essa questão foi estudada por intermédio de três aspectos principais:

- o desempenho da Unidade de Gerenciamento do Proágua - Gestão (UGPG) e da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH/MMA);
 - o desempenho das Unidades Estaduais de Gerenciamento do Programa (UEGPs) e dos órgãos estaduais de gestão de recursos hídricos;
 - o aproveitamento das experiências bem sucedidas de participação de usuários na gestão da água.
- A metodologia utilizada foi a pesquisa associada a estudo de caso, envolvendo remessa de

questionários, realização de entrevistas e observação direta.

A partir das entrevistas com os gestores e com os técnicos do Banco Mundial, realizadas na fase de planejamento, e da leitura dos relatórios de avaliação já disponíveis, detectou-se uma considerável diferença de desempenho entre as Unidades Estaduais de Gerenciamento do Programa (UEGPs). Enquanto alguns estados como Ceará e Bahia apresentavam avançado estágio de desenvolvimento no processo de implantação da gestão participativa de recursos hídricos, a esfera federal, assim como alguns outros estados, permaneciam aquém do esperado.

Essa constatação levou à escolha da Unidade de Gerenciamento do Proágua - Gestão (UGPG) e da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério de Meio Ambiente (SRH/MMA) como áreas prioritárias de avaliação. Optou-se pelas metodologias de mapeamento de produtos e pela análise RECI, ferramenta que permite a identificação de duplicidades ou omissões nas atribuições de um órgão.

Quanto aos estados, realizou-se uma comparação (*benchmarking*) entre eles, de modo a identificar boas práticas que possam ser aproveitadas nos locais onde o desempenho é insuficiente. Para tanto, investigaram-se *in loco* casos de sucesso, principalmente no Ceará e na Bahia. Também em Pernambuco e Alagoas, onde se esperava encontrar mais dificuldades do que êxitos, algumas boas práticas foram identificadas, além de oportunidades de melhoria nos procedimentos. Verificaram-se de perto, também, algumas das razões do baixo desempenho no Maranhão.

No tocante ao exame do aproveitamento de experiências bem sucedidas de gestão participativa de recursos hídricos foram visitadas comunidades onde há associações de usuários da água ou comitês de bacia em pleno funcionamento e, em alguns casos, com bons resultados. Os trabalhos abrangeram investigações *in loco* em localidades situadas nos municípios da Bahia, Ceará e Pernambuco.

Com relação aos demais estados e aos municípios não visitados, os questionários enviados permitiram conhecer alguns aspectos de sua realidade.

Foram identificadas, entre outras, as seguintes necessidades de aprimoramento de procedimentos:

a) falta de orientação técnica sistemática da UGPG às UEGPs.

Foram observadas pela equipe, em Estados com menor desenvolvimento institucional, demonstrações de descontentamento com relação à falta de orientação técnica recebida da UGPG.

Considerando-se que a apresentação de propostas para qualquer dos componentes do programa (gestão de recursos hídricos, estudos e projetos e obras prioritárias) deve cumprir rigorosos requisitos técnicos, torna-se evidente a necessidade de se estabelecer estratégias de supervisão dirigidas a esses Estados, sob pena de comprometimento das metas do PROÁGUA/Semi-Árido.

b) 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.

c) falta de agilidade da UGPG no atendimento aos pleitos das UEGPs.

A Equipe verificou que a demora no atendimento dos pleitos das UEGPs decorre tanto da redução do corpo técnico, em função da saída de consultores contratados pelo PROÁGUA/Semi-Árido para trabalhar na UGPG/SRH/MMA, quanto pela falta de orientação aos Órgãos Gestores Estaduais, que têm seus processos devolvidos para adequações.

d) descumprimento por parte da UGPG dos procedimentos relativos ao financiamento de obras de infra-estrutura hídrica.

De acordo com o Relatório de Monitoria da UMA, de 13 de março de 2000, relativo ao 4º trimestre de 1999, foram celebrados convênios entre o MMA e 21 prefeituras municipais do Estado do Maranhão, para implantação de obras do denominado Sistema Maranhão, em evidente descumprimento às normas estabelecidas no Contrato de Empréstimo do Programa, que prevê a celebração de convênios apenas entre as esferas federal e estadual. Esse fato foi constatado também pelo Relatório de Auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno, datado de 11 de agosto de 2000, sobre a execução financeira do Programa no exercício de 1999.

Devido ao fato de o Banco Mundial não ter autorizado a inclusão dessas obras no PROÁGUA/Semi-Árido, negando o *'no objection'* à solicitação encaminhada pela UGPG/SRH/MMA, as despesas efetuadas nesses convênios não serão objeto de saques na conta do Programa.

A Equipe considera pertinente determinar à SRH/MMA a regularização dos convênios assinados com as prefeituras do Estado do Maranhão e à UGPG o estrito cumprimento das normas do Contrato de Empréstimo do Programa.

e) 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(2) 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.

(2) Vazanteiros: pequenos agricultores que cultivam as margens dos açudes ou o leito seco dos rios (regionalismo).

Além das necessidades de aprimoramento, identificaram-se algumas boas práticas, que precisam ser difundidas e aproveitadas por outros partícipes, tais como:

a) criação de um órgão autônomo, com quadro de pessoal permanente, para executar a gestão dos recursos hídricos.

Foi constatado que a criação de um órgão autônomo e auto-sustentado em cada estado, com quadro de profissionais permanente, é condição para a sustentabilidade das ações de gestão de recursos hídricos.

b) participação dos comitês de bacia na deliberação sobre projetos que visem ao aumento da oferta de água.

A participação dos comitês de bacia, na aprovação de investimentos que visem ao aumento da oferta de água, promove a otimização dos recursos hídricos e dos recursos financeiros, e fortalece institucionalmente o próprio Comitê e a gestão participativa.

c) parcerias com universidades

As parcerias com universidades locais, a exemplo da estratégia de mobilização social desenvolvida pela UEGP da Bahia, são uma alternativa com grande potencial de sucesso por facilitar o apoio técnico qualificado aos projetos da região, aproveitando a experiência científica em atividades de extensão e promovendo a formação profissional dos universitários a partir da integração da Academia com a realidade local.

d) suporte técnico aos comitês e demais entidades de usuários

Verificou-se que o apoio técnico sistemático aos comitês de bacia e às entidades de usuários, repassando-lhes o conhecimento técnico e os dados hidrometeorológicos necessários à gestão de recursos hídricos, favorece a democratização do processo decisório daquelas entidades.

e) postura proativa na mobilização social para implantação da gestão descentralizada de recursos hídricos

O processo de mobilização social, que é condição para a implantação da gestão participativa, necessita da atuação proativa da UEGP ou do órgão estadual de recursos hídricos, a exemplo da estratégia adotada no Ceará.

f) operação de sistemas de abastecimento de água pelas próprias comunidades

O modelo da Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água – Região de Senhor do Bonfim – Jacobina/BA é incentivador da participação do usuário na gestão de recursos hídricos e traz uma alternativa viável para a formação de um sistema auto-sustentável de fornecimento de água em localidades onde as concessionárias e as prefeituras têm desinteresse ou dificuldade de atuação, por não encontrarem retorno financeiro para seus investimentos.

Considerando as necessidades de aprimoramento de procedimentos e as boas práticas identificadas, a Equipe propõe, entre outras, as seguintes recomendações:

a) à Unidade de Gerenciamento do Proágua - Gestão - UGPG que:

- atue em parceria com as UEGPs no desenvolvimento de estudos e projetos, além de revisar os trabalhos desenvolvidos;

- defina um cronograma de visitas de coordenadores e técnicos dos Estados de menor nível de desenvolvimento institucional (Alagoas, Sergipe, Piauí e Maranhão) aos Estados do Ceará e Bahia, a fim de proporcionar a troca de experiências e informações, a discussão dos problemas encontrados e das soluções adotadas para superá-los;

- disponibilize às UEGPs documentos considerados modelos, desenvolvidos na própria UGPG ou em alguma das unidades estaduais, como, por exemplo, termos de referência para o desenvolvimento de

planos diretores de recursos hídricos, para a elaboração de estudos concernentes à cobrança pelo direito de uso da água, assim como documentos sobre diretrizes gerais e específicas relativas ao PROÁGUA/Semi-Árido;

- estabeleça prazos para as diversas etapas do processo de análise, para maior controle no atendimento às UEGPs.

b) ao Ministério de Integração Nacional - MI que:

- exija a adoção dos mesmos critérios técnicos, econômico-financeiros, ambientais e institucionais para aprovação e destinação de recursos orçamentários a obras de infra-estrutura hídrica, sejam elas financiadas pelo PROÁGUA/Semi-Árido ou não.

- 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.

c) à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente - SRH/MMA que:

- apenas celebre convênios para execução de estudos e projetos mediante a garantia, da parte da prefeitura conveniente, de que as entidades locais de usuários da água, se houver, aprovam o objeto pactuado;

d) aos Órgãos Estaduais de Recursos Hídricos que:

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

- promovam estudos de viabilidade técnica da criação de órgãos autônomos, auto-sustentáveis e dotados de quadro de pessoal permanente, para executar a gestão dos recursos hídricos no estado, garantindo a continuidade das ações atualmente desenvolvidas pelas UEGPs.

e) às Unidades Estaduais de Gerenciamento do Programa - UEGPs que:

- conheçam a estratégia de mobilização social adotada na Bahia, com a participação de universidades, e verifiquem a oportunidade de adoção de procedimentos semelhantes;

- estejam presentes às reuniões decisórias dos comitês e associações de usuários, prestando-lhes o apoio técnico e provendo-os, de forma sistemática, com as informações de cunho técnico necessárias à tomada de decisões;

- conheçam a estratégia de mobilização social adotada no Ceará com vistas à implantação da gestão participativa de recursos hídricos e verifiquem a oportunidade de adoção de procedimentos semelhantes;

- como forma de garantir a participação dos mais carentes na gestão dos recursos hídricos, planejem e executem atividades de mobilização das comunidades distantes dos leitos dos rios, utilizando no processo pessoas, linguagem e costumes locais, de modo a conhecer suas demandas e considerá-las na definição das ações prioritárias;

- avaliem a viabilidade técnica do desenvolvimento de projetos semelhantes ao da Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água, com vistas a viabilizar o atendimento auto-sustentável a comunidades distantes das sedes municipais e dos leitos dos rios.

Foram desenvolvidos, em conjunto com o Coordenador da UGPG, indicadores de desempenho que possibilitarão o monitoramento do Programa pelo Tribunal e a posterior avaliação do desenvolvimento da gestão participativa de recursos hídricos. Esses indicadores possibilitarão o acompanhamento do Programa quanto à economia, eficiência, eficácia, efetividade e equidade. Citam-se, a seguir, alguns exemplos:

- custo total anual do abastecimento por carros-pipa por município no estado;
- recursos liberados para cada estado em relação ao total de recursos liberados pelo Programa, no ano;

- tempo médio na aprovação de estudos e projetos pela UGPG;

- alcance das metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos;

- volume de água bruta disponível por habitante por ano;

A implementação das recomendações resultantes da presente auditoria possibilitará o aperfeiçoamento das ações do Programa e, conseqüentemente, maior efetividade e coerência em relação à política de gestão participativa de recursos hídricos. Embora os benefícios mais expressivos deste trabalho não possam ser traduzidos em cifras, estima-se que, apenas com a criação de órgãos autônomos e

auto-sustentáveis de gestão de recursos hídricos nos estados, e com a otimização dos procedimentos na UGPG, seja possível uma economia de cerca de R\$ 23,8 milhões para os cofres públicos no período de 2001 a 2007.

2. INTRODUÇÃO

2.1. VISÃO GERAL DA POLÍTICA DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL

2.1.1. Histórico(3)

A existência de conflitos relacionados ao uso dos recursos hídricos está na origem da criação das primeiras entidades gestoras de bacias hidrográficas. No Brasil, o primeiro passo focalizando o desenvolvimento da bacia foi a criação da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF em 1948, que representou uma experiência inédita de planejamento regional vinculado a uma política nacional. Em 1967, a CVSF foi reestruturada, passando a denominar-se Superintendência do Vale do São Francisco – Suvale. Em 1974, a Superintendência foi sucedida pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – Codevasf, tendo grande autonomia e fontes próprias de financiamento para o cumprimento de metas de desenvolvimento econômico e social.

(3) Compilado de Kettelhut, Júlio Thadeu Silva; Amore, Luiz e Leeuwstein, Jörgen Michel; *A Experiência Brasileira de Implementação de Comitês de Bacias Hidrográficas*, Anais Virtuais do Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos, Gramado, 1998, www.abrh.org.br.

O modelo francês foi a fonte de inspiração da maioria dos aperfeiçoamentos propostos no gerenciamento de recursos hídricos no Brasil. Assim, em março de 1978, foi criado o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – Ceeibh para o ‘acompanhamento da utilização racional dos recursos hídricos das bacias hidrográficas no sentido de obter o aproveitamento múltiplo de cada uma, e minimizar as conseqüências nocivas à ecologia da região’ (Portaria n.º 90, de 29 de março de 1978, MME/Minter). Os comitês criados a partir deste período eram constituídos apenas por entidades públicas e eram órgãos auxiliares do Ceeibh.

Neste período, também foram criados organismos de gestão de recursos hídricos em rios estaduais. Surgiram comitês, consórcios intermunicipais e associações diversas que, rapidamente, tornaram-se referência no cenário de gestão de recursos hídricos no Brasil.

A Constituição Brasileira de 1988 incorporou a idéia de gerenciamento dos recursos hídricos, inclusive subterrâneos, e definiu a existência de rios de domínio federal e estadual, determinando a instituição de um Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos(4).

(4) Constituição Federal de 1988, art. 21, inciso XIX.

Até o início de 1995, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - Dnaee era o órgão com atribuições de gerenciamento de recursos hídricos. Porém, com o estabelecimento da nova estrutura administrativa do Governo Federal, por meio da Medida Provisória n.º 931, de março de 1995, foi criada a Secretaria de Recursos Hídricos, que assumiu essas atribuições. A passagem do tratamento da gestão hídrica para a esfera de atuação do Ministério do Meio Ambiente significou a incorporação do conceito de uso múltiplo da água na gestão de recursos hídricos, que passou a ser tratada no contexto ambiental.

Após quase dez anos de discussões entre entidades governamentais, sociedade civil, usuários da água e organizações não-governamentais (ONGs) sobre a necessidade de regulamentar a matéria constitucional e estabelecer um sistema de gerenciamento de recursos hídricos participativo e descentralizado, foi aprovada a Lei das Águas, Lei n.º 9.433, de 08 de janeiro de 1997, e, mais recentemente, a lei de criação da Agência Nacional de Águas, Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.

2.1.2. Situação Atual

A Lei das Águas instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecendo os seguintes fundamentos:

- a água é um bem de domínio público;
- a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários(5) e das comunidades.

(5) Considera-se usuário da água todo agente, pessoa física ou jurídica, que extrai a água bruta (não tratada) diretamente do manancial. Os consumidores domésticos, em geral, não são considerados usuários, pois recebem a água tratada disponibilizada pela concessionária, serviço autônomo ou prefeitura (estes sim, usuários da água).

A mesma lei criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que é integrado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, pela Agência Nacional de Águas, pelos Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal, pelos órgãos dos poderes públicos federal, estaduais e municipais de recursos hídricos, pelas Agências de Água e pelos Comitês de Bacias Hidrográficas. O Conselho Nacional foi criado pelo Decreto n.º 2.612, de junho de 1998. Os objetivos desse sistema são:

- coordenar a gestão integrada das águas;
- arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos;
- implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos;
- planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos;
- promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Na prática, a política definida pela Lei das Águas baseia-se na gestão descentralizada e participativa dos usuários dos recursos hídricos e na cobrança pelo uso da água. A gestão descentralizada ocorrerá mediante atuação dos comitês de bacia e das agências de água. A cobrança pelo uso da água é o instrumento de viabilização financeira dessa atuação.

O comitê de bacia constitui-se em um 'parlamento das águas', composto por representantes das prefeituras, dos governos estadual e federal, da sociedade civil e dos usuários dos recursos hídricos, ao qual compete, principalmente:

- promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes;
- arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos;
- estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados;
- estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.
- aprovar o Plano de Recursos Hídricos(6) da bacia, acompanhar sua execução e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

(6) Os Planos de Recursos Hídricos são planos diretores de longo prazo, que visam a fundamentar e orientar a implementação da política e o gerenciamento dos recursos hídricos e que contêm, dentre outras informações, o diagnóstico da situação atual desses recursos, o balanço entre disponibilidades e demandas futuras, as metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis, bem como as medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento das metas previstas.

As agências de água exercerão a função de secretarias executivas dos respectivos comitês de bacias hidrográficas. A criação de uma agência será condicionada à prévia existência do respectivo comitê de bacia e à viabilidade financeira assegurada pela cobrança do uso dos recursos hídricos em sua área de atuação e será autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos ou pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. Compete às agências de água, no âmbito de sua área de atuação:

- manter o balanço atualizado da disponibilidade de recursos hídricos e o cadastro de usuários desses recursos;
- efetuar, mediante delegação do outorgante, a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
- analisar e emitir pareceres sobre os projetos e obras a serem financiados com as receitas provenientes da cobrança pelo uso da água e encaminhá-los à instituição financeira responsável pela administração dessas receitas;
- acompanhar a administração financeira dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água;
- gerir o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos;
- celebrar convênios e contratar financiamentos e serviços para a execução de suas competências;
- elaborar a sua proposta orçamentária e submetê-la à apreciação do respectivo ou respectivos comitês de bacias hidrográficas;

- promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos;
- elaborar o plano de recursos hídricos para apreciação do respectivo ou respectivos comitês de bacias hidrográficas;
- propor ao respectivo ou respectivos comitês de bacias hidrográficas:
 - a) o enquadramento dos corpos de água nas classes de uso, para encaminhamento ao respectivo Conselho Nacional ou Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, de acordo com o domínio desses;
 - b) os valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos;
 - c) o plano de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos;
 - d) o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Conforme registrado no artigo 'A Experiência Brasileira de Implementação de Comitês de Bacias Hidrográficas'(7), diferentes tipos de dificuldades têm ocorrido no processo de implementação dos comitês de bacia hidrográfica em rios de domínio federal.

(7) Kettelhut, Júlio Thadeu Silva; Amore, Luiz e Leeuwestein, Jörgen Michel; *A Experiência Brasileira de Implementação de Comitês de Bacias Hidrográficas*, Anais Virtuais do Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos, Gramado, 1998, www.abrh.org.br.

'A primeira diz respeito à mudança conceitual na definição da área de intervenção. Na Lei das Águas, a bacia é vista como a unidade de planejamento. Entretanto, ocorre ainda na sociedade uma certa dificuldade de se perceber as competências e as ações dos organismos municipais, estaduais e nacionais nesta nova unidade territorial.

A segunda se refere a uma mudança cultural. É necessário 'quebrar' o sentimento de dependência financeira, técnica e institucional frente aos poderes públicos para evitar uma relação paternalista e passiva da sociedade. Por outro lado, os governos devem ter consciência de que um comitê 'chapa branca', denominação daquele constituído em sua maioria por órgãos públicos, não poderá sobreviver no novo sistema. Pois, é a participação majoritária da sociedade, principalmente dos usuários, que contribuirá para o pagamento da pauta de gastos a serem aprovados pelo comitê.

A terceira está relacionada à complexidade do equacionamento dos diferentes assuntos tratados na Lei das Águas, como a compatibilização das atribuições institucionais em rios de domínio federal e estaduais. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, regulamentado em junho de 1998, foi o primeiro passo para a implantação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Contudo, é necessário ainda a aprovação dos principais instrumentos de gestão, como a cobrança, outorga, planos de recursos hídricos, etc. Todas estas dificuldades concorrem para a demora e dificuldades na implantação de novos comitês.

A quarta diz respeito à falta de conhecimento e percepção da importância do processo de implementação. Um comitê não é criado e implantado se a sociedade não percebe sua importância e se organiza para isto. O processo de implementação deve ser realizado com cuidado por parte dos organizadores e deve conter amplas rodadas de negociações. Não se pode permitir a criação de comitês de 'cima para baixo' pois, em geral, estes comitês são afetados por interesses externos aos seus verdadeiros objetivos.

A quinta está relacionada à resistência de um ou mais estados envolvidos. Situações que podem acrescentar dificuldades adicionais ao processo são: a localização do estado a montante, que não sofrerá as conseqüências da má gestão dos recursos hídricos do vizinho; a existência de diferenças sócio-econômicas, culturais ou políticas marcantes; ou a ocorrência de dificuldades inter-institucionais nos estados. Preocupa ainda a existência de 'bairrismos' entre os representantes dos estados.

Finalmente, a sexta dificuldade é a falta de efetiva participação dos membros do comitê. A participação efetiva dos diversos segmentos pode também ser impossibilitada por dificuldades logísticas de transporte ou por excessivos compromissos de representantes que possuem altos cargos.

.....

Na verdade, a implementação dos comitês não encerra a gestão sistêmica da bacia. Os comitês são os organismos de deliberação das ações a serem implementadas pelas Agências de Água e deverão definir os ritmos e peculiaridades locais da implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos previstos na Lei n.º 9.433/97.'

A Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, criou a Agência Nacional de Águas - ANA, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos.

A ANA terá sede no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais. A atuação da ANA deverá obedecer aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e ser desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe:

- supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação federal pertinente aos recursos hídricos;
- disciplinar, em caráter normativo, a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União;
- fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União;
- elaborar estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, dos valores a serem cobrados pelo uso de recursos hídricos de domínio da União, com base nos mecanismos e quantitativos sugeridos pelos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- estimular e apoiar as iniciativas voltadas para a criação de Comitês de Bacia Hidrográfica;
- implementar, em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, a cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;
- arrecadar, distribuir e aplicar receitas auferidas por intermédio da cobrança pelo uso de recursos hídricos de domínio da União;
- planejar e promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Defesa Civil, em apoio aos Estados e Municípios;
- promover a elaboração de estudos para subsidiar a aplicação de recursos financeiros da União em obras e serviços de regularização de cursos de água, de alocação e distribuição de água, e de controle da poluição hídrica, em consonância com o estabelecido nos planos de recursos hídricos;
- definir e fiscalizar as condições de operação de reservatórios por agentes públicos e privados, visando a garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos, conforme estabelecido nos planos de recursos hídricos das respectivas bacias hidrográficas;
- promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias;
- organizar, implantar e gerir o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos;
- estimular a pesquisa e a capacitação de recursos humanos para a gestão de recursos hídricos;
- prestar apoio aos Estados na criação de órgãos gestores de recursos hídricos;
- propor ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos o estabelecimento de incentivos, inclusive financeiros, à conservação qualitativa e quantitativa de recursos hídricos.

A ANA poderá delegar ou atribuir a agências de água ou de bacia hidrográfica a execução de atividades de sua competência.

Cabe, por fim, ressaltar que a Lei das Águas tem aplicação imediata no âmbito das bacias hidrográficas de rios federais(8); todavia, caberá à legislação dos Estados da Federação dispor sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e regulamentar a organização e a forma de atuação do Sistema Estadual de Recursos Hídricos no âmbito das demais bacias hidrográficas.

(8) Bacia hidrográfica formada por rios e quaisquer correntes de água em terrenos de domínio da União, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham.

VISÃO GERAL DO PROGRAMA(9)

(9) Compilado do Manual Operativo do PROÁGUA/Semi-Árido.

2.2.1. Contexto

O Nordeste Brasileiro tem o potencial médio de água doce da ordem de 186,2 km³/ano, correspondente a apenas 3% do total das disponibilidades hídricas do país.

Por sua vez, essa região é a segunda mais populosa, resultando numa disponibilidade social de água doce, nos rios, de 4.384 m³/habitante/ano. Esse valor é quase o dobro dos encontrados na maioria dos

países mais desenvolvidos da União Européia, e cerca de 12 vezes o de que dispõe um israelense: 370 m³/habitante/ano. Por outro lado, os estoques de água doce subterrânea existente nos aquíferos que ocorrem sob cerca de 50% da região, estimados atualmente em cerca de 20.000km³, permitem assegurar o abastecimento regular da demanda regional de água nos seus múltiplos usos. Entretanto, como a distribuição espaço-temporal é heterogênea, principalmente na região semi-árida (Polígono das Secas), onde as precipitações pluviais são inferiores a 800 mm/ano, a efetiva implementação de um aparato gerencial capaz de tornar eficiente o uso dos recursos hídricos no Nordeste é de fundamental importância.

A fim de viabilizar o acesso sustentável aos recursos hídricos – em termos ambientais, econômicos e gerenciais, o Governo Brasileiro negociou, em 03/06/1998, um empréstimo com o Banco Mundial (Acordo 4310-BR), para o período 1998/2002, no valor total de US\$ 330 milhões, sendo 60% oriundos de empréstimo internacional e os restantes 40% a título de contrapartida da União e dos Estados, para financiar ações de fortalecimento institucional para gestão de recursos hídricos no semi-árido, resultando no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro – PROÁGUA/Semi-Árido, do Plano Avança Brasil. Está prevista, ainda, uma segunda etapa do Programa que poderá então alcançar a cifra de um bilhão de dólares.

A partir da criação do Ministério da Integração Nacional (MI), responsável pelos investimentos federais em infra-estrutura, o PROÁGUA/Semi-Árido passou a se organizar em treze unidades, sendo:

a) 1 Unidade de Gerenciamento - Gestão (UGPG): responsável por 3 dos 5 componentes do Programa, quais sejam: Manejo de Recursos Hídricos, Estudos e Elaboração de Projetos e Bacia do Rio São Francisco. Permanece na Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, SRH/MMA, desde o início do Programa;

b) 1 Unidade de Gerenciamento - Obras (UGPO): responsável pela implantação de obras de infra-estrutura. A partir do exercício 2000 transferiu-se do MMA para a Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional (SIH/MI);

c) 10 Unidades de Gerenciamento nos Estados (UEGPs): responsáveis pela implementação do Programa em cada Estado;

d) 1 Unidade de Monitoria e Avaliação (UMA): responsável pelo acompanhamento dos resultados e correção de rumos do Programa. Foi concebida para atuar independentemente das outras Unidades. Estuda-se, hoje, a possibilidade de contratação de um organismo independente para assumir a função.

Na Lei Orçamentária para o exercício de 2000, os recursos para as ações do PROÁGUA/Semi-Árido estão distribuídos em 3 programas, a saber:

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: SIAFI – consulta efetuada em 21/08/2000.

De acordo com a metodologia prevista para o PPA-2000, cada uma das ações listadas acima deve ser medida em função do alcance de uma meta predeterminada. Entretanto, as únicas ações que prevêem metas aparentemente consistentes são as vinculadas ao Programa Nossos Rios – São Francisco, que abrangem apenas 7,3% dos recursos autorizados para o exercício.

2.2.2. Objetivos do Programa

O objetivo geral do PROÁGUA/Semi-Árido é garantir a ampliação da oferta de água de boa qualidade para o semi-árido brasileiro, com promoção do uso racional desse recurso, de tal modo que sua escassez relativa não continue a constituir impedimento ao desenvolvimento sustentável da região.

Constituem objetivos específicos do PROÁGUA/Semi-Árido:

- Promover o uso racional e sustentável dos recursos hídricos, com ênfase na gerência participativa, particularmente na região do semi-árido brasileiro. Nessa direção, o Programa contemplará outras iniciativas financiadas pelo Governo Brasileiro para o setor hídrico do Nordeste, e ajudará o poder público a criar modelos institucionais para formular e implementar políticas de gerenciamento sustentável de recursos hídricos por meio:

a) do fortalecimento de instituições relevantes em níveis federal e estadual;

b) da descentralização do gerenciamento dos recursos hídricos para os comitês de bacias e associações de usuários;

c) do desenvolvimento de mecanismos e arranjos institucionais visando à alocação e ao uso eficiente dos recursos, com ênfase nos instrumentos de outorga e cobrança pelo uso dos recursos hídricos; e

d) da criação de um efetivo sistema de monitoria e avaliação, com o objetivo de avaliar o

desempenho do Programa, assim como seu impacto junto aos beneficiários.

- Prover o acesso confiável e sustentável à água para consumo doméstico em âmbito municipal, com prioridade para as bacias hidrográficas do Nordeste, por meio:

- a) do estímulo à construção e instalação de reservatórios e sistemas de distribuição que otimizem a capacidade de reserva e abastecimento de áreas rurais com alta concentração de famílias de baixa renda; e

- b) do estabelecimento, de forma sustentável, de sistemas de administração, operação e manutenção da infra-estrutura de abastecimento de água, incluindo mecanismos seguros e eficientes de recuperação de custos.

2.2.3. Descrição dos Componentes

O Programa, sob a coordenação da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH/MMA), abrange, na primeira etapa, os Estados de Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhão, e foi estruturado nos seguintes cinco componentes que, integrados, possibilitam o alcance de seus objetivos específicos:

- Gestão de Recursos Hídricos;
- Obras Prioritárias;
- Elaboração de Estudos e Projetos;
- Gestão de Recursos Hídricos na Bacia do Rio São Francisco;
- Gerenciamento, Monitoria e Avaliação.

2.2.4. Componente Gestão de Recursos Hídricos

Na área de competência da União, este componente tem por objetivo o Fortalecimento Institucional da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente – SRH/MMA e, no nível estadual, dos setores de recursos hídricos dos Estados do Nordeste e do Estado de Minas Gerais, bem como a promoção de um enfoque integrado de gerenciamento de recursos hídricos orientado para o equilíbrio entre a oferta e a demanda por água potável.

Nesse componente, as ações financiáveis pelo Programa estão agrupadas em dois subcomponentes: Desenvolvimento Institucional e Implementação de Bases Técnicas, como indicado a seguir.

- Subcomponente Desenvolvimento Institucional:

- a) gerenciamento de recursos hídricos;
- b) desenvolvimento e aplicação da legislação;
- c) implantação do sistema de outorga e cobrança;
- d) capacitação de recursos humanos;
- e) projetos demonstrativos de recuperação de bacias;
- f) mecanismos econômico-financeiros de gestão;
- g) preparação do PROÁGUA/Nacional;
- h) estruturação dos Órgãos Gestores e UEGPs;
- i) comunicação, educação e gestão participativa;
- j) preparação do PROÁGUA/Semi-Árido – Fase II.

- Subcomponente Implementação de Bases Técnicas:

- a) rede hidrometeorológica/qualidade da água;
- b) sistema de informações.

2.2.5. Componente Obras Prioritárias

Refere-se ao financiamento de obras de infra-estrutura hídrica de interesse local, voltadas para a armazenagem e a distribuição de água por atacado (bruta) para comunidades com problemas permanentes de suprimento. As obras são executadas de forma descentralizada pelos Estados, sob a supervisão da UGPO/SIH/MI. As intervenções contempladas neste componente foram agrupadas nos seguintes subprojetos:

- construção de barragens ou açudes que se destinem predominantemente ao abastecimento de água para o consumo humano;
- construção de sistemas adutores de água por atacado;
- construção de estações de tratamento de água (ETAs);
- construção de sistemas simplificados de abastecimento de água;
- implementação de sistemas de obtenção e adução de água subterrânea.

2.2.6. Componente Elaboração de Estudos e Projetos

Os objetivos deste componente são:

- produzir planos de recursos hídricos que sejam ferramentas básicas para implementação de um sistema de gerenciamento sustentável de recursos hídricos na região;
- desenvolver estudos específicos visando aumentar a racionalidade no uso de água (ação na demanda) e aumentar a disponibilidade da água (ação na oferta); e
- desenvolver uma carteira de subprojetos de expansão da infra-estrutura hídrica, elegíveis para fins de financiamento pelo Programa.

As ações financiáveis pelo Programa e incluídas neste componente estão agrupadas em dois subcomponentes: Planejamento de Recursos Hídricos; e Estudos e Projetos Específicos.

- Subcomponente Planejamento de Recursos Hídricos:
 - a) planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas de rios de domínio da União;
 - b) planos para situações de emergência;
 - c) levantamento inicial dos recursos hídricos/ consolidação da base de dados;
 - d) definição de estratégias de gerenciamento de recursos hídricos;
 - e) planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas de rios de domínio estadual;
 - f) plano para reabilitação e manutenção da infra-estrutura existente.

O Programa somente apoia a elaboração de planos de bacias hidrográficas que possam ser utilizados como referencial para o processo de tomada de decisão quanto ao gerenciamento de recursos hídricos. Por exemplo, para um plano de bacia hidrográfica ser elegível, será necessária a constatação da existência de conflitos relacionados com o uso de água na bacia, ou de planos setoriais concebidos de forma independente e que exijam harmonização.

- Subcomponente Estudos e Projetos Específicos:
 - a) estudos de disponibilidade hídrica;
 - b) estudos de interligação de bacias;
 - c) estudos de viabilidade técnica e econômica de obras elegíveis;
 - d) normas para a operação e manutenção de reservatórios.

Nesse subcomponente o Programa também apoiará estudos que visem à criação de condições para implementação das etapas posteriores do PROÁGUA/Semi-Árido, por meio da definição e seleção de projetos de aproveitamento de recursos hídricos, sob demanda dos Estados beneficiários, da SRH/MMA ou da SIH/MI.

No que se refere às águas superficiais, esse subcomponente inclui estudos e diagnósticos visando a identificação de projetos de recuperação de reservatórios. Esses projetos consistem, basicamente, na implantação de eficientes sistemas de operação e de manutenção da infra-estrutura existente ou a implementar, com vistas ao atendimento adequado das demandas e à melhoria da qualidade das águas disponibilizadas.

2.2.7. Componente Gestão de Recursos Hídricos na Bacia do Rio São Francisco

O objetivo geral deste componente é a implementação de um novo modelo de gestão para a bacia do Rio São Francisco, ancorado nos princípios da Lei nº 9.433/97. Sustentado por um plano de gestão dos recursos hídricos, inclui a organização da base de dados existente e a sua utilização por todos os setores da sociedade interessados no assunto.

As ações e atividades financiáveis neste componente são as seguintes:

- execução do plano da bacia hidrográfica, de acordo com os ditames estabelecidos na lei 9.433/97 e respectivas regulamentações;
- desenvolvimento e implementação do sistema de outorga e cobrança pelo uso da água;
- instalação do comitê da bacia hidrográfica e da agência de água;
- planejamento integrado em nível de sub-bacias hidrográficas do semi-árido.

2.2.8. Componente Gerenciamento, Monitoria e Avaliação

O objetivo deste componente é assegurar que os novos paradigmas propostos no PROÁGUA/Semi-Árido sejam realizados na forma estabelecida no Contrato de Empréstimo nº 4310-BR, nos Acordos de Projetos, no Documento de Avaliação do Projeto - PAD e nos Planos Operativos Anuais aprovados.

As atividades de monitoria e de avaliação do PROÁGUA/Semi-Árido serão executadas por uma agência de cooperação técnica contratada pela SIH/MI, apoiada pela UGPG/SRH/MMA, pela UGPO/SIH/MI e pelas UEGPs. Por intermédio da SIH/MI são contratadas também as avaliações

independentes previstas para o Programa.

Ações e atividades elegíveis:

- coordenação das atividades do programa;
- implementação e operação do sistema de informações gerenciais;
- preparação dos POAs e do POAC;
- elaboração dos relatórios de acompanhamento;
- elaboração dos relatórios consolidados de monitoria;
- elaboração de relatórios de avaliação independente;
- supervisão conjunta com agentes do banco mundial;
- preparação de estudos de caso;
- preparação de avaliação de meio-termo;
- avaliações final e *ex-post*.

As atividades de gerenciamento, monitoria e avaliação de responsabilidade das UEGPs são financiadas com recursos alocados no componente Gestão de Recursos Hídricos - subcomponente Desenvolvimento Institucional.

2.2.9. Esquema de Financiamento do Programa

Os investimentos do PROÁGUA/Semi-Árido para o período 1998/2002 foram estimados em US\$ 330 milhões, distribuídos por usos e fontes conforme quadro a seguir:

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

* Governo Federal e Governos dos Estados beneficiários do Programa

** A responsabilidade pelo montante de US\$ 132 milhões não financiado pelo Banco Mundial é da União. No entanto, está previsto que, desse montante, o Japan Bank for International Cooperation - JBIC (ex-OECF) financie US\$ 70 milhões.

Embora seja destinatário da maior parte dos recursos do Programa, o componente Obras Prioritárias não deve ser entendido como o mais importante. Na verdade, tanto os gestores contactados por esta Equipe quanto o gerente do Programa no Banco Mundial concordam que esse componente foi incluído como um estímulo aos estados. Apenas os estados que estivessem cumprindo as metas de fortalecimento institucional estariam habilitados a receber recursos do Programa para a implantação de seus projetos de infra-estrutura.

2.2.10. Principais Estratégias e Metas

A missão institucional do PROÁGUA/Semi-Árido, traduzida no corpo das estratégias e ações, prioriza benefícios estruturantes e duradouros para o setor hídrico brasileiro, compreendendo três áreas-chave:

- Estruturas Institucionais : apoio à criação de estruturas institucionais e regulatórias sólidas e legais em nível nacional, no nível das águas de domínio da União e no nível da gestão das águas de domínio de todos os Estados participantes, por meio dos quais o Programa busca compromissos e garantias de que o conceito de gerenciamento sustentável dos recursos hídricos, já incorporado na Lei nº 9.433/97, será efetivamente implantado.

- Obras de Infra-estrutura: financiamento de obras de infra-estrutura de fornecimento de água, que não sejam apenas viáveis em termos técnicos e econômicos, mas também sob os pontos de vista institucional, social e ambiental. Além de desenvolver sistemas sustentáveis de financiamento para administração, operação e manutenção dos seus sistemas, o Programa fornece o modelo que poderá vir a ser utilizado em outras bacias hidrográficas do Nordeste e de outras regiões do Brasil.

- Participação do Setor Privado: promoção da participação dos setores público e privado, fortalecendo os objetivos da parceria entre Governo e sociedade civil, e de alocação eficiente de recursos no setor hídrico e em outros setores da economia.

A atuação básica do PROÁGUA/Semi-Árido deve ser orientada no sentido de obter o comprometimento dos Estados com os novos paradigmas propostos pelo Programa, alicerçados no corpo da Lei nº 9.433/97.

Nesse sentido, destaca-se a seguir, no âmbito do componente Gestão de Recursos Hídricos, um conjunto de estratégias de atuação, acompanhadas de metas prioritárias, que, por sua vez, nortearão o desempenho da implementação dos demais componentes:

- aplicação da Lei nº 9.433/97 e desenvolvimento da legislação adicional, especialmente no que se

refere a instrumentos e mecanismos técnicos para o gerenciamento das águas de domínio da União, incluindo o sistema de outorga e cobrança e a criação de comitês de bacias hidrográficas e de agências de água;

- desenvolvimento e implementação do sistema de outorga do uso da água e dos instrumentos de cobrança, em bacias hidrográficas de águas de domínio da União;
- apoio à criação de associações de usuários, comitês de bacias hidrográficas e agências de água, bem como dos demais instrumentos técnicos e ferramentas econômico-financeiras de gestão necessárias à descentralização das decisões;
- desenvolvimento e implementação de um programa nacional de treinamento técnico e gerencial sobre recursos hídricos;
- apoio à preparação do PROÁGUA/Nacional, a partir do emprego dos critérios desenvolvidos pelo PROÁGUA/Semi-Árido para seleção de outras obras e outros estudos de infra-estrutura, e preparação, a partir dos Estados, da fase II do PROÁGUA/Semi-Árido;
- suporte às Secretarias Estaduais de Recursos Hídricos ou aos Órgãos Gestores Estaduais, incluindo o fortalecimento institucional, logístico e técnico;
- desenvolvimento dos marcos regulatórios relativos a recursos hídricos em todos os Estados beneficiários, conforme o nível de apoio requerido, em função do seu estágio de desenvolvimento, incluindo a conclusão da legislação básica, o desenvolvimento da legislação adicional e dos instrumentos e mecanismos técnicos e financeiros de gerenciamento das águas de domínio dos Estados, o sistema de outorga e cobrança, a criação de comitês de bacias hidrográficas e agências de água e a implementação de programas de capacitação.
- desenvolvimento e implementação de redes de monitoração hidrológica e de qualidade, tanto das águas de domínio da União como das águas de domínio dos Estados;
- desenvolvimento e implementação de sistemas de informações sobre recursos hídricos, incluindo o estabelecimento de bases de dados hidrológicos, de sistemas de informações geo-referenciadas – GIS, de modelos de apoio à decisão – SAD, tanto das águas de domínio da União como das águas de domínio dos Estados.

2.2.11. Fundos Competitivos

Como o montante de recursos financeiros para os componentes do PROÁGUA/Semi-Árido, conforme estabelecido no Documento de Avaliação do Projeto – PAD (*Project Appraisal Document*), foi definido de forma global, os recursos do Programa são repassados de forma competitiva entre os Estados beneficiários, por meio de fundos competitivos que funcionam em três contas separadas:

- Fundo Competitivo de Gestão para os subcomponentes de Desenvolvimento Institucional e de Bases Técnicas;
- Fundo Competitivo de Estudos e Projetos para as ações de Planejamento e de Estudos e Projetos Específicos;
- Fundo Competitivo de Obras Prioritárias.

Pelo próprio conceito de fundo competitivo, não existe regra fixa de alocação de recursos entre os Estados, com percentagens asseguradas a cada um. Os recursos são aprovados para cada período anual, conforme o avanço do Programa em cada Estado e as diretrizes aprovadas anualmente pelo Comitê Gestor para inclusão de propostas no Plano Operativo Anual - POA.

Como os recursos para os sucessivos POAs somente são liberados após a comprovação do alcance das metas do POA do ano anterior, a cada ano, para obter a liberação de nova dotação de recursos, o Estado deve comprovar o cumprimento das metas do ano anterior, com o que entrará novamente em competição com as propostas dos outros Estados.

Para os componentes Gestão de Recursos Hídricos e Estudos e Projetos, há um montante mínimo de recursos alocados para o grupo de Estados menos avançados na gestão de recursos hídricos, com o objetivo de assegurar a estes Estados condições de cumprir um elenco de metas mínimas.

Existe, também, um limite máximo de recursos anuais por Estado, para evitar que qualquer dos Estados possa ter acesso a uma parte maior dos recursos nos primeiros anos de execução do PROÁGUA/Semi-Árido. Assim, os limites máximos cumulativos anualmente para cada um dos Estados nos fundos competitivos de Gestão de Recursos Hídricos e de Estudos e Projetos são os seguintes (em relação ao montante total de recursos previstos para os dois componentes do início ao fim do Programa):

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Em relação ao componente Obras Prioritárias, o acesso ao fundo competitivo está sujeito à importância da obra em termos de viabilização do gerenciamento integrado dos recursos hídricos e, também, ao cumprimento das metas mínimas definidas no componente Gestão de Recursos Hídricos.

Dessa forma, o elenco de obras elegíveis serve apenas como uma carteira de obras possíveis de financiamento pelo PROÁGUA/Semi-Árido. A inscrição destas nos Planos Operativos Anuais depende dos resultados da avaliação do progresso do Estado proponente, relativamente à implementação da base institucional necessária a uma gestão eficaz dos recursos hídricos.

2.2.12. Área de Abrangência e Populações Beneficiárias

A área de abrangência do PROÁGUA/Semi-árido inclui todos os Estados inseridos na região do semi-árido brasileiro (Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) e mais o Estado do Maranhão.

O público alvo é constituído por alguns dos mais pobres segmentos da população brasileira, com uma renda 'per capita' anual de aproximadamente US\$ 230,00(10), sendo os demais indicadores socioeconômicos piores que os dos brasileiros que vivem em outras regiões.

(10) *Brazil: A Poverty Assessment, June 27, 1995* – Publicação do Banco Mundial.

Os beneficiários diretos das ações de infra-estrutura propostas para financiamento nos primeiros anos do Programa estão estimados em aproximadamente 260.000 famílias. Destas, cerca da metade vive em comunidades rurais isoladas e em aglomerações relativamente grandes de 20.000 a 50.000 pessoas. As estatísticas do IBGE mostram que, mesmo nestes centros semi-urbanos do Nordeste, cerca de 50% das famílias vivem com renda mensal menor que um salário mínimo.

São esperados benefícios diretos também para os usuários da água vinculados a outras atividades econômicas (irrigação, indústria, serviços de esgoto e saneamento, etc) devido à normatização de usos a partir dos mecanismos de outorga e cobrança.

Por meio do componente Obras Prioritárias, o Programa atende às populações das áreas rurais e das cidades de pequeno e médio porte da região semi-árida do Nordeste, em termos do número de habitantes, com um investimento médio de US\$150 *per capita*.

2.3. VISÃO DOS USUÁRIOS DA ÁGUA

Foi solicitado aos coordenadores das UEGP's que fornecessem a relação das entidades de usuários da água em atividade nos respectivos estados. A seguir são relacionadas a quantidade de entidades por estado e a denominação específica adotada na UF:

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Com base nesses dados, foram encaminhados questionários às entidades informadas, conforme modelos definidos na fase de planejamento. Os questionários destinados aos comitês de bacias e aos consórcios de usuários (que são equivalentes aos comitês em atribuições) continham perguntas específicas relacionadas a sua atuação como órgãos deliberativos e executivos da gestão dos recursos hídricos.

Dos 22 questionários enviados aos comitês e consórcios, 8 foram respondidos a tempo de serem considerados neste relatório (36,4%), sendo 6 de Minas Gerais e 2 do Ceará. Quanto às associações e demais entidades, 38 dos 139 questionários foram respondidos tempestivamente (27,3%), sendo 5 da Bahia, 1 do Ceará, 3 da Paraíba, 3 de Pernambuco e 26 do Rio Grande do Norte. A relação das entidades cujas respostas aos questionários foram consideradas neste relatório consta do Apêndice B.

Não se trata de uma amostra estatística, ou seja, os resultados que serão analisados a seguir não podem ser considerados como representativos da opinião dos responsáveis pelas entidades de usuários da água. Entretanto, a análise permitirá identificar evidências de bom desempenho e oportunidades de melhoria.

2.3.1. Atuação dos comitês de bacias hidrográficas e entidades equivalentes

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Verifica-se, também, a partir dos questionários respondidos, que as palestras, reuniões e atividades de treinamento realizadas no ano 2000 proporcionaram bons resultados, mas não atingiram totalmente os objetivos. A maioria (63%) afirmou que o conteúdo foi bem explicado e compreendido pelos participantes. Outros 25% registraram que, apesar do esforço dos organizadores e palestrantes, poucas pessoas demonstraram compreender o que foi dito. Já na opinião de 12% dos responsáveis, o assunto é muito complexo para ser exposto a toda a comunidade.

No tocante ao apoio técnico recebido para o desempenho das atribuições dos comitês e consórcios,

foi destacada, além da atuação dos governos estaduais e municipais, a contribuição dos seguintes parceiros: indústrias (83% dos questionários), ONG's (67%), Emater (67%) e concessionárias de geração de energia elétrica (50%).

Finalmente, quando questionados sobre as ações que o Programa deveria adotar na região para incentivar a gestão participativa dos recursos hídricos, os responsáveis pelos comitês e consórcios elencaram suas prioridades conforme ilustrado no gráfico 2.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Gráfico 2: Ações demandadas pelos comitês e consórcios

Vê-se que, além de demandas previsíveis, como capacitação e suporte técnico, 38% dos questionários respondidos sugerem ajuda financeira para manutenção da estrutura dos comitês e consórcios. Essa preocupação foi, inclusive, confirmada pelas constatações *in loco*. Na Bahia, por exemplo, o Consórcio Intermunicipal de Usuários da Água do Alto e Médio Itapicuru enfrenta dificuldades até para reunir seus membros em assembléia, dadas as longas distâncias e a falta de recursos para transporte. As prefeituras participantes, apesar de terem se obrigado a contribuir mensalmente para as despesas de manutenção, simplesmente deixam de pagar as mensalidades, o que representa um sério risco para o funcionamento do Consórcio. Espera-se que, a partir da implementação da cobrança pelo uso da água bruta, parte dos recursos arrecadados seja destinada aos comitês e consórcios.

2.3.2. Atuação das associações de usuários da água e entidades equivalentes

VIDE GRÁFICOS NO DOCUMENTO ORIGINAL

Tal informação, se contraposta à ilustrada no gráfico 1, referente à atuação dos comitês, mostra-se curiosa. Conclui-se que o poder público, ao menos nos locais de atuação das entidades que responderam aos questionários, tem dado mais atenção às deliberações dos comitês e consórcios, muitas vezes desprezando a contribuição das associações. Possíveis explicações para esse fato seriam o maior poder de pressão dos consórcios ou a presença do governo entre os membros do comitê. De qualquer forma, ainda que as associações sejam pouco ouvidas individualmente, o mais importante é que marquem sua presença por meio das decisões dos comitês.

No que se refere às palestras, reuniões e atividades de treinamento realizadas, verifica-se oportunidade de melhoria dos procedimentos. O gráfico 5 representa a eficácia dessas ações.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Gráfico 5: Eficácia das reuniões, palestras e atividades de treinamento na avaliação das associações de usuários.

Observa-se que mais de 47% dos responsáveis informaram que os objetivos não foram atingidos, seja porque os participantes não compreenderam o que foi dito, porque o assunto não foi bem explicado, ou simplesmente porque não houve evento dessa espécie.

Especificamente nesse quesito, referente às atividades de conscientização e treinamento, chama a atenção o indício de baixo desempenho no estado do Rio Grande do Norte, origem de todos os questionários que registraram a não ocorrência de qualquer atividade da espécie no corrente ano. Citam-se, a seguir, alguns comentários transcritos dos questionários oriundos daquela UF:

‘Desde a constituição (12/07/98), não fomos visitados por palestrantes.’

‘Mandar fazer nova reunião com esta associação para o pessoal compreender melhor, que os associados não entenderam nada.’ (em resposta à questão referente às demandas das associações).

‘Fundamos esta associação mas na prática a mesma nunca funcionou. Fizemos a eleição, temos 76 famílias cadastradas, mas o dessalinizador nunca chegou aqui na nossa comunidade. Isto foi no dia 30 de maio de 1998. Na época, o Secretário dos Recursos Hídricos era o Dr. ... e o seu irmão ... veio aqui e levou o livro de ata e até hoje nunca mais devolveu nem apareceu na nossa comunidade. A água que nós usamos aqui é de uma cisterna pública que até alguns meses atrás era abastecida pelo governo federal. Agora o convênio acabou e a cisterna só não está seca porque choveu, mas o período do inverno está encerrando.’

São exemplos que reclamam uma atuação mais eficiente da autoridade estadual responsável pela implantação da política de recursos hídricos. Ressalte-se, por outro lado, que a UEGP do Rio Grande do Norte tem se empenhado no fortalecimento institucional da Secretaria Estadual, por meio da contratação de consultores, aquisição de equipamentos e capacitação de pessoal. Além disso, trata-se do estado que conta com o maior número de associações de usuários da água em atividade (de acordo com as informações oriundas das próprias UEGP's).

O último dado que se menciona refere-se às demandas das associações de usuários por ações do governo que ajudem a resolver o problema da escassez de água. Conforme disposto no gráfico 6, as ações mais demandadas, mencionadas em mais de 80% dos questionários, são obras de pequeno, médio ou grande porte, na sua maioria chafarizes, açudes e adutoras.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Gráfico 6: Ações demandadas pelas associações de usuários e entidades equivalentes

Trata-se de um forte indício de que o uso racional da água, embora seja fundamental para minimizar os efeitos da seca, não será suficiente para resolver a questão da escassez de água. Ainda são necessários investimentos em obras que possibilitem o acesso a todos. Nesse sentido, é bastante adequada a concepção do Proágua/Semi-Árido, que conjuga o fortalecimento institucional, que visa à gestão participativa, com o financiamento de obras prioritárias.

2.4. OBJETIVOS E ESCOPO DA AUDITORIA

2.4.1. Antecedentes

A presente auditoria faz parte do terceiro ano de atividades do Projeto de Cooperação Técnica TCU-Reino Unido. O Projeto é financiado pelo *Department for International Development* do Reino Unido (DFID), tendo sido contratada a firma KPMG para prestar serviços de consultoria ao Tribunal. Seu objetivo é contribuir para a melhoria do desempenho de instituições governamentais brasileiras, assim como para uma melhor utilização dos recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes das auditorias de desempenho conduzidas pelo TCU.

Vale ressaltar que o Plano Especial de Auditoria, referente às auditorias-pilotos a ser implementadas no âmbito do Projeto em questão, foi aprovado por intermédio da Decisão n.º 584/2000, Ata n.º 29/2000, de 26/07/2000.

2.4.2. Equipe de Auditoria e Período de Execução

A equipe de auditoria é composta pelos seguintes analistas:

Nome	Matrícula	Lotação	
Marcelo Luiz Souza da Eira	3127-5	1ª Secex	Coordenador
Christiano Caldeira Paiva	2810-0	1ª Secex	Membro
Cíntia Oliveira de Aguiar	2950-5	9ª Secex	Membro
Francisco Eduardo Carrilho Chaves	3843-1	1ª Secex	Membro
Glória Maria M. da Costa Bastos	2690-5	COFIS	Membro
José Carlos Lobo Menezes	3476-2	Secex/RJ	Membro
Wilson Dias Malnati	3162-3	1ª Secex	Membro

Como parte da metodologia desenvolvida no Projeto de Cooperação TCU/Reino Unido, os gestores e o Órgão de Controle Interno foram convidados a tomar parte nos trabalhos da Equipe de Auditoria durante a fase de execução. Participaram dos trabalhos de coleta e análise dos dados, a Analista de Finanças e Controle Maria Gorett de Couto, da Secretaria Federal de Controle Interno, e o Economista Olimar Inatomi, da UGP. Registre-se a valiosa contribuição desses profissionais para os resultados desta auditoria. Durante a condução dos trabalhos, demonstraram notáveis competência e dedicação, além de espírito de equipe.

A auditoria foi executada no período de 4/9 a 13/10/2000 (inclusive elaboração de relatório), conforme o plano de trabalho proposto.

2.4.3. Objetivos da auditoria

Os recursos hídricos desempenham um papel fundamental no desenvolvimento de qualquer sociedade. Excesso ou déficit desse precioso e vital recurso são igualmente problemáticos e merecem a atenção de qualquer governo responsável. Igualmente importante é a qualidade da água. O conceito de desenvolvimento sustentável colocou em questão os métodos desenvolvimentistas baseados em um único objetivo, qual seja, a eficiência econômica. De acordo com este conceito, o desenvolvimento é um processo de mudança no qual a explicitação de recursos, o direcionamento de investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico, e as mudanças institucionais estão em harmonia e propiciam o aumento do potencial de atender as necessidades e aspirações humanas do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades. É dentro deste contexto de sustentabilidade que o planejamento e a gestão integrada de recursos hídricos devem ser discutidos e analisados.(11)

Sob o enfoque da sustentabilidade, o PROÁGUA/Semi-Árido se propõe a realizar seus dois objetivos principais: promover o fortalecimento institucional para a gestão participativa dos recursos hídricos e financiar projetos de melhoria do fornecimento de água 'bruta' para populações carentes do semi-árido nordestino.

O problema examinado na auditoria refere-se ao fortalecimento institucional desse programa e sua relação com a redução da pobreza – primeiro objetivo do PROÁGUA/Semi-Árido. A escolha desse foco se deve à precedência desse objetivo sobre o outro - de financiamento de projetos - pois se entendeu que a gestão participativa fortemente institucionalizada é pré-requisito para a sustentabilidade dos sistemas de abastecimento existentes e dos projetos financiados pelo Programa.

Essa escolha fundamentou-se nas opiniões tanto dos gestores do Programa quanto na experiência do agente financeiro do PROÁGUA/Semi-Árido, o Banco Mundial– BIRD de vários projetos de desenvolvimento de recursos hídricos financiados na região.

Além disso, impende ressaltar que o componente Obras Prioritárias do Programa ainda não produziu resultados que permitam avaliar seus impactos, pois há apenas um projeto em um município em pleno funcionamento. Outros quatro estão funcionando em caráter experimental.

Destaque-se, ainda, que a Equipe optou por não investigar a administração financeira do Programa, já que tal tarefa já vinha sendo executada por analistas da Secretaria Federal de Controle Interno, na qualidade de responsável pela auditoria financeira de programas financiados pelo Banco Mundial.

O objetivo desta auditoria é avaliar a contribuição das ações que vêm sendo implementadas no âmbito do Programa, nos níveis federal e estadual, para o alcance dos objetivos de fortalecimento institucional e redução da pobreza. Daí resultou a questão de auditoria investigada pelo trabalho:

'O gerenciamento do Programa tem contribuído para o alcance dos objetivos de fortalecimento institucional e de redução da pobreza?'

Essa questão foi estudada por intermédio de três aspectos principais:

- o desempenho da Unidade de Gerenciamento do Programa (UGPG) e da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH/MMA);
- o desempenho das Unidades Estaduais de Gerenciamento do Programa (UEGPs) e dos órgãos estaduais de gestão de recursos hídricos;
- o aproveitamento das experiências bem sucedidas de participação de usuários na gestão da água.

2.4.4. Efeitos da Auditoria Relacionados com Meio Ambiente

A utilização racional dos recursos hídricos é condição essencial para o aproveitamento do meio ambiente em bases sustentáveis. A auditoria contribuirá para esse objetivo na proporção em que se implementem recomendações que aprimorem o desempenho do Programa. Tendo em conta que avaliações promovidas pelo Banco Mundial e pela UMA apontam para oportunidades de melhoria de desempenho tanto na esfera federal como na estadual, além de indicarem algumas dificuldades na implantação do modelo de gestão participativa nas comunidades, acredita-se que o escopo para aproveitamento de determinações será bastante amplo, o que significa considerável contribuição para o tratamento da questão ambiental.

2.4.5. Efeitos da Auditoria Relacionados com Promoção da Equidade

Em total observância das diretrizes do Projeto TCU-Reino Unido, a promoção da equidade é preocupação básica deste trabalho, conforme demonstra o próprio texto da questão de auditoria identificada.

Mais especificamente, duas subquestões de auditoria destinam-se à investigação do tema: *'quais as ações das UEGPs e órgãos estaduais que buscam garantir a participação equitativa dos mais carentes na gestão dos recursos hídricos?'* e *'nas experiências bem sucedidas de gestão participativa, como é tratada a questão da equidade e atendimento dos mais carentes?'*. Buscou-se, assim, identificar oportunidades de melhoria no cumprimento de um dos objetivos do Programa, que é a redução da pobreza por meio da oportunidade de acesso ao serviço de abastecimento de água potável e por intermédio da participação comunitária na gestão dos recursos hídricos.

2.5. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A partir das entrevistas com os gestores e com os técnicos do Banco Mundial, realizadas na fase de planejamento, e da leitura dos relatórios de avaliação já disponíveis no âmbito do Programa, detectou-se uma considerável diferença de desempenho entre as unidades de gerenciamento. Enquanto alguns estados como Ceará e Bahia apresentavam avançado estágio de desenvolvimento no processo de implantação da gestão participativa de recursos hídricos, a esfera federal, assim como alguns outros estados, permaneciam aquém do esperado.

Essa constatação levou à escolha da Unidade de Gerenciamento (UGPG) e da SRH/MMA como áreas prioritárias de avaliação. Optou-se pelas metodologias de mapeamento de produtos e de processos, que permitiriam identificar pontos problemáticos nos procedimentos dessas unidades. Já na fase de execução, entretanto, constatou-se que os processos na UGPG eram suficientemente detalhados, e que, na SRH/MMA, a falta de um organograma formal dificultava a identificação dos responsáveis por atividades ligadas ao Programa. Substituiu-se, então, o mapeamento de processos pela análise RECI, ferramenta que permite a identificação de duplicidades ou omissões nas atribuições de um órgão.

Quanto aos estados, realizou-se uma comparação (*benchmarking*) entre eles, de modo a identificar boas práticas que possam ser aproveitadas nos locais onde o desempenho é insuficiente. Para tanto, investigaram-se *in loco* casos de sucesso, principalmente no Ceará e na Bahia. Também em Pernambuco e Alagoas, onde se esperava encontrar mais dificuldades do que êxitos, algumas boas práticas foram identificadas, além de oportunidades de melhoria nos procedimentos. Verificaram-se de perto, também, algumas das razões do baixo desempenho no Maranhão.

Já no tocante à verificação do aproveitamento de experiências bem sucedidas de gestão participativa de recursos hídricos, a análise não seria possível sem que tais experiências fossem conhecidas de perto. Trata-se da mesma metodologia mencionada no item anterior (*benchmarking*), porém, aqui, foram visitadas comunidades onde há associações de usuários da água ou comitês de bacia em pleno funcionamento e, em alguns casos, com bons resultados. Essas entidades foram apontadas pelos estados nas respostas aos questionários a eles encaminhados. Os trabalhos abrangeram investigações *in loco* em localidades situadas nos municípios de Jacobina, Mirangaba, Pindobaçu, Senhor do Bonfim, Itiúba e Queimadas, na Bahia; Crato, Icó, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Sobral, Canindé, São Luís do Curu, Paraipaba e Pentecostes, no Ceará; Belo Jardim, Arcoverde, Serra Talhada, Ibimirim, Cabo de Santo Agostinho e Moreno, em Pernambuco.

Com relação aos demais estados e aos municípios não visitados, os questionários enviados permitiram conhecer alguns aspectos de sua realidade, conforme já mencionado neste relatório.

Três especialistas em recursos hídricos foram entrevistados no início da execução da auditoria: Gilberto Canali, consultor do Banco Mundial, M. Haridasan, professor do curso de doutorado em ecologia da Universidade de Brasília, e Sânderson Alberto Medeiros Leitão, consultor da Unesco. Com base nas informações obtidas de fontes tão respeitadas, foi possível uma melhor compreensão da matéria e a otimização dos trabalhos de campo. Além dos *experts* mencionados, contou-se com o valioso apoio do consultor contratado pelo DFID para subsidiar a avaliação dos aspectos ligados à equidade, o Sr. Marcos Helano Fernandes Montenegro, com vasta experiência em direção superior de órgãos públicos municipais e companhias estaduais de saneamento.

2.6. LIMITAÇÕES

Dada a limitação de tempo para a realização dos trabalhos, que é uma característica das auditorias-pilotos do Projeto TCU/Reino Unido, o planejamento indicou a impossibilidade de se realizar uma avaliação completa do Programa. Aspectos ligados à verificação do impacto social e da efetividade não foram tratados. Da mesma forma, o componente referente às obras de infra-estrutura também não foi investigado diretamente.

Quanto ao custo da execução da auditoria, está detalhado no Apêndice D. Buscando reduzir ao mínimo esse custo, combinou-se com os órgãos estaduais do Programa o deslocamento das capitais para o interior em veículos daquelas unidades.

3. CONSTATAÇÕES

3.1. QUANTO AO DESEMPENHO DA SRH/MMA E DA UGPG

3.1.1. Subquestão de auditoria 1.1 - Os objetivos, as metas e os produtos da UGPG são claramente definidos e estão internalizados?

A Equipe constatou que os técnicos da UGPG possuem conhecimento satisfatório dos principais

objetivos e metas do Programa, os quais encontram-se claramente expressos em ampla e detalhada documentação existente (Documento de Avaliação do Programa - PAD, elaborado pelo Banco Mundial, Manual Operativo e Planos Operativos Anuais).

Com base nessa documentação, a Equipe elaborou um mapa de produtos e submeteu-o à análise do Gerente do Programa e técnicos da UGPG. O Mapa de Produtos constante do Apêndice F é resultado dessas discussões e apresenta os principais produtos, intermediários e finais, que devem ser desenvolvidos pelo Programa. A partir desse mapa e do *balanced scorecard*(12), foram então propostos os indicadores de desempenho constantes do item 4.

(12) Técnica utilizada para obter-se um conjunto equilibrado de indicadores de desempenho, considerando as dimensões de economicidade, eficácia, eficiência, efetividade e equidade.

3.1.2. Subquestão de auditoria 1.2 - Os processos estabelecidos na UGPG e na SRH/MMA são eficazes e eficientes?

3.1.2.1. Achado de auditoria: Falta de orientação técnica sistemática da UGPG às UEGPs.

Foram observadas pela equipe, durante a realização de visitas às UEGPs de Alagoas e Pernambuco, demonstrações de descontentamento com relação à falta de orientação técnica recebida da UGPG. Mencionou-se, de maneira reiterada, que os contatos com aquela unidade não ocorriam com a frequência desejada, comprometendo o andamento das atividades e acarretando atrasos desnecessários em função da falta de orientação tempestiva. Levantou-se também a questão de que as iniciativas de consultas partiam quase sempre das UEGPs e que muitos erros cometidos em procedimentos técnico-administrativos por parte dessas unidades poderiam ser evitados com um simples contato telefônico ou por meio eletrônico.

É importante registrar que os técnicos das unidades estaduais participaram de treinamentos, na fase de instalação das UEGPs, para capacitá-los nos procedimentos técnico-gerenciais adotados no âmbito do PROÁGUA/Semi-Árido, os quais estão devidamente documentados e constam do Manual Operativo do Programa. Encontra-se em fase de implantação o Sistema de Informações Gerenciais – SIG, que deverá, por um lado, facilitar o acompanhamento periódico das ações a cargo das UEGPs e, por outro, permitir aos Estados acompanharem o andamento dos projetos de seu interesse.

No entanto, os técnicos estaduais se ressentem de um contato mais estreito com os técnicos da UGPG e de uma atitude mais proativa daquela unidade, já que os Estados com menor desenvolvimento institucional não possuem quadros técnicos capacitados em gestão de recursos hídricos. A situação de desvantagem desses Estados é evidente e requer uma atuação mais incisiva por parte da unidade central do Programa no sentido de orientá-los e apoiá-los no esforço de superação das dificuldades de ordem técnica e operacional.

Conclusão:

Considerando-se que a apresentação de propostas para qualquer dos componentes do programa (gestão de recursos hídricos, estudos e projetos e obras prioritárias) deve cumprir rigorosos requisitos técnicos, em especial os de conformidade ambiental, segundo as normas de operação do Programa e dos órgãos ambientais estaduais, torna-se evidente a necessidade de se estabelecer estratégias de supervisão dirigidas a esses Estados, sob pena de comprometimento das metas do PROÁGUA/Semi-Árido.

Recomendações:

Considerando os problemas descritos acima, entende-se adequado recomendar à UGPG que:

- estabeleça estratégias de supervisão e orientação diferenciadas, priorizando os Estados de menor desenvolvimento institucional, de modo a minimizar as dificuldades existentes; em outras palavras, ‘trate desigualmente os desiguais’;

- atue em parceria com as UEGPs no desenvolvimento de estudos e projetos, além de revisar os trabalhos desenvolvidos;

- defina um cronograma de visitas de coordenadores e técnicos dos Estados de menor nível de desenvolvimento institucional (Alagoas, Sergipe, Piauí e Maranhão) aos Estados do Ceará e Bahia, a fim de proporcionar a troca de experiências e informações, a discussão dos problemas encontrados e das soluções adotadas para superá-los;

- disponibilize às UEGPs documentos considerados modelos, desenvolvidos na própria UGPG ou em alguma das unidades estaduais, como, por exemplo, termos de referência para o desenvolvimento de planos diretores de recursos hídricos, para a elaboração de estudos concernentes à cobrança pelo direito de uso da água, assim como documentos sobre diretrizes gerais e específicas relativas ao PROÁGUA/Semi-Árido.

3.1.2.2. Achado de auditoria: Distribuição inadequada de recursos entre os Estados.

Constatou-se que a distribuição de recursos entre os Estados não levou em conta o resultado das avaliações de avanço institucional de cada um deles. A diretriz adotada pelo Programa de repassar recursos de forma competitiva entre os Estados beneficiários não tem sido plenamente observada, uma vez que a distribuição de recursos destinados ao componente Gestão de Recursos Hídricos e ao componente Estudos e Projetos não está levando em consideração as avaliações realizadas por consultores independentes. Essa situação é flagrante no caso do Estado de Alagoas, que, embora tenha cumprido rigorosamente as metas estabelecidas no Anexo 1 do Manual Operativo, referente ao desenvolvimento institucional do sistema de gerenciamento de recursos hídricos do Estado, foi penalizado com a redução do efetivo da UEGP e não obteve recursos suficientes para implementação das metas propostas para 2000. Segundo informações da equipe local, a contratação da modernização da rede de monitoramento hidrometeorológico, em função de alegada limitação financeira, ficará restrita a implantação de sensores de vazão, não sendo possível incluir os sensores meteorológicos como seria desejável.

Por outro lado, o Estado do Maranhão, apesar de um desempenho muito inferior à média, recebeu recursos do PROÁGUA/Semi-Árido da ordem de R\$ 1.686.721,00. Até o momento, não há previsão da utilização de grande parte desses recursos pelo Estado. Segundo o relatório de avaliação qualitativa do desempenho do Programa, realizada por consultores independentes para o período de julho de 1998 a dezembro de 1999, o Estado do Maranhão não atendeu às expectativas constantes do Anexo 1 do Manual Operativo.

Embora a lei maranhense de recursos hídricos tenha sido aprovada em dezembro de 1997, permanece sem regulamentação e, segundo o relatório de avaliação acima referido, *'parece ser destinada sobretudo a cumprir uma obrigação criada pela Lei Federal, na medida em que não parece resultar de uma reflexão aprofundada dos problemas de recursos hídricos do Estado do Maranhão... A Lei Estadual sem regulamentação não terá qualquer eficácia'* (13). O Estado alega aguardar a regulamentação da Lei Federal. Por sua vez, a ausência de regulamentação é o motivo evocado para a não implementação das demais metas/atividades previstas.

(13) Relatório de Avaliação de Desempenho Institucional do Proágua/Semi-Árido- Estado do Maranhão- Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica/ Departamento de Projetos Especiais, Brasil, Janeiro de 2000.

A Equipe de Auditoria confirmou a constatação dos avaliadores de que não há no Estado qualquer plano consistente que demonstre a intenção dos executores *'em promover a descentralização de gestão dos recursos hídricos, em incentivar a participação comunitária no planejamento, bem como executar ações visando à mitigação de impactos ambientais'*. Apenas cinco pessoas trabalham com recursos hídricos no governo estadual (a UEGP tem apenas dois consultores: um na área técnica e outro na área financeira). Segundo os representantes locais, o gerenciamento de recursos hídricos não é uma questão prioritária no Estado, onde *'não há problema de falta de água, mas de monitoramento da qualidade e de enchentes na foz do Mearim'*.

PROÁGUA/Semi-árido

SITUAÇÃO DOS CONVÊNIOS - SRH/MMA

COMPONENTES: GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E ESTUDOS E PROJETOS

Posição em 30/06/2000

VIDE TABELA E GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: UGPG/SRH/MMA

O quadro acima evidencia que o diferencial na repartição de recursos não tem correspondência com a avaliação de alcance das metas realizada pelos consultores independentes, em especial no que se refere aos Estados de Alagoas e Maranhão.

Conclusão:

As informações disponíveis sobre o desempenho do Programa no nível estadual, resultado das avaliações independentes e do monitoramento realizado pela 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.

Recomendação:

Considerando os problemas descritos acima, entende-se adequado recomendar ao MMA e ao MI 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.

Convém, ainda, recomendar ao MMA e à SRH/MMA que:

- em atendimento ao princípio da eficiência, priorizem, quando da alocação de recursos financeiros nos diversos programas, subprogramas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, as despesas que tenham probabilidade de proporcionar retornos econômicos ou sociais mais expressivos, sem prejuízo da política de investimentos adotada pelo Ministério.

3.1.2.3. Achado de auditoria: Descumprimento por parte da UGPG dos procedimentos relativos ao financiamento de obras de infra-estrutura hídrica.

De acordo com o Relatório de Monitoria da UMA, de 13 de março de 2000, relativo ao 4º trimestre de 1999, foram celebrados convênios entre o MMA e 21 prefeituras municipais do Estado do Maranhão, para implantação de obras do denominado Sistema Maranhão, em evidente descumprimento às normas estabelecidas no Contrato de Empréstimo do Programa, que prevê a celebração de convênios apenas entre as esferas federal e estadual. Esse fato foi constatado também pelo Relatório de Auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno, datado de 11 de agosto de 2000, sobre a execução financeira do Programa no exercício de 1999.

É forçoso observar que, conforme mencionou a UMA, foram repassados recursos da ordem de R\$ 2,1 milhões para o início das obras do Sistema Maranhão antes mesmo de serem concluídas as obras prioritárias selecionadas para o primeiro ano do Programa, iniciadas em 1998 e que não teriam sido concluídas por falta de recursos financeiros.

Devido ao fato de o Banco Mundial não ter autorizado a inclusão dessas obras no PROÁGUA/Semi-Árido, negando o *'no objection'* à solicitação encaminhada pela UGPG/SRH/MMA, as despesas efetuadas nesses convênios não serão objeto de saques na conta do Programa.

Determinação:

Do exposto, considera-se pertinente determinar à SRH/MMA a regularização dos convênios assinados com as prefeituras do Estado do Maranhão e à UGPG o estrito cumprimento das normas do Contrato de Empréstimo do Programa.

3.1.2.4. Achado de auditoria: Falta de agilidade da UGPG no atendimento aos pleitos das UEGPs.

A implementação do PROÁGUA/Semi-Árido deve obedecer a procedimentos e normas operacionais estabelecidos em manuais aprovados pelo Comitê Gestor e aceitos pelo Banco Mundial como normativos para as atividades do Programa.

Conforme o Manual Operativo, todos os pedidos de recursos financeiros dos Órgãos Gestores Estaduais são encaminhados, obrigatoriamente, por meio da UGPG/SRH/MMA ou da UGPO/SIH/MI, que, após análise do pedido do executor, encaminham-no à Diretoria do Programa para aprovação.

Da mesma forma, os documentos de licitação que devam receber a não objeção do Banco Mundial são encaminhados por meio da UGPG/SRH/MMA ou da UGPO/SIH/MI, que, após análise prévia da documentação, apresentam parecer recomendando a aprovação.

Os Órgãos Gestores Estaduais de Alagoas e Bahia mencionaram, em entrevistas realizadas nos respectivos estados, que há demora no atendimento dos pleitos apresentados, especialmente, à UGPG/SRH/MMA. Da mesma forma, em resposta aos questionários enviados, as UEGPs da Bahia e do Piauí registraram textualmente a lentidão dos procedimentos na UGPG e a do Rio Grande do Norte sugeriu a diminuição dos trâmites burocráticos.

Ainda nesse sentido, o representante de um comitê de bacia hidrográfica de Minas Gerais informou, ao responder a questionário enviado por esta Equipe, que espera há quatro meses a liberação de recursos de dois projetos já aprovados pela SRH/MMA. Posteriormente, o responsável pela UEGP/MG acrescentou que os ditos projetos não eram financiados pelo PROÁGUA/Semi-Árido, mas por outra fonte de recursos externa. Isso indica que a lentidão na análise dos processos pode ultrapassar os limites da UGPG e valer também para outros setores da SRH/MMA.

Uma das causas apontadas, nas entrevistas realizadas, para o tempo excessivo na apreciação dos pleitos das UEGPs foi a redução do quadro técnico da UGPG/SRH/MMA no corrente ano, em decorrência da saída de três consultores contratados pelo Programa. A UGPG pretende contornar o

problema utilizando um ‘banco’ de consultores com diferentes especializações, que seriam convocados na medida da necessidade das análises a serem realizadas e seriam remunerados por hora trabalhada.

Uma outra causa observada diz respeito à falta de orientação técnica aos Órgãos Gestores Estaduais por parte da UGPG/SRH/MMA, acarretando atraso no atendimento dos pleitos em virtude da devolução dos processos às UEGPs para as devidas adequações.

Conclusão:

A demora no atendimento dos pleitos das UEGPs decorre tanto da redução do corpo técnico, em função da saída de consultores contratados pelo PROÁGUA/Semi-Árido para trabalhar na UGPG/SRH/MMA, quanto pela falta de orientação aos Órgãos Gestores Estaduais, que têm seus processos devolvidos para alterações e adaptações.

Recomendação:

Considerando os problemas descritos acima, entende-se adequado recomendar à UGPG que:

- estabeleça prazos para as diversas etapas do processo de análise, para maior controle no atendimento às UEGPs;
- mantenha canais de comunicação direta e informal com as UEGPs que complementem os meios formais e possibilitem o esclarecimento de dúvidas.

3.1.2.5. Achado de auditoria: Liberação de recursos orçamentários para obras hídricas, não financiadas pelo PROÁGUA/Semi-Árido, sem exigência de critérios mínimos de viabilidade.

O enfoque principal do Programa é o apoio político e o fortalecimento institucional a serem alcançados por meio dos seus componentes de Gestão de Recursos Hídricos e de Elaboração de Estudos e Projetos, tanto em nível federal quanto estadual ou local.

Os recursos do PROÁGUA/Semi-Árido para essas atividades, bem como para a construção de obras prioritárias de infra-estrutura, estariam disponíveis para os Estados participantes em bases competitivas, dependendo do seu desempenho institucional, legal e regulador. As obras a serem financiadas também teriam de atender a rígidos critérios de elegibilidade, definidos no Manual Operativo do Programa. Trata-se de critérios técnicos (projeção de consumo de água, níveis de cobertura dos sistemas, e outros), econômico-financeiros (taxa interna de retorno, relação entre tarifas projetadas e rendas familiares, por exemplo), ambientais (análise de impactos, planos de reassentamento de populações, etc) e institucionais (exigência de outorga antes do início da obra, plano para administração, operação e manutenção do sistema, entre outros).

Como forma de evitar o enfraquecimento do Programa pela concorrência com projetos de obras hídricas de interesse político, possivelmente anti-econômicas, o Documento de Avaliação do Projeto do Banco Mundial, integrante do Acordo de Empréstimo 4310-BR, estabelece que os critérios para seleção de obras hidráulicas incorporados no Manual Operativo do Programa seriam aplicados tanto pelos governos federal quanto estadual no financiamento da futura infra-estrutura hídrica no Nordeste.

Segundo informações obtidas em entrevistas, nenhuma das obras de infra-estrutura hídrica em execução, exceto as financiadas pelo PROÁGUA/Semi-Árido, observa critérios de elegibilidade semelhantes aos definidos no Manual Operativo daquele Programa. Isso abrange obras de diversos órgãos do Ministério da Integração Nacional, tais como SIH, Sudene, Codevasf e outras, executadas diretamente ou mediante convênio.

Conclusão:

A valorização do PROÁGUA/Semi-Árido depende da eliminação da concorrência com projetos de interesse político, possivelmente inviáveis ou anti-econômicos, que não atendem aos rígidos critérios de elegibilidade definidos no Manual Operativo do Programa.

Recomendação:

Considerando os problemas descritos acima, entende-se adequado recomendar ao Ministério da Integração Nacional que:

- exija 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;
- oriente os órgãos e empresas a ele vinculados para que exijam a adoção de critérios técnicos, econômico-financeiros, ambientais e institucionais para aprovação e destinação de recursos orçamentários a obras de infra-estrutura hídrica.

3.1.2.6. Achado de auditoria: Financiamento de estudos e projetos hídricos em municípios sem o

prévio conhecimento das entidades de usuários da água

Nos Municípios de Pindobaçu e Itiúba, ambos na Bahia, foram manifestadas preocupações, por parte de representantes das comissões de usuários da água, acerca da destinação de recursos do orçamento da União, derivadas de emendas parlamentares. Ocorreram casos em que esses recursos foram repassados, mediante convênios firmados entre a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRH/MMA) e as prefeituras para ações na área ambiental e de recursos hídricos, sem que fosse dado conhecimento às entidades de usuários.

Para Pindobaçu, os recursos foram de R\$ 134.000,00 (cento e trinta e quatro mil reais), a serem utilizados no cadastramento de usuários de recursos hídricos. No caso de Itiúba, a emenda teve como objeto estudos de saneamento e esgotamento sanitário nas áreas dos riachos do Coité e do Matadouro. O valor destinado a Itiúba foi de R\$ 203.000,00 (duzentos e três mil reais).

O fato de os convênios terem sido firmados poucos meses antes das eleições municipais e de os recursos terem sido liberados de pronto, levantou a natural suspeita quanto à possibilidade de desvios. Entretanto, a questão estava sendo analisada pelo Ministério Público, que não confirmava a ocorrência de utilizações indevidas. Permanecem, no entanto, dúvidas quanto à conveniência das despesas, já que as entidades de usuários ou tinham outras prioridades ou entendiam que os serviços deveriam ser executados de outra forma.

Conclusão:

A preocupação com a forma de utilização dos créditos orçamentários demonstra um aumento na conscientização das associações em relação às suas atribuições e um claro demonstrativo de uma nova postura do usuário frente aos problemas ligados aos recursos hídricos. A maior participação das associações nas decisões sobre o destino de valores a serem empregados na área de sua competência é um dos objetivos primeiros do PROÁGUA/Semi-Árido. Porém, ainda há necessidade de comunicação às associações sobre recursos destinados às suas municipalidades.

Recomendação:

Considerando os problemas descritos acima, entende-se adequado recomendar à SRH/MMA que:

- apenas celebre convênios para execução de estudos e projetos mediante a garantia, da parte da prefeitura conveniente, de que as entidades locais de usuários da água, se houver, aprovam o objeto pactuado, em observância ao fundamento definido na Lei nº 9.433/97 segundo o qual a gestão dos recursos hídricos deve contar com a participação dos usuários e das comunidades;
- comunique aos comitês ou associações locais, por intermédio da 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.

3.1.2.7. Achado de auditoria: Necessidade de melhoria do desempenho da SRH/MMA

A dificuldade de identificar a correspondência entre a estrutura existente na SRH/MMA e as diversas atribuições daquela Secretaria no âmbito do PROÁGUA/Semi-Árido levou a equipe a optar pela técnica de análise RECI(14), com o objetivo de encontrar possíveis omissões e/ou duplicidades de atribuições existentes naquele Órgão.

(14) RECI: Também denominada Matriz de Responsabilidade, é uma técnica analítica que permite identificar quem é responsável, quem executa, quem é consultado e quem é informado em um órgão ou programa.

A matriz de responsabilidades gerada revelou que a Secretaria integrou à sua atual estrutura as diversas atividades do PROÁGUA/Semi-Árido desenvolvidas em relação aos quatro componentes do Programa: gestão de recursos hídricos, estudos e projetos, gestão de recursos hídricos da bacia do Rio São Francisco e gerenciamento, monitoria e avaliação(15).

(15) Em função das reformas ministeriais ocorridas no período, a UMA e a UGPO foram estruturadas no âmbito do Ministério da Integração Nacional.

As avaliações realizadas, no âmbito do Programa, por consultores independentes e pela UMA ressaltaram o esforço que a Secretaria vem realizando na implantação da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Atestam o empenho da Secretaria a instalação das instituições que integram a superestrutura do Sistema, como os Conselhos de Recursos Hídricos (nacional e estaduais), a criação da Agência Nacional de Água, o desenvolvimento do aparato legal necessário, assim como a implementação dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos, com exceção do sistema de cobrança pelo uso da água, em fase preliminar de discussão.

Entre as atividades técnicas em desenvolvimento, podemos destacar a conclusão de 5 planos de bacia e a existência de outros 5 em fase de elaboração pela Gerência de Planos de Recursos Hídricos; a implementação do sistema de outorga de direitos de uso dos rios federais e o desenvolvimento das diretrizes para o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes, pela Gerência de Instrumentos; e o desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos, pela Gerência de Informações.

Esta Equipe constatou que as ações da Secretaria visando à implantação dos comitês de bacias dos rios federais e das respectivas agências de água – instituições responsáveis pela gestão participativa e integrada dos recursos hídricos – encontram-se em um estágio embrionário, necessitando de atuação mais efetiva quanto às estratégias de mobilização e apoio técnico para a formação e consolidação desses futuros órgãos gestores.

Quanto ao componente Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio São Francisco, a cargo da Gerência do São Francisco, integrada por apenas três consultores, a equipe foi informada de que as ações no âmbito do PROÁGUA/Semi-Árido só serão efetivamente implementadas a partir de 2001, com a entrada em plena operação da ANA, que deverá absorver essas atividades. Em função disso, os recursos disponibilizados pelo Programa para a Gestão dos Recursos Hídricos da Bacia do Rio São Francisco – da ordem de US\$ 8.6 milhões – ainda não foram aplicados.

Em que pesem os esforços empreendidos pela Secretaria, restou evidente que a insuficiência de pessoal técnico tem influenciado negativamente o desempenho de áreas fundamentais para a efetiva implementação das políticas de recursos hídricos pelo Governo Federal. Além da escassez de recursos humanos, é preocupante o fato de que a Secretaria não possui um quadro permanente de servidores, contando apenas com consultores contratados a partir de financiamentos do Banco Mundial ou de outros organismos internacionais. Informações obtidas junto ao Banco dão conta de que os acordos com a instituição são responsáveis pela contratação de 30 técnicos de nível superior e 14 de nível médio e básico.

Ao serem questionados sobre esse problema, os gerentes da SRH/MMA informaram que a criação da ANA permitirá a formação de equipes técnicas permanentes, a serem contratadas mediante concurso público. Considerando que essa Agência absorverá apenas parte das atuais atribuições da Secretaria, torna-se necessário buscar uma solução definitiva para a questão.

De se consignar que, por meio da Decisão TCU/Plenário nº 213/98, foi determinado ao antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado, cujas atribuições atualmente estão a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que tomasse providências no sentido de *dotar 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 a conta de acordos firmados com organismos internacionais?* (item 1.2 da Decisão).

Conclusão:

Embora os resultados apresentados pela SRH/MMA atestem o comprometimento desse Órgão com os objetivos expressos na Lei das Águas, sua atuação em algumas áreas está aquém do esperado. A falta de um corpo técnico permanente e adequadamente dimensionado para levar a cabo as atribuições da Secretaria representa um fator limitante do seu desenvolvimento.

Recomendação:

Considerando os problemas descritos acima, entende-se adequado recomendar à SRH/MMA que:

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

3.2. QUANTO AO DESEMPENHO DAS SECRETARIAS E UNIDADES ESTADUAIS

Os achados relatados a seguir representam boas práticas ou necessidades de aprimoramento de procedimentos observados em um ou mais estados visitados.

3.2.1. Subquestão de auditoria 2.1 - Quais os fatores que constituem diferenciais de sucesso entre as UEGPs e órgãos estaduais de recursos hídricos e que poderiam ser disseminados?

3.2.1.1. Achado de auditoria: A correspondência entre uma política de recursos hídricos bem elaborada e o sucesso na gestão.

Dentre as leis estaduais de recursos hídricos encontradas nos estados visitados, considerou-se a do Ceará como um bom exemplo.

A Política das Águas no Ceará é definida pela Lei Estadual de Recursos Hídricos nº 11.996, de 24 de julho de 1992, e visa proporcionar os meios para que a água, recurso essencial ao desenvolvimento sócio-econômico, seja usada de forma racional e justa pelo conjunto da sociedade, em todo o território do Ceará.

A Lei Estadual de Recursos Hídricos tem como objetivos:

- assegurar o desenvolvimento sustentado, compatível com a oferta de água;
- assegurar a oferta de água em quantidade e qualidade para as gerações atuais e futuras;
- planejar e gerenciar, de forma integrada, descentralizada e participativa, o uso múltiplo, controle, conservação, proteção e preservação dos recursos hídricos;

Para pôr em prática essa Lei, algumas diretrizes e princípios básicos devem ser respeitados:

- prioridade máxima ao abastecimento humano;
- proteção do meio ambiente, em especial dos cursos d'água;
- articulação interinstitucional com órgãos que atuam na área de recursos hídricos;
- definição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento;
- tomada de decisões multilaterais e descentralizadas;
- compreensão da água como bem público e econômico.

A Política Estadual de Recursos Hídricos tem como elementos básicos:

a) Plano Estadual dos Recursos Hídricos

Elaborado em 1992, contém um estudo detalhado da capacidade e das potencialidades dos recursos hídricos no Estado do Ceará e tem como objetivo viabilizar a utilização mais racional da água, sua proteção atual e futura, a defesa contra secas e inundações e um sistema de monitoramento climático e hídrico permanente.

b) Sistema Integrado dos Recursos Hídricos

É a estrutura institucional que garante a integração e a participação, onde os Comitês de Bacia, as Câmaras Técnicas e o CONERH – Conselho de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (órgãos colegiados) definem e executam a Política Estadual de Recursos Hídricos.

c) Fundo Estadual de Recursos Hídricos

É um fundo especial criado em 1992, para dar suporte financeiro à Política Estadual de Recursos Hídricos, que conta com recursos de programas e projetos governamentais e com os recursos que forem oriundos da cobrança pelo uso da água bruta.

A instituição da outorga do direito de uso da água e o disciplinamento da construção de obras de oferta hídrica são dois componentes fundamentais no encaminhamento da política estadual de recursos hídricos. A primeira, pela sua importância educativa na utilização de um bem escasso, de uso múltiplo e competitivo – a água – e a segunda, pelo controle técnico, com ênfase nos aspectos hidrológicos de obras a serem construídas em cada bacia hidrográfica, para que sejam implantadas com segurança e sem provocar interferência em reservatórios já existentes.

Conclusão:

A existência de uma política de recursos hídricos adequada possibilita aos estados priorizar, direcionar e integrar ações, evitando divergências ou duplicidades. Como consequência, aumenta a possibilidade de otimização do resultado da alocação dos recursos.

O exemplo da Lei Estadual de Recursos Hídricos do Ceará, somado ao da própria Lei Federal das Águas, constituem referência para estados que ainda não tenham consolidado uma política de uso racional da água.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar aos órgãos estaduais de recursos hídricos que:

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

3.2.1.2. Achado de auditoria: Necessidade de criação de um órgão autônomo, com quadro de pessoal permanente, para executar a gestão dos recursos hídricos.

Como parte da política de recursos hídricos do Governo do Ceará, destaca-se a criação da Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos - COGERH, responsável hoje pelo gerenciamento e disciplinamento de mais de 90% das águas acumuladas no Estado, de forma descentralizada, integrada e participativa. Estão sob a administração da Companhia 108 dos mais importantes açudes públicos estaduais e federais, além de reservatórios, canais e adutoras da bacia metropolitana de Fortaleza.

A Companhia das Águas, como vem sendo chamada, foi criada pela Lei n.º 12.217, de 18 de novembro de 1993, com a finalidade de implantar um sistema de gerenciamento da oferta de água superficial e subterrânea do Estado, compreendendo os aspectos de monitoramento dos reservatórios e poços artesianos, manutenção, operação de obras hídricas e organização de usuários nas 11 bacias hidrográficas do Ceará. Por meio da informação e divulgação de dados à coletividade, a COGERH amplia o conhecimento a todos os interessados nessa problemática, para que possam tomar decisões coletivas e negociadas, como também avaliar a política de gestão a ser implementada nessas bacias.

A COGERH tem por missão 'gerenciar os recursos hídricos de domínio do Estado do Ceará, e da União por delegação, de forma integrada, descentralizada e participativa, promovendo o seu uso racional, social e sustentável'.

Seus objetivos são:

- efetivação do mercado potencial;
- estruturação da companhia visando à cobrança pelo uso da água bruta;
- fortalecimento político da companhia;
- desenvolvimento de convênios e parcerias visando à cooperação técnica;
- diversificação das fontes de financiamento;
- priorização da ação da companhia em bacias com maior potencialidade de retorno econômico;
- desenvolvimento de pessoal e usuários em gestão de recursos hídricos.

Constituem receitas da COGERH:

• percentual da receita resultante da cobrança pela utilização dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos a serem repassados pelo FUNOR - Fundo Estadual de Recursos Hídricos, de acordo com que fixar o Conselho de Recursos Hídricos do Ceará;

- rendas oriundas de convênios, ajustes e acordos;
- multas e taxas no que se refere a serviços de sua responsabilidade;
- operações de crédito;
- aumento de capital.

Trata-se, portanto, de empresa autônoma e auto-sustentada, características essenciais a um órgão com tais atribuições. Assim como no Ceará, também na Bahia estão sendo ultimados os preparativos para criação de uma companhia que oriente a gestão dos recursos hídricos. Com isso, busca-se assegurar a continuidade dos trabalhos das UEGPs, que, como se sabe, são integradas por consultores e têm sua duração vinculada à vida útil do PROÁGUA/Semi-Árido.

A opção por constituir uma companhia, ao invés de uma autarquia, por exemplo, é prerrogativa dos legisladores de cada estado. O essencial é que o órgão de que se trata tenha quadro permanente de profissionais adequadamente capacitados e seja capaz de gerar receitas que garantam sua própria manutenção.

Conclusão:

A criação de um órgão autônomo e auto-sustentado, com quadro de profissionais permanente, é condição para a sustentabilidade das ações de gestão de recursos hídricos.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar aos órgãos estaduais de recursos hídricos que:

• promovam estudos de viabilidade técnica da criação de órgãos autônomos, auto-sustentáveis e dotados de quadro de pessoal permanente, para executar a gestão dos recursos hídricos no estado, garantindo a continuidade das ações atualmente desenvolvidas pelas UEGPs;

Convém, ainda, recomendar à UGPG que:

- estimule e apoie o desenvolvimento de estudos de viabilidade da criação de órgãos autônomos de

execução da gestão de recursos hídricos.

3.2.1.3. Achado de auditoria: Gestão integrada de programas

No Estado do Ceará, além do PROÁGUA/Semi-Árido, outros programas sobre gestão de recursos hídricos estão sendo desenvolvidos. São eles: o Projeto de Desenvolvimento e Gestão de Recursos Hídricos - Prourb - e o Programa de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do Estado do Ceará - Progerirh. Juntamente com o PROÁGUA/Semi-Árido, são denominados Programas Especiais; e sua gestão é efetuada por uma equipe única: a Coordenação de Programas Especiais.

O Prourb foi iniciado em 15/05/1995, financiado parcialmente com recursos do Banco Mundial. Tem como objetivo desenvolver as ações fundamentais para a regularização da oferta de água em centros urbanos de médio porte, garantindo a disponibilidade para o abastecimento humano e desenvolvimento de áreas produtivas. Paralelamente à construção de uma rede de médios reservatórios e adutoras, perenização de cursos d'água e recuperação da infra-estrutura dos principais açudes cearenses, o Prourb atua ainda na implantação do programa de monitoramento telemétrico dos estoques de água armazenada, permitindo elaborar proposta de operação dos reservatórios. Facilitando a criação de associações de usuários e auxiliando a instalação de comitês de bacias, esse projeto é também um instrumento de apoio à implantação do Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos, que prevê a organização e participação dos beneficiários na política de gerenciamento das águas. O total de recursos envolvidos nesse programa é de US\$ 240 milhões, sendo US\$ 140 milhões financiados pelo Banco Mundial.(16)

(16) Fonte: *site* da SRH-CE: www.srh.ce.gov.br

O Progerirh tem como objetivos centrais: ampliar a oferta e a garantia de água para usos múltiplos e aumentar a eficiência da gestão do sistema integrado; promover o uso múltiplo eficiente e a gestão participativa dos recursos hídricos; e promover a melhoria do uso do solo, por meio do manejo adequado de microbacias críticas. Para a ampliação da oferta e a garantia de água para usos múltiplos e aumentar a eficiência da gestão do sistema integrado, o programa apóia o Estado por intermédio: de melhoramentos no arcabouço institucional, legal, e administrativo/gerencial; da implementação e recuperação de infra-estrutura hídrica voltada ao gerenciamento integrado das bacias, buscando a consolidação de eixos de integração hídrica; do desenvolvimento e consolidação de sistemas sustentáveis para gerenciamento, operação e manutenção de infra-estrutura hídrica; da promoção da integração das ações ambientais com a gestão dos recursos hídricos.

Para a promoção do uso múltiplo eficiente e da gestão participativa dos recursos hídricos, o Progerirh dá suporte às ações de apoio à organização e ao fortalecimento de associações de usuários da água; à implementação e à difusão de tecnologias mais eficientes de manejo e uso da água; à educação, à informação e ao treinamento de usuários visando ao uso eficiente da água e à redução de desperdícios. Para a promoção da melhoria do uso do solo, por meio do manejo adequado de microbacias críticas, o programa promove a recuperação hidroambiental de microbacias do estado por intermédio de ações que visam ao aumento da cobertura do solo; controle do escoamento superficial, aumentando o tempo de permanência e conseqüentemente a infiltração da água no solo; melhoria da infra-estrutura local e dos meios de produção; e a validação de novas opções tecnológicas. O valor total de recursos disponíveis para o programa é de US\$ 247 milhões, dos quais US\$ 136 milhões são financiados pelo Banco Mundial.(17)

(17) Fonte: *site* da SRH-CE: www.srh.ce.gov.br

Assim como no Ceará, também na Bahia ocorre a gestão integrada dos programas relacionados à gestão dos recursos hídricos. Neste último estado, a UEGP do PROÁGUA/Semi-Árido constitui a mesma equipe da Unidade Gestora do Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos – PGRH, também financiado pelo Banco Mundial e com objetivos semelhantes aos do PROÁGUA/Semi-Árido.

Conclusão:

Pode-se facilmente perceber que os programas destinados à gestão dos recursos hídricos são complementares, existindo várias sobreposições entre eles. A gestão integrada desses programas, efetuada por uma coordenação única, permite maior aproveitamento de recursos, evitando duplicidades, e proporcionando maior complementaridade das ações. A conseqüência imediata é a redução de custos de execução dos programas, mediante otimização de emprego de recursos.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar aos órgãos estaduais de recursos hídricos que:

- adotem uma coordenação única para todos os programas sobre gestão de recursos hídricos em

andamento nos respectivos estados.

3.2.1.4. Achado de auditoria: Participação dos comitês de bacia na deliberação sobre projetos que visem ao aumento da oferta de água.

A gestão participativa dos recursos hídricos não se deve restringir ao gerenciamento das restrições de uso, por parte dos comitês de bacia, para manter as disponibilidades hídricas planejadas. Isto, só, já é importante, mas é necessário agregar a essa gestão as deliberações acerca dos investimentos de 'produção' de água que se desejar fazer na respectiva bacia.

Caso da Barra da Bacia do Curu – CE

Na barra do Rio Curu, no Ceará, existe uma colônia de pescadores. Estes utilizam a foz do rio para saírem ao mar com seus barcos. Para que essa operação possa ser feita, é necessário que a calha da foz esteja com profundidade suficiente para permitir a passagem dos barcos. O movimento natural das marés e do vento, e as próprias águas do rio, ao longo do ano, provocam um assoreamento natural dessa calha. Quando ocorre o período chuvoso e aumenta o volume do rio, a força das águas 'limpa' a barra, desassoreando a calha e permitindo sua navegabilidade. Paralelamente, as águas do rio carregam ao mar nutrientes, desenvolvendo o plâncton que, por sua vez, atrai a fauna marítima, estimulando a piscosidade da região.

Há algum tempo, foi discutida no Comitê da Bacia do Curu a disposição do governo do estado de desenvolver um projeto de barragem alguns quilômetros acima da barra do rio. Essa barragem iria disponibilizar água para futuros projetos agrícolas. Ao tomar conhecimento de tal proposta, o representante dos pescadores no Comitê, Sr. Elias, expôs suas preocupações quanto à disponibilidade de vazão de água no rio suficiente para a 'limpeza' da barra. A proposta voltou aos órgãos técnicos para ser melhor estudada, considerando o aspecto apontado pelo Comitê.

Se o projeto tivesse sido programado e executado à revelia do Comitê, certamente haveria um considerável risco de solução de continuidade das atividades dos pescadores, provocando, em consequência, crise social e possíveis prejuízos econômicos ao estado.

Conclusões:

A realização de investimentos de forma integrada à gestão dos recursos hídricos promove uma otimização tanto dos recursos hídricos quanto dos recursos financeiros.

Outro aspecto importante é o fortalecimento institucional do próprio Comitê e da gestão participativa, pois, ao deliberarem sobre matérias desse calibre, seus membros sentem a importância da sua atuação para a sociedade.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar aos órgãos estaduais de recursos hídricos, à SRH/MMA e ao Ministério da Integração Nacional que:

- antes da aprovação de projetos de obras que visem a aumentar a oferta de água, submetam a matéria à apreciação dos comitês de bacia afetados.

3.2.1.5. Achado de auditoria: Cobrança pelo uso da água bruta.

No estado do Ceará, a utilização da água bruta já está sendo cobrada das indústrias localizadas na região metropolitana de Fortaleza e das companhias de abastecimento e de saneamento atuantes no Estado (Companhia de Águas e Esgotos do Ceará - Cagece - e Serviços Autônomos de Águas e Esgotos - SAAEs). A Cogerh cobra desses usuários as seguintes tarifas:

R\$ 0,0121/m³ de água, da Cagece e dos SAAEs, fora da região metropolitana;

R\$ 0,028/m³ de água, da Cagece, pelo uso na região metropolitana;

R\$ 0,67/m³ de água, para uso industrial.

R\$ 0,02/m³ de água, para irrigação a partir do Canal do Trabalhador

R\$ 0,004/m³ de água, para irrigação no Vale do Acarape.

A tarifação da água bruta tornou-se possível porque tanto a Cagece quanto os SAAEs cobram efetivamente a utilização da água tratada das populações atendidas por seus serviços.

A cobrança pelo uso da água bruta rende ao estado cerca de R\$ 800.000,00/mês, valor que cobre todas as despesas operacionais da Cogerh. Dentre as despesas operacionais da Cogerh estão incluídas as despesas de pessoal, operação e manutenção da infra-estrutura hídrica, energia elétrica das estações de bombeamento, serviços terceirizados de apoio e demais despesas de custeio (gasolina, alugueis, manutenção dos veículos, material de consumo etc.). Apenas as despesas com investimentos e recuperação da infra-estrutura hídrica existente não são cobertas pela cobrança pelo uso da água bruta.

Segundo o pessoal da Cogerh e da SRH-CE, trata-se de uma primeira etapa de cobrança, pretendendo-se estender a tarifação aos demais usos da água, numa segunda fase. Apesar de a agricultura irrigada consumir entre 70 e 80% da água bruta disponível, existem vários óbices à cobrança pelo uso da água por parte dos irrigantes. O mais evidente é o aumento do custo da produção agrícola, que pode afetar a competitividade dos preços dos produtos agrícolas cearenses, em relação aos dos demais estados que não cobram pela utilização da água.

Conforme definido na Lei das Águas, a cobrança pelo uso da água é um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos(18). A cobrança tem como fundamento o fato de que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico e é a forma de garantir a sustentabilidade do modelo de gestão participativa. No Comitê de Bacia do Baixo Jaguaribe e na Comissão de Usuários da Bacia do Banabuiú, os irrigantes mostraram-se conscientes da necessidade de cobrança pelo uso da água, como forma de sustentabilidade do sistema, embora tenham demonstrado preocupação quanto ao retorno dos recursos arrecadados à bacia. O presidente da Federação de Trabalhadores da Agricultura no Estado do Ceará - Fetraece -, acrescentou que a tarifação da água bruta acumulada com o custo da energia elétrica (necessária nos modernos projetos de irrigação, que reduzem o desperdício de água), pode inviabilizar o custo da produção.

(18) Lei n.º 9.433/97, art. 5º, inciso IV.

Conclusão:

Como se pode perceber, a cobrança pelo uso da água encontra resistência entre seus principais usuários, os irrigantes. Diante desse quadro, o governo cearense tomou a decisão política de iniciar a cobrança pelos usuários prioritários, as companhias de saneamento e as indústrias. Essa decisão possibilitou o surgimento de recursos financeiros para a manutenção de uma estrutura capaz de dar início ao processo de gestão participativa no estado.

Recomendações:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar aos órgãos estaduais de recursos hídricos que:

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

3.2.1.6. Achado de auditoria: Gestão descentralizada dos recursos hídricos e descentralização administrativa

Um dos fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos é a gestão descentralizada dos recursos hídricos (art. 1º, inciso VI, da Lei nº 9.433/97).

Foram observadas boas práticas dos órgãos de recursos hídricos em relação à prática desse fundamento, isto é, no compartilhamento das deliberações com as organizações da sociedade (comitês de bacia, consórcios, conselhos e associações de usuários), na execução de ações usando a estrutura local e na manutenção de escritórios regionais.

O Caso do Açude de Brotas – PE

O compartilhamento das deliberações, por exemplo, tem provocado um comprometimento da sociedade com as decisões de gestão que induzem a um melhor controle social. Isso foi observado, por exemplo, no Açude de Brotas do município de Afogados da Ingazeira - PE.

O conselho de usuários do açude recuperou e mantém a capacidade de abastecimento do reservatório, promovendo ações que restringiram o uso do açude para banhos de pessoas e animais, lavagem de roupa e veículos, esportes aquáticos e pesca predatória. Limitou-se, ainda, a utilização da água para uso da indústria local num período crítico para o abastecimento para consumo humano. A irrigação às margens do açude passou a ser feita à noite, para se diminuir as perdas por evaporação, e conseqüentemente diminuir o consumo da água.

Tudo isso conta com uma fiscalização voluntária dos próprios usuários do açude, que denunciam à diretoria do conselho quaisquer desvios detectados. O açude, que há alguns anos encontrava-se próximo de um colapso, vem hoje abastecendo os municípios da região num período de seca, garantindo segurança hídrica inclusive para o próximo ano, mesmo se houver a continuidade da estiagem.

O Caso das Obras Hidráulicas em Sobral

A Prefeitura de Sobral realizou uma série de obras hidráulicas no município com custos muito inferiores aos orçamentos federais e estaduais. Essas obras foram passagens molhadas, barragens

pequenas e médias e perfuração de poços.

Uma das estratégias usadas para tanto foi a contratação, por meio de licitação, de empresas locais que conseguem executar a obra a um preço muito menor que empresas de porte nacional. Uma outra foi a utilização de mão-de-obra contratada para as frentes de emergência.

O Caso do Cadastramento de Usuários no Ceará

Esse caso, em que a operação de cadastramento de usuários envolveu, na concepção e execução, as organizações da sociedade (comitês de bacia e conselhos de usuários), como está detalhado no item 3.2.3.3, demonstra como as ações descentralizadas podem reduzir custos e incrementar a mobilização social em torno da questão hídrica.

O Exemplo das Casas de Recursos Naturais na Bahia

A Bahia está implantando 10 Casas de Recursos Naturais, uma em cada Região Administrativa da Água. Trata-se de escritórios integrados que reúnem representantes dos órgãos estaduais de recursos hídricos, de meio ambiente e de defesa florestal.

Com isso, o custo da atuação descentralizada dos entes estaduais torna-se menor, pois é rateado entre os órgãos. Por outro lado, as demandas locais são tratadas de forma integrada, considerados desde o início os reflexos sobre diversos aspectos da gestão.

Conclusões:

A descentralização de ações pode, por meio do aproveitamento da estrutura local, reduzir os custos dos projetos e contribuir para o fortalecimento das organizações sociais (comitês, consórcios e conselhos). As ações descentralizadas são melhor aproveitadas quando acompanhadas e alimentadas de informações por escritórios regionais de representação do gestor hídrico do estado.

Recomendações:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar aos órgãos estaduais de recursos hídricos que:

- mantenham um apoio técnico mais presente na área de atuação dos comitês, com vistas a coordenar e executar a operação de açudes, de adutoras e de canais e apoiar a mobilização social;
- considerem a viabilidade de implantação de escritórios regionais em parceria com outros órgãos estaduais cuja área de atuação esteja relacionada à questão ambiental.

Convém, ainda, recomendar à UGPG que:

- analise a viabilidade e oportunidade de se conferir prioridade, na destinação de recursos, aos projetos demandados pelos comitês de bacia ou entidades equivalentes.

3.2.1.7. Achado de auditoria: Parcerias com universidades

A estratégia de mobilização social desenvolvida pela UEGP da Bahia contou com a participação de estudantes de quatro *campi* da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, localizados em diferentes municípios da região do semi-árido na Bacia do Rio Itapicuru, uma das áreas prioritárias de atuação do PROÁGUA/Semi-Árido naquele Estado.

A participação dos estudantes ocorreu na fase de levantamento e diagnóstico preliminar da situação dos municípios selecionados e durante a realização dos ‘encontros’ com a comunidade para discutir os problemas da água.

Inicialmente, foram organizadas quatro equipes mistas, que receberam orientação específica para realizarem os trabalhos de levantamento, destinados a identificação das associações existentes na região, das entidades do poder público e da situação dos recursos hídricos na região selecionada. Com base nesses levantamentos foram preparados diagnósticos preliminares que orientaram a realização de 11 ‘encontros’ nos municípios da região, onde foram discutidos os problemas de cada comunidade relacionados à água. Nesses encontros, as lideranças dispostas a participar organizaram-se em ‘comissões de usuários da água’ (COMUAs), embriões das futuras Associações de Usuários da água.

A abordagem sociológica adotada partiu do conhecimento da comunidade, da identificação das associações comunitárias existentes e do eventual apoio às atividades desenvolvidas por essas associações. A questão da gestão dos recursos hídricos foi introduzida gradualmente, depois que os agentes de mobilização ganharam a confiança da população e só então passaram a discutir a importância dos mananciais e os problemas ecológicos.

Entre as atividades desenvolvidas pelos estudantes podemos citar a apresentação, em feiras municipais e nos encontros comunitários, da peça teatral ‘Água para quem tem sede’ pelo grupo ‘Nós nas Tripas’, além da confecção de cartilha para divulgação dos problemas relacionados com a água em

linguagem acessível aos moradores da região.

O sucesso dessas iniciativas levou a UEGP a propor novos convênios com a UNEB para atuarem em outros projetos no semi-árido. Estuda-se a assinatura de convênio com a Faculdade de Turismo da Bahia para desenvolver um projeto de lazer no entorno da Barragem de Ponto Novo, atendendo a uma solicitação da COMUA local, e a participação de estudantes de letras que pretendem desenvolver um projeto de resgate da literatura de cordel na região.

Conclusão:

As parcerias com universidades locais são uma alternativa com grande potencial de sucesso por facilitar o apoio técnico qualificado aos projetos da região, aproveitando a experiência científica em atividades de extensão e promovendo a formação profissional dos universitários a partir da integração da Academia com a realidade local.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar às UEGPs que:

- considerem a possibilidade de promover ações de sensibilização, mobilização e capacitação das comunidades em parceria com as universidades;
- conheçam a estratégia de mobilização social adotada na Bahia, com a participação de universidades, e verifiquem a oportunidade de adoção de procedimentos semelhantes.

3.2.1.8. Achado de Auditoria: Suporte técnico aos comitês e demais entidades de usuários

Nos meses que sucedem a estação chuvosa no Ceará, a Cogerh reúne-se com os diversos comitês, comissões e associações de usuários dos açudes públicos para informar a vazão de água que poderá ser liberada daqueles açudes para perenização de alguns rios. Essa vazão é definida com base em informações hidrometeorológicas e representa a disponibilidade de água que poderá ser utilizada no ano. Definida a disponibilidade total, os representantes dos usuários decidem as quantidades individuais a serem disponibilizadas para utilização dos recursos hídricos.

Embora esta seja ainda uma forma embrionária de gestão participativa, foi destacado pelos integrantes do Comitê de Bacia do Baixo Jaguaribe que o fato de a distribuição da água disponível ser efetuada sobre bases técnicas faz com que as eventuais perdas por parte dos usuários sejam melhor assimiladas, reduzindo o potencial de conflito. Segundo integrantes daquele Comitê, esse foi um grande ganho da gestão participativa, pois evita a ocorrência de critérios de favorecimento político na distribuição dos recursos hídricos na região. No Comitê de Bacia do Banabuiú e na Comissão de Usuários da Bacia do Alto Jaguaribe foi destacada a redução nos conflitos pelo uso da água após a implantação desse sistema de gestão naquelas bacias.

Conclusão:

Verificou-se que o apoio técnico sistemático aos comitês de bacia e às entidades de usuários, repassando-lhes o conhecimento técnico e os dados hidrometeorológicos necessários à gestão de recursos hídricos, favorece a democratização do processo decisório daquelas entidades. Por sua vez, a tomada de decisão fundamentada em informações técnicas serve como elemento redutor de conflitos potenciais e motivador da mobilização das comunidades em torno da gestão participativa.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar às UEGPs que:

- estejam presentes às reuniões decisórias dos comitês e associações de usuários, prestando-lhes o apoio técnico e provendo-os, de forma sistemática, com as informações de cunho técnico necessárias à tomada de decisões;
- integrem os hidrólogos e outros profissionais de recursos hídricos às equipes encarregadas da mobilização social das comunidades, de modo a possibilitar aos usuários melhor acesso a dados técnicos.

3.2.1.9. Achado de auditoria: Postura proativa na mobilização social para implantação da gestão descentralizada de recursos hídricos

No estado do Ceará, a Cogerh tem atuado como produtor social(19) no processo de fomento ao surgimento e fortalecimento de associações de usuários da água, de comissões de usuários e de comitês de bacia. A estratégia adotada pela Cogerh é descrita em detalhes por Garjulli *et alli*(20) e Alvarez *et alli*(21). Em linhas gerais, essa estratégia consiste em:

(19) Produtor social: pessoa ou instituição com capacidade de criar condições econômicas, institucionais, técnicas e profissionais para que um processo de mobilização ocorra. É o responsável por viabilizar o movimento, por conduzir as negociações que vão lhe dar legitimidade política e social. O Produtor deve

contribuir para que sejam criadas condições para a evolução de uma posição reativa para uma posição proativa (TORO, J. B. & WERNECK, N. M. D., 1997. Mobilização Social. Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazonia Legal. Movimento de cidadania pelas águas. Brasília).

(20) Garjulli, Rosana; de Oliveira, João Lucio Farias; da Silva; Ubirajara Patricio Alvares; *Proposta Metodológica Para Organização de Usuários de Água - A Experiência do Ceará*; <http://www.srh.ce.gov.br/frame-institucional.htm>.

(21) Alvarez, Ubirajara Patricio; de Oliveira, João Lúcio Farias; Bezerra, Hugo Estenio Rodrigues; *A Experiência de Gerenciamento Participativo na Bacia Hidrográfica do Jaguaribe - Ceará - Brasil*; Anais Virtuais do Simpósio Internacional sobre Gestão de Recursos Hídricos, Gramado, 1998, www.abrh.org.br.

- conhecer a realidade de cada região, identificando as organizações existentes e seus respectivos níveis de organização e o trabalho institucional que já vem sendo realizado com as mesmas;

- apoiar a formação de organizações de usuários, respeitando as especificidades de cada realidade, enquanto espaço de negociação social, com o intuito de resolver eventuais conflitos que venham a ocorrer devido aos múltiplos usos da água;

- dotar os usuários de informações técnicas para que possam ter uma visão global e integrada da problemática dos recursos hídricos, principalmente de sua bacia hidrográfica;

- assessorar as organizações de usuários no que se refere a elaboração de uma proposta de planejamento e gestão de recursos hídricos, de forma integrada, que privilegie um processo de desenvolvimento sustentável;

- organizar os usuários da água, nos diversos níveis, para que estes possam acompanhar as ações governamentais, evitando distorções quanto ao destino das obras hídricas públicas, à autorização das outorgas para o uso da água e à definição das tarifas sobre esse uso;

- preparar e discutir com os usuários da água o Plano Anual de Operação dos reservatórios e vales perenizados;

- reordenar a política de ocupação das bacias hidrográficas dos açudes públicos, quando e onde se fizer necessário;

- envolver as organizações de usuários na construção de um processo de co-gestão das bacias hidrográficas, mediante a criação dos comitês de bacia.

Em termos práticos, a organização dos Comitês de Bacia do Curu e do Baixo Jaguaribe foi resultado de uma exaustiva atuação da Cogerh, visitando as diversas comunidades, promovendo reuniões entre usuários nos diversos municípios envolvidos pelas bacias hidrográficas, realizando seminários regionais, atuando como mediadora em conflitos etc.

Em todos os comitês de bacia e comissões de usuários visitados no estado, foi destacada a presença e o apoio freqüente prestado pela Cogerh.

No processo de mobilização, a Cogerh necessitou despender recursos inclusive com auxílio-transporte e alimentação de usuários, para viabilizar a realização de reuniões e seminários. Conforme informado por integrantes da Comissão de Usuários da água do Alto Jaguaribe, para algumas comunidades, as longas distâncias e as condições sócio-econômicas inviabilizam a participação dos usuários, a menos que haja um aporte de recursos governamentais. Evidentemente esse suporte econômico deve ser efetuado de maneira gradativamente decrescente, pois espera-se que o estabelecimento da conscientização da gestão participativa seja motivação suficiente para que as comunidades encontrem meios próprios de superar tais barreiras.

Assim como no Ceará, também na Bahia constatou-se a presença constante dos técnicos da UEGP junto às comunidades. Nos locais onde as entidades de usuários são recentes, foi verificado, inclusive, que o nível de motivação tende a cair quando os técnicos passam algum tempo sem visitar o município, como ocorreu este ano durante o período de campanha eleitoral.

Conclusão:

O processo de mobilização social, que é condição para a implantação da gestão participativa, necessita da atuação proativa da UEGP ou do órgão estadual de recursos hídricos, como provocador e orientador de todo o processo.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar às UEGPs que:

- conheçam a estratégia de mobilização social adotada no Ceará com vistas à implantação da gestão

participativa de recursos hídricos e verifiquem a oportunidade de adoção de procedimentos semelhantes.

3.2.2. Subquestão de auditoria 2.2 - Quais as ações das UEGPs e dos órgãos estaduais de recursos hídricos que buscam garantir a participação eqüitativa dos mais carentes na gestão da água?

3.2.2.1. Achado de auditoria: Falta de ações das UEGPs e órgãos estaduais de recursos hídricos para integrar as comunidades distantes dos leitos dos rios.

A Lei nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelece que a gestão deve ser descentralizada e com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, e que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implantação da Política. Significa dizer que o planejamento do uso da água deve ser feito na bacia hidrográfica, com a participação de todos os atores interessados.

Dessa forma, é preciso que na avaliação das ações das UEGPs e órgãos estaduais de recursos hídricos sejam considerados como elementos de análise o espaço de participação e a amplitude da representação dos diversos setores usuários da água e, em particular, daqueles mais fracos do ponto de vista social.

Além disso, em razão da realidade social caracterizada, muitas vezes, pela dependência econômica e política, a participação necessita ser estimulada, sendo indispensável o fomento à criação de comitês de bacia e de associações de pequenos usuários, de modo a possibilitar a efetiva participação dos mesmos no planejamento e na gestão do uso da água nos diversos níveis de tomada de decisão.

Em situação de escassez crítica, a disseminação de práticas de conservação da água e do uso racional, abrangendo o desenvolvimento e a proteção dos mananciais, a captação, tratamento, transporte e uso urbano e agrícola, é indispensável e exige trabalho de mobilização social e capacitação profissional, articulando os diversos níveis de poder público, organizações não-governamentais e entidades representativas de setores e categorias sociais diversas.

Nesse sentido, na formação de comitês de bacia no Estado do Ceará, inicialmente, é elaborado um diagnóstico institucional, são realizadas reuniões educativas, e cadastrados os usuários. Na Bahia utilizam-se também teatros para conscientização das comunidades do interior do Estado como forma de aproveitar as pessoas, a linguagem e os costumes locais na estratégia de mobilização.

As ações das UEGPs e órgãos estaduais de recursos hídricos nesses Estados têm possibilitado a participação de pequenos agricultores, vazanteiros e pescadores em associações de usuários e comitês de bacias; no entanto, observa-se que as comunidades mais carentes, que necessitam, usualmente, ser atendidas por poços profundos, não estão representadas nessas entidades. São usuários localizados distante do leito dos rios, mas cuja atividade afeta e é afetada pelo manancial das bacias. Basta lembrar que, caso o poço seque ou haja algum problema com a bomba, a comunidade precisará ser abastecida por carro-pipa, o qual trará água do açude ou do rio.

Conclusão:

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.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar às UEGPs que:

- como forma de garantir a participação dos mais carentes na gestão dos recursos hídricos, planejem e executem atividades de mobilização das comunidades distantes dos leitos dos rios, utilizando no processo pessoas, linguagem e costumes locais, de modo a conhecer suas demandas e considerá-las na definição das ações prioritárias.

3.2.3. Subquestão de auditoria 2.3 - Quais as ações das UEGP's e dos órgãos estaduais de recursos hídricos se destinam a garantir a sustentabilidade econômica e ecológica dos sistemas hídricos?

3.2.3.1. Achado de auditoria: Sensibilização dos usuários quanto à importância da outorga do direito de uso da água

A outorga se constitui numa autorização concedida pelo órgão de recursos hídricos (federal ou estadual, conforme a esfera de responsabilidade pela bacia), que assegura ao usuário o direito de usar a água num determinado local, retirando-a de uma determinada fonte, numa quantidade definida, por um

período estabelecido e para uma finalidade também definida.

Importância da outorga

- Direito de uso da água conferido, atualmente, na forma de autorização à pessoa que a requereu, não podendo ser transferida;
- Instrumento legal que promove o acesso à água para todos os usuários;
- Instrumento de controle do uso e de melhoria na oferta d'água, elementos fundamentais no processo de gestão dos recursos hídricos;
- Direito que estimula a participação do usuário na gestão dos recursos hídricos.

Desde 1994, a Secretaria Estadual de Recursos Hídricos do Ceará, por meio de sua Diretoria de Gestão dos Recursos Hídricos – DGH, com o apoio técnico da Cogerh, vem desenvolvendo um conjunto de atividades com vistas a sensibilizar os usuários da água sobre a importância da outorga. O objetivo é que, gradualmente, todo o processo de alocação de água no Estado, que já vem sendo efetuado de forma participativa e descentralizada, seja legitimado com base na implementação da outorga. Atualmente, a Secretaria Estadual dos Recursos Hídricos dispõe de uma câmara técnica específica para análise das solicitações de outorga encaminhadas pelos usuários.

A outorga do direito de uso da água tem singular importância para o gerenciamento dos recursos hídricos, constituindo-se na base legal de controle da quantidade e da qualidade da água, neste último caso quando expedida outorga para diluição de efluentes.

A expedição da outorga no Ceará tornou-se possível graças à disponibilidade de dados, especialmente relacionados à oferta e demanda de água, obtidos a partir do Plano Estadual de Recursos Hídricos e pela condição legal imposta pela Lei Estadual nº 11.996, de 24 de julho de 1992 e pelo Decreto Estadual nº 23.067, de 11 de fevereiro de 1994, que regulamenta a outorga e a aplicabilidade de sanções às infrações por ilícitos cometidos nos usos da água.

Os formulários de outorga estão correlacionados com os usos, na ordem a seguir:

1 – Consumo humano

Neste grupo estão os abastecimentos domésticos, os abastecimentos coletivos especiais, compreendendo hospitais, quartéis, presídios, colégios e outros abastecimentos coletivos ligados à rede urbana. Trata-se de uso prioritário no qual a oferta de água bruta deve apresentar elevados padrões de qualidade.

2 – Uso industrial

Estão nesta classe de uso as captações diretas para insumos em processos produtivos industriais ou agroindustriais, ou ainda o uso da água por estabelecimentos de prestação de serviços.

3 – Uso agrícola

Este grupo de usos engloba as atividades de irrigação em todas as suas formas, inclui as atividades piscícolas, entre estas, o criatório intensivo utilizando tanques – piscicultura, ou criatório superintensivo, por meio de gaiolas nos espelhos d'água dos açudes – aquícultura. Também faz parte deste grupo de usos o abastecimento animal, quando o consumo for significativo para efeito de outorga.

4 – Empreendimentos de lazer

Atividades de lazer em coleções de águas interiores, a exemplo de balneários, esportes náuticos ou captações para manutenção de estruturas de lazer como piscinas, lagos para pesque-pague e outros, fazem parte deste grupo de usos.

5 – Diluição de efluentes

A outorga do uso da água para diluição de efluentes está regulamentada pelo Decreto Estadual nº 23.067, de 11 de fevereiro de 1994. É necessário, porém, que sejam efetuados estudos da qualidade das águas para enquadramento dos corpos d'água em classes de usos preponderantes, nos termos da Resolução nº 020/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Os estudos indicarão as condições de lançamento de efluentes em dado corpo d'água, devendo-se fazer uma campanha de outorgas e a implementação do monitoramento da qualidade da água.

Atualmente não há pronunciamento prévio dos comitês de bacia para concessão ou não de outorga, apesar de eles fazerem parte da política de gestão integrada de recursos hídricos.

Embora a outorga seja um instrumento essencial à gestão adequada dos recursos hídricos, apenas 32% dos responsáveis por associações de usuários que responderam aos questionários enviados pela Equipe de Auditoria informaram que esse tema foi discutido em reuniões ou palestras.

Conclusão:

A sensibilização dos usuários quanto à importância da outorga como instrumento de gestão dos recursos hídricos deve fazer parte das atividades de mobilização social e de capacitação conduzidas pelas UEGPs.

Recomendações:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar às UEGPs que:

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

Convém, ainda, recomendar aos órgãos estaduais de recursos hídricos que:

- priorizem o desenvolvimento e implantação de sistema de concessão de outorgas.
- nos casos de solicitação de outorga por grandes usuários ou onde haja potencial de conflito, condicionem a concessão de outorga à prévia manifestação do comitê da respectiva bacia;

3.2.3.2. Achado de auditoria: Consciência da necessidade de sustentabilidade ecológica dos recursos hídricos

No documento de avaliação da proposta do Proágua, a sustentabilidade econômica e ecológica dos recursos hídricos é apresentada como uma das políticas-chave e reformas institucionais a serem apoiadas pelo programa:

‘O projeto ajudaria a fortalecer a capacidade institucional no setor; ele enfatizaria a descentralização e participação acionária no WRM(22), avaliaria e aprimoraria as atuais estruturas institucionais e reguladoras a fim de refletir plenamente o valor social e econômico por meio de mecanismos de recuperação de custos; ele promoveria práticas sólidas e sustentáveis do manejo das bacias dos rios, e implementaria programas educacionais que ajudariam a melhorar a conscientização pública para a conservação da água e a proteção da qualidade da água.’(23) (grifou-se)

(22) *Water Resources Management* - gerenciamento de recursos hídricos; o projeto prevê a hipótese da participação da iniciativa privada na gestão de companhias de abastecimento e saneamento e de gestão de recursos hídricos.

(23) *"Documento de Avaliação do Projeto sobre um Empréstimo Proposto no Montante Equivalente a US\$ 198.0 Milhões para a República Federativa do Brasil para um Projeto Federal de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Proágua)"*, Documento do Banco Mundial, Relatório No. 17451-BR, 1998, www.srh.gov.br.

No estado do Ceará, a ênfase dos programas especiais tem sido maior na sustentabilidade econômica. As ações governamentais com intuito de garantir a sustentabilidade ecológica têm-se concentrado no combate ao desperdício de água, tanto na utilização doméstica, quanto na utilização agrícola.

O desperdício de água no uso doméstico tem sido combatido mediante campanhas educativas veiculadas na mídia e por meio da prática de tarifação diferenciada por faixas de consumo(24) Ainda para evitar desperdícios na região metropolitana, a Cagece fixou cotas para consumo domiciliar (80% do consumo registrado no primeiro semestre de 2000); o consumo que excede a cota é tarifado em dobro.

(24) Por exemplo: consumo até 10 m³ mensais, tarifa básica; entre 10 e 20 m³ mensais, acréscimo de 10% sobre a tarifa básica; entre 20 e 30 m³ mensais, acréscimo de 30% sobre a tarifa básica; e assim por diante.

Na utilização agrícola da água, o Estado tem incentivado a utilização de técnicas de irrigação que propiciem perdas menores. Considerando que cerca de 70% dos recursos hídricos são consumidos com irrigação, em matéria de redução de desperdício essa parece ser a área que merece mais atenção, já que pequenas melhorias no rendimento acarretam impacto significativamente maior que aquele que pode ser alcançado na rede de distribuição doméstica.

Já na Bahia, identificaram-se ações voltadas diretamente para a conservação dos mananciais, destacando-se o Projeto Revegetar, que está inserido no Programa de Gerenciamento de Recursos Hídricos – PGRH (acordo entre o Estado da Bahia e o Banco Mundial), mas pode ser parcialmente custeado por recursos do PROÁGUA/Semi-Árido.

No âmbito desse projeto, a UEGP/BA adquire mudas de determinadas árvores e as entrega aos cuidados das associações de usuários da água, provendo toda a assistência técnica necessária. As associações, por sua vez, comprometem-se a plantar as mudas em áreas especificamente destinadas a esse fim (hortos), providenciando também água e cuidados necessários até que atinjam o estágio de

desenvolvimento necessário para serem transplantadas para o destino final. Os próprios usuários efetuam, então, o transplante para áreas degradadas de nascentes por eles identificadas, sob a supervisão da UEGP.

No povoado de Nuguacu, município de Mirangaba/BA, a Equipe de Auditoria teve a oportunidade de confirmar o comprometimento dos usuários com o processo. A própria associação conseguiu a doação de uma área para plantio do horto e tomou as providências necessárias à proteção das mudas. Os técnicos da UEGP orientam e acompanham todas as etapas do Projeto.

A preservação ambiental da bacia, por meio do combate a problemas tais como o desmatamento das regiões de nascentes dos rios, remoção da mata ciliar, assoreamento dos leitos, poluição por esgotos doméstico e industrial, defensivos agrícolas e pelo lixo urbano, foi queixa recorrente da parte dos integrantes das associações de usuários e comitês de bacia visitados. Não por acaso, outra preocupação demonstrada pelos usuários é o desconhecimento da qualidade da água utilizada.

Em relação à sensibilização para a necessidade de conservação dos recursos hídricos, pode-se concluir, a partir das respostas aos questionários enviados pela Equipe de Auditoria aos representantes das associações de usuários, que o assunto ainda precisa ser melhor explorado. A tabela a seguir apresenta o percentual de questionários que informam (em resposta a uma questão fechada) que o respectivo tema foi discutido em reuniões ou palestras no ano de 2000.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

* Os questionários solicitavam, a partir de uma lista contendo os possíveis temas, que fossem assinaladas as opções que representassem assuntos debatidos no ano de 2000.

No que tange à implementação de programas educacionais visando à conscientização pública sobre a preservação ambiental da bacia, e conseqüentemente, a proteção da qualidade da água, foram identificadas, nos estados visitados, algumas ações como publicação de cartilhas e sua divulgação de forma não sistematizada entre os usuários nas reuniões de mobilização social. Foi destacado em reunião da Comissão de Usuários da Sub-bacia do Rio Salgado, no Ceará, que a Universidade Regional do Cariri desenvolveu curso de extensão na área de educação ambiental, mas que faltaria maior incentivo governamental nessa área e na de capacitação do pequeno usuário, já que a maior parte dos investimentos concentra-se em infra-estrutura. Nas comissões e comitês visitados foi comum a preocupação de que faltam campanhas educativas sistemáticas voltadas para a preservação ambiental. As poucas ações observadas foram fruto de iniciativa das comunidades locais e são objeto de análise no item 3.3.1.1 deste relatório.

Conclusão:

Ações diretas voltadas para a conservação dos mananciais de recursos hídricos e educação ambiental devem fazer parte das atividades de mobilização social e de capacitação conduzidas pelas UEGPs.

Recomendações:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar às UEGPs que:

- desenvolvam projetos envolvendo ações voltadas para a conservação dos recursos hídricos;
- desenvolvam, em parceria com os órgãos estaduais de educação e de meio ambiente, campanhas sistemáticas de educação ambiental, voltadas para a conservação dos recursos hídricos;
- estudem a viabilidade do desenvolvimento de projetos de conservação ecológica de mananciais em parceria com universidades.

3.2.3.3. Achado de auditoria: Cadastro de usuários feito de forma descentralizada

O cadastro de usuários feito de forma descentralizada é uma experiência bem sucedida no Estado do Ceará, utilizando recursos do Programa Prourb nas Bacias do Jaguaribe e Banabuiú, e estendido, posteriormente, para outras bacias, já com financiamento pelo PROÁGUA/Semi-Árido. Essa metodologia de trabalho proporcionou a redução do custo inicial estimado entre R\$900 mil e R\$ 1,2 milhões, por bacia, para cerca de R\$ 80 mil. Tal redução foi possível graças à utilização da força de trabalho dos próprios interessados.

Foram cadastrados, sob a coordenação da Cogerh, os usuários da água associada aos açudes mantidos pelo governo estadual (fontes de alimentação do açude, açude e vale perenizado), que correspondem a cerca de 90% do total de recursos hídricos disponíveis no estado. Não foram cadastrados usuários ligados a açudes particulares. O cadastramento já cobriu cerca de 90% do estado. O levantamento de poços foi realizado em trabalho independente pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

Os próprios usuários e entidades da sociedade civil envolvidos no processo de gestão participativa, em especial as comissões de usuários que participam da alocação de água negociada, desenvolvido pela Cogerh, têm constatado a necessidade do cadastro e demonstram grande interesse em colaborar.

Basicamente, a metodologia consistiu em se contratar uma empresa local de informática para alimentar o banco de dados elaborado pela Cogerh. A coordenação da coleta de dados em campo ficou sob responsabilidade de membros do comitê ou comissão de usuários da bacia, considerando-se os seguintes aspectos:

- discussão e definição da metodologia de aplicação do cadastro com as comissões de usuários da água ou comitês de bacia;
- contratação de empresas locais e regionais por sub-bacia (ou trecho perenizado) para coordenar a aplicação e digitação dos cadastros de usuários;
- as empresas desenvolvem os trabalhos contando com a coordenação de técnicos que participam das comissões de usuários e/ou comitês de bacia indicados pela própria Cogerh e pelos organismos colegiados a que pertencem, que têm como critérios para esta indicação o seu conhecimento em relação à área, o interesse e a disponibilidade para realizar o referido trabalho;
- as empresas são contratadas a partir de uma licitação (modalidade *Shopping*, prevista nas normas do Banco Mundial) com recursos do PROÁGUA/Semi-Árido, ficando responsáveis pela aplicação dos questionários de cadastro e por sua digitação para a formação do banco de dados;
- a Cogerh fica responsável pelo treinamento dos cadastradores, coordenadores de área e gerais, assim como pelo acompanhamento durante todo o processo de elaboração do cadastro.

Conclusão:

A descentralização da atividade de cadastramento dos usuários da água apresenta três grandes vantagens: redução do custo, aproveitamento do conhecimento detido pelos membros das entidades de usuários em relação à região e aos costumes, e mobilização dos comitês e associações, permitindo-lhes estar à frente de um trabalho que lhes interessa diretamente.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar aos órgãos estaduais de recursos hídricos que:

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

3.2.3.4. Achado de auditoria: Consideração da cultura regional e da capacitação técnica dos agricultores na introdução gradual de tecnologias avançadas de irrigação

Nos últimos anos, têm-se propagado na Região Nordeste as vantagens da mudança do sistema de irrigação por sulco e aspersão para o de microaspersão e gotejamento. Trata-se de tecnologia excelente, há muito utilizada em Israel, nos Estados Unidos e na Europa, que otimiza o uso da água. Porém, se colocada em mãos inabilitadas, vai fatalmente reverter-se em decepção, fracasso e empobrecimento.

Trata-se de tema em evidência. Em artigo recentemente publicado no jornal *O Estado de São Paulo* sobre a erradicação da pobreza no Brasil, uma das sugestões apresentadas pelo Dr. Paes de Barros, Diretor de Estudos e Políticas Sociais do Ipea, chama a atenção de maneira especial, pois o assunto foi diversas vezes abordado durante a realização desta auditoria:

‘O ideal, recomenda Paes de Barros, seria ter algumas ações, como dar bolsas-escola de R\$ 50 para famílias pobres; microcrédito para quem quer tocar um negócio próprio; terra para os que querem trabalhar no campo e conhecimento de técnicas avançadas’ (grifo da Equipe de Auditoria).

São propostas sensatas e eficazes para a conquista da equidade. Há que se ressaltar, apenas, o risco de se estimular indiscriminadamente a disponibilização de tecnologia avançada, que, no caso do Nordeste, traduz-se principalmente na utilização da irrigação.

O que foi observado na prática é que, para colonos dos perímetros irrigados federais, a situação da maioria dos projetos é calamitosa. Os colonos que ainda estão produzindo não encontram mercado para os produtos; muitos já ‘venderam’ seus lotes para microempresários locais. Outros continuam, precariamente, cultivando produtos de baixíssima rentabilidade (milho, feijão-de-corda, arroz e mandioca). Alguns já não conseguem produzir devido à salinização do solo causada pela irrigação associada às características dos solos rasos da região.

Segundo depoimentos colhidos, os projetos de colonização dos perímetros irrigados criam, no seu início, uma ‘bolha’ de prosperidade, fornecendo tudo o que o colono precisa para produzir, com a exceção

da mão-de-obra, que ele tem disponível na própria família. Logo nas primeiras safras, os colonos ganham muito mais dinheiro do que jamais viram em suas vidas. Compram casas na cidade, eletrodomésticos e carros para a família.

Em poucos anos, no entanto, os recursos públicos escasseiam, míngua a assistência técnica, os financiamentos rareiam, os equipamentos fornecidos no início desgastam-se precocemente, a terra saliniza-se pelo mau uso da irrigação/drenagem, o sistema entra em colapso pelo inadimplemento dos irrigantes em relação às contas de água, luz, administração do perímetro e empréstimos bancários.

Paralelamente, agravam-se problemas com pragas e doenças das lavouras, decorrentes da agricultura intensiva. Com isso, tenta-se usar doses mais concentradas dos agrotóxicos para combater epidemias e hiperinfestações que, na verdade, só se resolvem com práticas culturais sofisticadas e regionalmente adaptadas. Agravam-se as intoxicações dos agricultores e de seus familiares.

Assim, aumentam as despesas e diminuem as receitas do colono, resultando no reempobrecimento das famílias. A situação, às vezes, fica pior do que a vivida antes da colonização.

Conclusão:

A tecnologia avançada, traduzida nos campos do Nordeste como agricultura irrigada, pode significar utilização mais racional da água, mas traz consigo uma série de pré-requisitos que dificilmente podem ser disponibilizados aos colonos oriundos da agricultura de sobrevivência. Esses requisitos resumem-se em: capital para investimentos, capital de giro, manejo integrado de culturas consorciadas, manejo integrado da cultura com a irrigação/drenagem, controle integrado de pragas, doenças e ervas daninhas (que exigem gestão diária), participação ativa em associações cooperativas, administração de custos e de contratos de comercialização.

3.3. QUANTO ÀS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA

3.3.1. Subquestão de auditoria 3.1 - Quais as boas práticas verificadas em experiências bem sucedidas de gestão participativa de recursos hídricos que podem ser difundidas pelo Programa?

3.3.1.1. Achado de Auditoria: Educação e conservação ambiental por iniciativa das comunidades locais

O Exemplo de Morada Nova/CE:

Morada Nova é um município com cerca de 60.000 habitantes(25), localizado no sertão cearense, na bacia do rio Banabuiú, às margens do leito perenizado desse rio. O perímetro irrigado do rio é utilizado principalmente para o cultivo de arroz, existindo na cidade mais de uma cooperativa de agricultores. Uma dessas cooperativas possui instalações industriais para beneficiamento de arroz.

(25) Fonte: IBGE.

Por iniciativa da comissão de usuários da água formada no município, contando com o apoio da Secretaria Municipal de Educação, da agência regional do Dnocs e de um jornal local, foi realizada a Semana da Água. Tratou-se de evento na área de educação ambiental relativo à preservação dos recursos hídricos, voltado principalmente para redução de desperdícios na utilização desses recursos.

Segundo membros da comissão, houve grande mobilização na cidade em torno do evento, que teria contado com a participação de mais de setenta escolas. A grande aceitação na comunidade foi refletida na solicitação efetuada pelas escolas não abrangidas para que se repetisse o evento, de modo que pudessem participar. O resultado imediato da Semana da Água foi o aumento da conscientização da comunidade local quanto aos problemas envolvendo recursos hídricos, devido à transferência de conhecimento dos filhos para os pais.

No caso relatado, não houve aporte de recursos diretos da Cogerh na realização desse evento. Deve-se ressaltar, todavia, que sua realização foi possível devido à capacitação obtida pelos integrantes da comissão local, fruto de apoio institucional prestado pela Cogerh, mediante palestras, cursos, reuniões, suporte técnico, cartilhas etc.

O Exemplo de Ponto Novo/BA:

O município de Ponto Novo situa-se no sertão baiano, próximo a Senhor do Bonfim, e sua sede tem uma população de aproximadamente 7.700 habitantes. A região era uma das mais desfavorecidas em disponibilidade de água. Por meio do represamento do rio Itapicuru-Açu, foi construída a Barragem de Ponto Novo, inaugurada em 07/08/1999. A localidade possui uma das comissões de usuários da água mais atuantes no estado e que se organiza por conta própria, sem esperar pela iniciativa da Superintendência de Recursos Hídricos (SRH/BA) ou da UEGP.

Em razão da forte atuação da Comissão, várias reivindicações, mesmo as não diretamente

relacionadas à questão da água, são trazidas a ela, que muitas vezes representa a população junto à Prefeitura e à SRH/BA. O reconhecimento pela comunidade de que a Comissão de Usuários da Água é um fórum eficaz para encaminhamento de questões de seu interesse, vem produzindo uma certa pressão sobre o executivo municipal.

Um dos problemas sobre o qual a comunidade mais se preocupa é o da limpeza urbana. Nesse sentido, o despejo de dejetos em áreas marginais ao leito do rio Itapicuru-Açu vinha trazendo grande desconforto à população. Quando ocorriam chuvas, os detritos que estavam próximos ao curso d'água eram levados para dentro dele, aumentando o nível de poluição já existente. Por diversas ocasiões, a Comissão procurou a Prefeitura tentando resolver a situação. Não obtendo sucesso nessas tentativas, optou por organizar um seminário sobre irrigação e lixo como uma forma de conscientizar a população e, simultaneamente, promover pressão sobre o executivo municipal.

Apesar de a UEGP haver prestado auxílio na realização do seminário, a iniciativa e responsabilidade pelo evento foi da Comissão de Usuários da Água de Ponto Novo. Segundo a avaliação da UEGP e da própria Comissão, o evento foi um sucesso, tendo atingido os seus objetivos: a população está mais educada e cônica da importância de não despejar o lixo em áreas inapropriadas, e o poder público foi induzido a tomar as providências necessárias à solução do problema de despejo de dejetos no rio ou em áreas próximas. Um benefício indireto do seminário foi permitir à sociedade civil constatar que a sua atuação organizada pode forçar o poder público a promover mudanças que dele dependam.

O Caso do projeto de recuperação do rio Catolé/Carrapatinho – Lagoa do Mundaú (AL):

O Catolé/Carrapatinho é um rio estadual perene que desemboca na Lagoa do Mundaú e que reúne uma série de características que o tornam um importante foco para futuras ações do PROÁGUA/Semi-Árido em Alagoas. O rio é o último manancial de superfície que atende a Maceió e a Satuba (município vizinho à capital do estado) e, apesar de encontrar-se muito próximo de áreas urbanas, ainda preserva características e elementos rurais. O rio não é muito extenso e sua nascente encontra-se não muito distante das populações que dependem de sua existência para sobreviver. Outras características que, agregadas, justificariam o trabalho de conservação ambiental nesse curso d'água são: nenhuma das cidades ribeirinhas tem tratamento de esgoto sanitário, a mata ciliar está ameaçada e existe um matadouro localizado em uma de suas margens que nele despeja dejetos.

O projeto nasceu em 1998, em decorrência de um trabalho desenvolvido pela ONG Centro de Educação Ambiental São Bartolomeu junto a escolas da rede municipal da capital do estado, versando sobre água e lixo. A indústria química Trikem, do Grupo Odebrecht, que produz cloro e derivados e está situada em Maceió, interessou-se pelo projeto, passando a financiá-lo. Foram promovidas oficinas em 1998 e 1999, que indicaram o despejo do lixo e do esgoto no leito do rio Catolé/Carrapatinho como o primeiro problema a ser atacado pelo projeto.

O início do trabalho com o Catolé/Carrapatinho foi junto a professores e alunos de um grupo de escolas, mas rapidamente envolveu pais, responsáveis, comunidade e, posteriormente, outras escolas, associações de moradores, entidades privadas e públicas, além de órgãos da administração estadual e municipal. A UEGP/AL já participou de eventos do projeto, promovendo palestras sobre os conceitos da nova política ambiental e de recursos hídricos.

Com o intuito de viabilizar a criação de uma associação de usuários da água (AUA) com os participantes do projeto, na última reunião realizada pelo projeto foi feito um levantamento do que seria necessário para tal. Segundo informou a Professora Regina Coeli Carneiro Marques, do Departamento de Arquitetura da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e ativista do Centro de Educação Ambiental São Bartolomeu, concluiu-se que, materialmente, o projeto já era mais do que uma AUA. Constatado isso, os usuários tomaram a decisão de se empenharem de forma a constituírem um Comitê de Bacia.

Não obstante o projeto tenha surgido fora do PROÁGUA/Semi-Árido e venha obtendo bons resultados, a UEGP/AL está apresentando-o como piloto a ser ampliado e desenvolvido dentro do programa. Na época em que foi realizada a entrevista com a UEGP/AL, a proposta do projeto de recuperação das Lagoas Mundaú e Manguaba já estava sob análise da UGPG.

Mais uma vez, encontra-se um exemplo de participação popular em assuntos ligados ao meio ambiente. A experiência do Projeto Catolé/Carrapatinho é muito positiva e floresceu sem a intervenção estatal. As características mais marcantes são o seu nascimento como um projeto educativo em escolas, que ganhou corpo e envolveu toda a comunidade. A atuação das crianças como disseminadores de informações junto aos seus familiares; o crescimento do movimento passando a tratar de várias questões

hídricas e ambientais relacionadas à bacia, buscando a gestão participativa; e o debate entre diversos atores, tanto do setor privado quanto público, são características buscadas pelo novo perfil da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Conclusão:

Iniciativas das entidades de usuários, como as de Morada Nova/CE, Ponto Novo/BA e Lagoa do Mundaú/AL demonstram um estágio avançado na descentralização da gestão dos recursos hídricos. Disseminam na população a consciência da necessidade de conservação ambiental, com as seguintes vantagens: redução de custos e aumento da probabilidade de assimilação, uma vez que os próprios representantes dos usuários locais atuam como vetores na transmissão do conhecimento.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar à UGPG e às UEGPs que:

- estimulem as comunidades a apresentar idéias e propostas de ações, a serem financiadas pelo Programa, que envolvam educação e/ou conservação ambiental.

3.3.1.2. Achado de auditoria: Operação de sistemas de abastecimento de água pelas próprias comunidades

O Exemplo da Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água – Região de Senhor do Bonfim – Jacobina/BA.

Com o intuito de solucionar o problema de abastecimento de água em pequenas comunidades afastadas das sedes municipais, o Governo do Estado da Bahia, por meio da Companhia de Engenharia Rural do Estado da Bahia (CERB), firmou convênio com o governo alemão (Ministério de Cooperação), que se fez representar pelo Banco KFW. O acordo previa o financiamento e a implantação de sistemas de abastecimento de água em localidades carentes desse recurso. Os sistemas foram projetados para fazer a captação da água em poços, utilizando bombas hidráulicas. As associações comunitárias de cada localidade deveriam ser responsáveis pela manutenção e operação do seu sistema.

A realidade mostrou que as associações, isoladamente, não detinham capacitação e estrutura para operar e manter seus sistemas de abastecimento. Elas não fizeram fundos de reserva; a CERB não tinha recursos para dar a manutenção e as prefeituras também não tinham condições de assumir os sistemas. Conseqüentemente, a estrutura começou a se deteriorar e a situação das populações voltou à forma original de dependência de carros-pipa.

Para solucionar a questão da operação e manutenção, a CERB, o Banco KFW e as prefeituras uniram-se no apoio à criação da Central. A idéia do modelo é de que, para um dado grupo de municípios, associações comunitárias viabilizam a existência de uma Central pagando-lhe taxas, enquanto que a ela cabe fornecer a manutenção dos diversos sistemas de abastecimento das associações a ela ligadas. A operação das bombas e medição do consumo domiciliar é de responsabilidade de um membro da comunidade, por ela indicado e treinado pela Central. As comunidades administram a Central por intermédio das associações.

Em 25 de abril de 1995, foi fundada, em Seabra/BA, a Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água, sociedade sem fins lucrativos que tem por objetivo assegurar a manutenção dos sistemas de abastecimento de água dos seus associados, por meio do pagamento de taxas de manutenção. Hoje, já existem mais duas Centrais: a da Região de Senhor do Bonfim, em Jacobina/BA, e a da Região de Sobral/CE. A Central da Região de Senhor do Bonfim foi a visitada pela Equipe de Auditoria.

A Central pretende ser auto-sustentável, o que requer a contribuição dos usuários com recursos financeiros e humanos, para que as comunidades fiquem adequadamente fortalecidas e equipadas. Presidentes, tesoureiros, secretários, conselheiros fiscais e operadores das associações estão sendo treinados nos assuntos de associativismo, contabilidade, operação e manutenção dos sistemas de abastecimento de água, leitura de hidrômetros e faturamento, e recebem documentação necessária para exercerem essas tarefas.

O estágio atual das Centrais ainda não permite sua auto-sustentação. Recursos temporários vindos de convênio com a CERB e enviados a fundo perdido pelo Banco KFW complementam a receita advinda das taxas de adesão e manutenção. O desenvolvimento do sistema, com um maior número de associações participantes é apontado como caminho para viabilizar a auto-sustentabilidade.

Para que uma associação possa filiar-se à Central, é necessário que atenda a diversas exigências de

padrão técnico da Central. A destacar: a existência de rede de energia elétrica e de hidrômetros em cada uma das ligações. O hidrômetro é componente essencial do modelo, para viabilizar a cobrança democrática pelo serviço fornecido e evitar desperdícios. Entrevistas realizadas com beneficiários dos sistemas da Central, revelaram que a cobrança foi recebida inicialmente como algo negativo. Com o passar do tempo e o funcionamento do sistema em bases confiáveis e duradouras, o sentimento de rejeição à cobrança mudou. Atualmente, os usuários entendem que a cobrança é um instrumento necessário e que é dado um valor maior à água. Há taxas diferentes para usos residenciais, público, comerciais e industriais. A cobrança mínima gira em torno de R\$ 6,00 (seis reais), valor cobrado da maioria dos usuários, englobando a manutenção da Central – aproximadamente R\$ 3,10 (três reais e dez centavos) – somada à energia e operação do sistema – aproximadamente R\$ 2,90 (dois reais e noventa centavos). Apenas os que têm atividades comerciais ou produtivas arcam com cobranças mais elevadas, porém não muito mais altas que o mínimo. Têm direito à ligação de água os sócios e não-sócios de associações, sendo que esses últimos recebem tratamento diferenciado, a critério de cada associação.

Cabe frisar que a taxa para a manutenção dos sistemas de abastecimento de água é definida de acordo com os custos da Central, mas a conta de energia da bomba e o salário do operador são cobradas conforme estabelecido por cada associação.

O PROÁGUA/Semi-Árido financiará a adequação de 17 sistemas de abastecimento de água nos municípios de Seabra, Iraquara, Souto Soares e Canarana, todos na região de Seabra); e a adequação/construção de 30 sistemas nos municípios de Filadélfia, Ponto Novo e Senhor do Bonfim, esses na região de Senhor do Bonfim); visando à ampliação da rede de atendimento e adensamento da área de atuação das Centrais.

Com o acesso à água de boa qualidade, a ocorrência de moléstias associadas à falta ou à má qualidade da água é evitada, sendo um importante fator para a melhoria da qualidade de vida e, conseqüentemente, de redução do índice de pobreza. A título de exemplo, ao ser questionado sobre a incidência de doenças antes e depois da implantação do sistema auto-sustentável de fornecimento de água, o morador e operador do sistema na localidade de Itapeipu, no município de Jacobina/BA, afirmou que havia alta incidência de diarreia na população, principalmente a infantil, e que os casos da doença tornaram-se raros após a entrada em funcionamento do sistema. Obviamente, outros fatores e/ou programas podem ter contribuído para essa redução, mas é inegável que a qualidade da água é fundamental para a boa saúde.

Conclusão:

O modelo da Central é incentivador da participação do usuário na gestão de recursos hídricos e traz uma alternativa viável para a formação de um sistema auto-sustentável de fornecimento de água em localidades onde as concessionárias e as prefeituras têm desinteresse ou dificuldade de atuação, por não encontrarem retorno financeiro para seus investimentos. Trata-se, ainda, de uma possível solução para comunidades distantes dos leitos dos rios, que necessitam ser abastecidas por poços artesianos.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar à UGPG e às UEGPs que:

- avaliem a viabilidade técnica do desenvolvimento de projetos semelhantes ao da Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água, com vistas a viabilizar o atendimento auto-sustentável a comunidades distantes das sedes municipais e dos leitos dos rios.

3.3.2. Subquestão 3.2 - Como a UGPG e as UEGPs identificam e aproveitam essas boas práticas?

No Ceará e na Bahia, a Cogerh e a Superintendência de Recursos Hídricos, respectivamente, mantêm contato freqüente com os comitês/consórcios de bacia e as comissões e associações de usuários, mediante visitas de seus técnicos ou pela atuação de suas agências regionais. Esse contato freqüente permite que se conheçam os sucessos e dificuldades de cada comunidade, e possibilita que os órgãos estaduais atuem como elementos disseminadores de boas práticas entre as diferentes comunidades.

Todavia, o compartilhamento de experiências entre diferentes comunidades não deve se restringir à retransmissão efetuada por integrantes dos órgãos públicos disseminadores. As visitas às comunidades bem sucedidas por representantes de outras com dificuldades, e as narrativas de sucesso efetuadas pelos próprios integrantes das comunidades que vivenciaram a experiência conferem maior credibilidade (‘ver

para crer’) e motivação (‘se eles conseguiram, nós também podemos’) para que procedimentos semelhantes sejam adotados.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar às UEGPs que:

- promovam intercâmbio de experiências entre comunidades, mediante visitas de representantes de umas às outras;
- promovam seminários com a participação de representantes das entidades de usuários das diferentes bacias hidrográficas, nos quais sejam apresentadas as experiências de sucesso na gestão participativa de recursos hídricos.

Convém, ainda, recomendar à UGPG que:

- promova seminários com a participação de representantes de entidades de usuários da água dos dez estados participantes do Programa, nos quais sejam apresentadas as experiências de sucesso na gestão participativa de recursos hídricos.

3.3.3. Subquestão 3.3 - Nas experiências bem sucedidas, como é tratada a questão da equidade e atendimento dos mais carentes?

Em regra, as associações de usuários congregam uma gama bem extensa de grupos de interesse, desde empresas e grandes fazendeiros a pequenos agricultores e usuários domésticos. Nas associações que vêm apresentando êxitos nas suas ações e que tiveram representantes entrevistados, é dada atenção às demandas dos menos favorecidos. A eles vêm sendo dadas oportunidades de se expressarem. Nessas entidades, em regra, quando foram diretamente questionados representantes das camadas mais desfavorecidas sobre a possibilidade de expressarem suas opiniões e fazerem valer seus pleitos nas reuniões, a resposta obtida é de que suas posições são consideradas.

Deve-se destacar que a política de recursos hídricos prega a participação dos usuários por meio de entidades representativas. Essas entidades, por sua vez, congregam associações de usuários da água (ou comissões). Mesmo os usuários mais carentes, no caso os pequenos agricultores ou pescadores, podem constituir associações fortes, dependendo de seu nível de conscientização e de participação. Diversos exemplos foram identificados nos municípios visitados.

Além disso, há entidades de usuários que possibilitam, em suas reuniões, a apresentação de pleitos de quaisquer cidadãos, ainda que não integrantes de associações. No Consórcio Intermunicipal do Alto e Médio Itapicuru, com sede em Senhor do Bonfim/BA, foi instituída a tribuna livre, que é um tempo reservado nas assembleias para essas manifestações.

Recomendação:

Considerando o que está descrito acima, entende-se adequado recomendar às UEGPs que:

- incentivem as entidades de usuários da água a instituir, em suas reuniões, um espaço aberto a manifestações de qualquer interessado, associado ou não, desde que relacionadas a matérias tratadas na entidade;
- utilizem o cadastro de usuários para verificar ocorrências de usuários não representados nas associações/comissões/comitês, identifiquem as causas dessa não representação e estimulem sua integração na gestão de recursos hídricos.

4. INDICADORES DE DESEMPENHO

O indicador de desempenho tem como função precípua permitir a verificação do progresso do programa, por meio de um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas.

De posse de indicadores de desempenho bem estruturados, é possível ao administrador obter uma boa visão do resultado que se deseja medir. No entanto, como os indicadores expressam apenas aproximações da realidade, não se pode abrir mão de uma interpretação do que eles mostram em relação ao contexto em que se inserem.

A utilização de indicadores de desempenho:

- possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global do programa;
- permite o acompanhamento e a avaliação do desempenho ao longo do tempo e ainda a comparação entre:
 - ⇒ desempenho anterior e desempenho corrente;
 - ⇒ desempenho corrente e padrão de comparação;

⇒ desempenho planejado e desempenho real;

- possibilita focar as áreas relevantes do desempenho e expressá-las de forma clara, induzindo um processo de transformações estruturais e funcionais que permita eliminar inconsistências entre a missão do programa, sua estrutura e seus objetivos prioritários;
- ajuda o processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos;
- melhora o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos entre os diversos atores do programa;
- possibilita a incorporação de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais como individuais.

Os indicadores escolhidos para avaliar o desempenho do PROÁGUA/Semi-Árido envolvem os componentes de custo, tempo, quantidade e qualidade, enfocados sob as dimensões de economia, eficiência, eficácia, efetividade e equidade; tendo sido definidos em conjunto com os gestores do programa no nível federal (coordenador da UGPG). A interpretação dos indicadores de desempenho acordados, sopesada a realidade vivida, permitirá ao gestor fazer um diagnóstico do andamento do programa.

Apesar desses indicadores estarem sendo propostos para o PROÁGUA/Semi-Árido, eles são factíveis de serem utilizados em vários programas que envolvam recursos hídricos, assim como nas administrações estaduais, mesmo em fase posterior a um possível encerramento do programa.

4.1. Indicador de economia

4.1.1. Custo total anual do abastecimento por carros-pipa por município no estado (CCP)

A pior opção de fornecimento de água é, sem dúvida, por meio de carros-pipa. Além do custo altíssimo, a qualidade da água é quase sempre ruim e a quantidade fornecida é extremamente limitada. Trata-se, portanto, da última opção, utilizada somente onde a escassez de recursos para investimento inviabiliza qualquer alternativa.

Este indicador tem por objetivo mensurar diretamente o impacto das ações do Programa sobre os gastos, em reais, das entidades da federação com carros-pipa, em um exercício financeiro, separadamente para cada município do estado. Uma tendência de baixa no indicador, interpretado em conjunto com outros indicadores e com outras informações do programa, poderá demonstrar uma redução no uso desta modalidade de fornecimento e um acréscimo no atendimento por sistemas de poços ou adutoras.

A fórmula para o cálculo do indicador é a seguinte:

CCP= dispêndio anual com carros pipa no município (federal+estadual+municipal)

4.2. Indicadores de eficiência

Os indicadores abaixo não devem ser vistos isoladamente e nem mesmo apenas em seu conjunto. Para uma melhor análise, eles devem ser interpretados em paralelo com os indicadores de eficácia.

4.2.1. Recursos liberados para cada estado em relação ao total de recursos liberados pelo programa, no ano (RLE)

Este indicador será expresso em porcentagem e possibilitará comparar a parcela de recursos liberados para cada estado em relação ao total de recursos liberados pelo PROÁGUA/Semi-Árido. De posse desse indicador, será viável identificar quais estados foram mais beneficiados no recebimento de recursos e, simultaneamente às análises dos indicadores *Recursos liberados sobre os previstos de serem liberados, por estado, no ano (RLP)* e *Recursos executados sobre os previstos de serem executados, por estado, no ano (REP)*, além de outras variáveis, determinar se os desempenhos reais dos estados foram condizentes com os esperados, frente aos recursos recebidos.

A fórmula para o cálculo do indicador é a seguinte:

$$RLE = \frac{\text{Total de recursos liberados pelo programa para o estado no ano}}{\dots} \times 100$$

4.2.2. Recursos liberados sobre os previstos de serem liberados, por estado, no ano (RLP)

O *RLP* demonstra percentualmente qual a proporção dos recursos liberados em relação ao que se previa liberar no Plano Operativo Anual (POA) de cada estado.

Sua fórmula de cálculo é:

$$RLP = \frac{\text{Total de recursos liberados pelo programa para o estado no ano}}{\text{Total de rec. prev .no POA de serem liberados para o estado pelo programa}} \times 100$$

4.2.3. Recursos executados sobre os previstos de serem executados, por estado, no ano (REP)

O *REP* é um indicador que permitirá medir, em determinado ano, o quanto dos recursos previstos de execução no POA foram efetivamente executados no estado.

O indicador é apresentado em porcentagem, sendo calculado da seguinte forma:

$$REP = \frac{\text{Total de recursos executados pelo programa no estado no ano}}{\text{Total de recursos previstos de serem executados no POA do estado}} \times 100$$

4.2.4. Relação entre o valor anual arrecadado como tarifa sobre o uso da água bruta e o custo total anual do sistema estadual de gestão de recursos hídricos (RACT)

Este indicador permite identificar até que ponto o sistema estadual de gestão de recursos hídricos vem sendo financiado por recursos arrecadados da tarifação da água bruta. A razão de ser deste indicador é dar elementos para a análise da auto-sustentabilidade do sistema, um dos requisitos do Programa. Como outros indicadores propostos, este também será calculado em valores percentuais, de acordo com a fórmula:

4.2.5. Tempo médio na aprovação de estudos e projetos pela UGPG (TMAG)

$$RACT = \frac{\text{Valor anual arrecadado como tarifa sobre o uso da água bruta no estado}}{\text{Custo total anual do sistema de recursos hídricos do estado}} \times 100$$

Com o uso do *TMAG*, será possível mensurar o tempo médio, em dias, gasto pela UGPG para analisar as demandas formais recebidas. De posse das primeiras mensurações, deve ser feita uma análise apurada para que se determine se o número encontrado expressa a realidade esperada. Depurando-se o dado e analisando-o junto com o fluxo percorrido pela demanda, encontrar-se-á um valor que deverá ser tomado como padrão esperado. A partir desse ponto, a UGPG deverá procurar atingir e até melhorar aquele tempo médio padrão.

Na contagem dos dias, deve ser excluída a data de entrada da demanda e incluída a data em que a UGPG concluiu a análise. Serão excluídos os períodos de espera pelo atendimento de exigências feitas às UEGPs.

O cálculo do indicador será feito dividindo-se o somatório de dias para a análise individual de cada demanda pelo número total de demandas analisadas pela UGPG.

4.2.6. Tempo médio na aprovação dos projetos de obras pela UGPG (TMAO)

$$TMAG = \frac{\sum_{i=1}^n \text{número de dias utilizados no ano para análise da demanda pela UGPG}}{\text{Número total de demandas analisadas pela UGPG no ano}}$$

Este indicador é o mesmo que o anterior, agora medindo o tempo médio gasto pela UGPG na análise dos projetos de obras. As mesmas considerações feitas acerca do *TMAG* valem para o *TMAO*.

$$TMAO = \frac{\sum_{i=1}^n \text{número de dias utilizados no ano para análise da demanda pela UGPO}}{\text{Número total de demandas analisadas pela UGPO no ano}}$$

4.3. Indicadores de eficácia

Conforme mencionado no texto sobre indicadores de eficiência, os indicadores de eficácia devem ser interpretados em conjunto com aqueles.

4.3.1. Alcance das metas do Plano Federal de Recursos Hídricos (AMPF)

O indicador permitirá transformar em uma porcentagem o nível de alcance das metas propostas no Plano Federal de Recursos Hídricos. O método para calcular o *AMPF* será explicado nos parágrafos seguintes.

Deve-se atribuir a cada meta proposta um grau de alcance, chamado de **grau de alcance da meta**, com o valor variando entre 0 (zero) e 1 (um), dependendo do nível alcançado. Ao alcance de 100% da meta corresponde a unidade; enquanto que a não realização integral da meta está associada ao valor 0 (zero). Por exemplo: a meta para um ano era instalar 10 estações hidrometeorológicas, mas apenas foram concretizadas 5 estações; assim, **foi alcançado 50% (cinquenta por cento) da meta**, e para ela deve ser atribuído o **grau de alcance de meta igual a 0,5**. Isso deve ser feito para cada meta, isoladamente.

Após serem verificados os graus de alcance de cada uma das metas, os seus valores devem ser somados para se verificar o **grau de alcance do plano**. Se 100% das metas fossem atingidas, o grau de alcance do plano seria ideal e corresponderia exatamente ao número de metas propostas, visto que para cada meta seria atribuído o **grau de alcance de meta** igual a 1. Na hipótese mais pessimista e diametralmente oposta à do alcance integral das metas, a de que nenhuma das metas tenha sido atingida mesmo parcialmente, o **grau de alcance do plano** seria igual a 0 (zero), pois para a cada meta seria atribuído o **grau de alcance de meta** igual a 0 (zero).

A hipótese mais provável é a do alcance parcial de metas. Nesse caso, haverá um valor que corresponderá ao grau de alcance ideal do plano (igual ao número de metas) e um valor que corresponderá ao grau de alcance do plano (que será o somatório dos graus de alcance de cada meta). O indicador *Alcance das metas do Plano Federal de Recursos Hídricos (AMPF)*, será o resultado da expressão matemática abaixo:

$$AMPF = \frac{\text{Grau de atingimento do plano federal}}{\text{Grau de atingimento ideal do plano federal}} \times 100$$

Exemplo fictício:

Suponha-se que o Plano de Recursos Hídricos tivesse as seguintes metas e houvesse se realizado conforme apresentado no quadro seguinte:

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Observe que as metas 1 e 2 têm apenas dois valores possíveis: 1 (um) ou 0 (zero), respectivamente, alcance total ou não alcance. Não há como estar criada apenas parte da secretaria ou a lei estar meio aprovada.

De posse desses dados pode-se calcular o grau de alcance do plano, visto que ele é o somatório do grau de alcance das metas.

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

O grau de alcance ideal do plano é igual ao número de metas propostas. No caso, foram propostas 4 metas, destarte, o grau de alcance ideal do plano é igual a 4.

O passo seguinte é calcular o *Alcance das metas do Plano Federal de Recursos Hídricos (AMPF)*.

$$AMPF = \frac{2,1}{4} \times 100 \quad \Rightarrow \quad AMPF = 52,5\%$$

4.3.2. Alcance das metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos (AMPE)

Este indicador tem a mesma metodologia do anterior, diferenciando-se daquele apenas pelo plano que está sendo analisado. Para dimensioná-lo, deve ser utilizado o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

4.3.3. Cumprimento das atividades obrigatórias previstas, para o ano, no Manual Operativo (CAOM).

$$AMPE = \frac{\text{Grau de atingiment o do plano estadual}}{\text{Grau de atingiment o ideal do plano estadual}} \times 100$$

No Manual Operativo do Programa, para cada estado, por ano, há uma série de atividades previstas. Algumas obrigatórias, outras esperadas. O *CAOM* pretende medir, para cada estado, em pontos percentuais, o grau de cumprimento dos compromissos considerados obrigatórios. Novamente, a boa utilização deste indicador depende de sua interpretação dentro da realidade vivida pelo estado.

Para se calcular o indicador deve-se dividir o número de atividades obrigatórias cumpridas pelo número de atividades obrigatórias previstas, até o ano da análise.

$$CAOM = \frac{N^{\circ} \text{ de ativ. obrig. prev. no M. Op. que foram cumpridas, até o ano}}{N^{\circ} \text{ de ativ. obrigatóri as previstas no Manual Operativo, até o ano}} \times 100$$

Por exemplo, o quadro abaixo representa o número de atividades obrigatórias previstas para cada ano

e o que foi realmente cumprido, em um Manual operativo fictício, para um estado também fictício.

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

4.3.4. Cumprimento das atividades esperadas previstas, para o ano, no Manual Operativo (CAEM).

O *CAEM* tem o mesmo objetivo do *CAOM* e sua forma de calcular é idêntica à daquele indicador. A única alteração é que, agora, devem ser levados em conta as atividades esperadas (expectativas), mas não obrigatórias.

$$CAEM = \frac{n^{\circ} \text{ de ativ. esperadas prev. no M. Operat. que foram cumpridas até o ano}}{n^{\circ} \text{ de atividades esperadas previstas no Manual Operativo até o ano}} \times 100$$

4.3.5. Relação entre os recursos liberados para projetos de obras ou estudos hídricos que respeitam os critérios do PROÁGUA/Semi-Árido e o total de recursos liberados com destinações de mesma ordem para os estados participantes do programa (RRRT).

Uma das constatações da auditoria foi de que há um volume considerável de recursos liberados para os estados participantes do PROÁGUA/Semi-Árido, para serem aplicados no campo dos recursos hídricos e do meio ambiente, advindas de outras fontes que têm um nível de exigências para liberação bem menos rigorosas do que as adotadas pelo Programa. Esse é um fator a ser examinado e avaliado, visto que o mau desempenho do PROÁGUA/Semi-Árido no estado pode estar associado à facilidade de obtenção de recursos por outras fontes, minando o programa em sua essência.

Este é um indicador simples, expresso em porcentagem

$$RRRT = \frac{\text{Rec. lib. p/ o est. de acordo com os critérios do PRO-ÁGUA/Semi-Árido}}{\text{Total de rec. lib. p/ o est. c/ dest. correlatas às do PRO-ÁGUA/Semi-Árido}} \times 100$$

4.4. Indicadores de efetividade

4.4.1. Relação entre a quantidade de reuniões dos comitês/consórcios executadas e previstas, no ano (RREP).

O *RREP* tornará visível, percentualmente, qual a proporção entre a quantidade de reuniões dos comitês/consórcios executadas e previstas, para cada esfera de competência (federal e estadual), no ano. Este indicador tem o objetivo de demonstrar a efetividade das ações do programa no que tange à real implementação de uma nova política de gestão de recursos hídricos, que tem como um dos seus principais componentes a participação dos usuários nas discussões e nas decisões tomadas acerca dos temas que lhes são atinentes.

$$RREP = \frac{N^{\circ} \text{ de reuniões de comitês ou consórcios realizadas no ano}}{N^{\circ} \text{ de reuniões de comitês ou consórcios previstas no ano}} \times 100$$

4.4.2. Volume da água bruta disponível (estocada e aduzida) por habitante por ano (VAHD).

Um dos objetivos primeiros do programa, além da mudança institucional, é possibilitar o acesso à água bruta de boa qualidade a populações que ainda não dispõem desse bem. Com a implantação do *VAHD*, conhecer-se-á o quanto de água bruta está disponível por habitante do estado em determinado ano e, o mais importante, será possível montar-se uma série histórica que evidenciará qual a tendência de evolução da disponibilidade de água bruta em cada estado.

Para efeitos de cálculo do indicador, será considerada água bruta disponível de boa qualidade aquela que estiver estocada e em condições de ser entregue diretamente ao usuário. A água apenas estocada, mas que não pode ser colocada à disposição da população, não pode ser levada em consideração.

$$VAHD = \frac{\text{Volume de água bruta disponível por ano (m}^3\text{)}}{N^{\circ} \text{ de habitantes do estado no ano}}$$

O *VAHD* será expresso em um número absoluto, com unidade de medida m³/habitante/ano.

4.5. Indicador de equidade

A avaliação de um programa com o escopo do PROÁGUA/Semi-Árido não pode deixar de considerar a dimensão da equidade. Essa dimensão está sendo avaliada com o indicador *PCDA*, abaixo.

4.5.1. População atendida por carros-pipa no estado multiplicada pelo número de dias de

atendimento no ano (PCDA).

Pelo PCDA, o gestor tem a quantidade de pessoas atendidas por carros-pipa no ano. É um indicador de desempenho a ser interpretado junto com outros, em especial os de 'custo x economia', de 'custo x eficiência', de 'quantidade x eficácia' e de 'quantidade x efetividade'. A verificação de uma tendência de redução deste indicador, associada a melhoras em outros indicadores, evidenciarão o progresso do programa.

Resumindo, tem-se um conjunto equilibrado de indicadores de desempenho, conforme demonstrado no quadro a seguir.

PCDA = Popatendida por carros pipa no estado no ano \times n° de dias de atendimento no ano

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

5. POSSÍVEIS BENEFÍCIOS DA AUDITORIA

A implementação das recomendações resultantes da presente auditoria possibilitará o aperfeiçoamento das ações do Programa e, conseqüentemente, maior efetividade e coerência em relação à política de gestão participativa de recursos hídricos. A tabela a seguir especifica prováveis benefícios que advirão do atendimento a algumas das recomendações:

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Mesmo tendo sido mencionados apenas alguns dos prováveis benefícios, nota-se que a maior parte deles não pode ser quantificada. Pode-se, no entanto, fazer algumas aproximações.

A criação de órgãos autônomos e auto-sustentados de gestão da água, por exemplo, proporcionará a eliminação de repasses de recursos orçamentários para essas atividades. Se considerado que parte das ações de gestão é financiada, atualmente, por recursos do componente Gestão de Recursos Hídricos do PROÁGUA/Semi-Árido, conclui-se que, com a criação dos mencionados órgãos, esse montante de recursos poderá ser realocado, beneficiando outras atividades.

Considerando que o PAD prevê, para o exercício de 2000, desembolsos de cerca de R\$ 5,2 milhões no componente Gestão de Recursos Hídricos (excluída a parcela destinada à União), pode-se admitir que ao menos essa quantia passaria a ser redirecionada anualmente para estudos, projetos ou investimentos a partir do estabelecimento da auto-sustentabilidade. Supondo que a recomendação possa ser implementada em três anos, restarão quatro anos de vigência do Programa dentro desse novo quadro (contando que a Fase II estenda-se até 2007).

Com base nesse cálculo aproximado, deduz-se que a criação de órgãos autônomos e auto-sustentados de gestão da água resultará em economia de, no mínimo, R\$ 20,8 milhões até 2007, ou seja, R\$ 5,2 milhões por ano a partir de 2004.

Outra inferência possível é de que, com o atendimento da recomendação de otimização dos procedimentos da UGPG, seja possível eliminar as despesas referentes a pagamento de comissão de permanência sobre recursos disponibilizados pelo Banco Mundial e não utilizados. Levando em conta que essa despesa foi da ordem de R\$ 439 mil(26) em 1999, e prevendo a vigência do Programa até 2007 (mais sete anos), estima-se uma economia da ordem de R\$ 3,0 milhões. É claro que, a partir da utilização dos recursos, deixa-se de pagar a comissão de permanência mas passa-se a arcar com os juros do financiamento. Esse fato, entretanto, não descaracteriza a economia apontada, já que os juros são decorrência do uso, o qual produzirá retorno financeiro ou social.

(26) Fonte: Relatório de auditoria financeira – SFC, agosto de 2000.

Registre-se, por fim, que os benefícios mais expressivos serão os de inclusão das comunidades mais carentes no processo decisório quanto à gestão de recursos hídricos, embora não possam ser traduzidos em cifras.

6. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

De acordo com a metodologia prevista no Projeto de Cooperação TCU/Reino Unido, o presente relatório foi submetido à apreciação dos gestores, a fim de que fornecessem seus comentários por escrito, principalmente quanto à viabilidade dos indicadores de desempenho propostos e à validade das recomendações. Considerando a atuação descentralizada do Programa, foram solicitadas manifestações, no prazo de 15 dias, do Sr. Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, do Sr. Secretário de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, e dos Srs. Coordenadores da UGPG, da UGPO e das 10 UEGPs. As Unidades Estaduais de Alagoas, Bahia, Maranhão e Sergipe não encaminharam resposta tempestivamente. Quanto aos demais gestores, reproduzem-se a seguir seus comentários, acrescentando as considerações da Equipe de Auditoria, quando necessárias.

Adicionalmente, considerando que as recomendações propostas ao final deste relatório podem demandar implementação por etapas ou implantação progressiva, entende-se oportuno recomendar ao Sr. Coordenador da UGPG que, para facilitar o acompanhamento pelo Grupo de Contato e para contribuir para maior efetividade do controle, defina cronograma de atividades para a implementação das medidas recomendadas. (Precedentes: TC 930.133/1998-6, Decisão nº 574/99-TCU-Plenário; TC 930.263/1998-7, Decisão nº 651/99-TCU-Plenário).

6.1. Comentários da SRH/MMA e UGPG:

6.1.1. Proposta de alteração de texto no Resumo Executivo:

‘Página 5, no quinto parágrafo: seria oportuno acrescentar-se no final: ‘.....inclusive os Estados do Maranhão e de Minas Gerais’, uma vez que não se incluem geograficamente no semi-árido nordestino.’

Considerações da Equipe de Auditoria

A proposta foi aceita e incorporada ao relatório.

6.1.2. Razões do estágio avançado de desenvolvimento da gestão de recursos hídricos no Ceará e na Bahia:

‘Página 6, terceiro parágrafo: quando do advento do Projeto, os Estados do Ceará e da Bahia, assim como o do Rio Grande do Norte, já detinham uma base administrativa e institucional em funcionamento, envolvendo programas financiados à conta de outros recursos externos. Este fato ensejou maior competitividade destes Estados e, conseqüentemente, maior rapidez e eficiência na execução do Subprograma. Nestes casos, o princípio da competitividade resultou na ampliação do desequilíbrio institucional pré-existente entre os diferentes Estados beneficiários.’

Considerações da Equipe de Auditoria

O parágrafo em questão apenas registra que alguns Estados, a exemplo do Ceará e da Bahia, apresentam estágio mais evoluído no processo de implantação da gestão participativa, fator que motivou a escolha dessas Unidades da Federação para a investigação ‘in loco’ de boas práticas a serem disseminadas. A existência de programas anteriores ao PROÁGUA/Semi-Árido é tratada em outros pontos do relatório, a exemplo dos itens 3.2.1.3 e 3.2.3.2. Quanto ao desequilíbrio institucional entre os diferentes estados, considera-se que a matéria está suficientemente tratada no item 3.1.2.2.

6.1.3. Quanto à falta de orientação técnica sistemática da UGPG às UEGPs (item 3.1.2.1):

‘Página 6, item a): quanto a falta de orientação técnica sistemática da UGPG às UEGPs, as assinaladas demonstrações de descontentamento, ao nosso ver, não têm sentido. Todos os modelos padrões, pareceres técnicos, manuais operativos, ‘guide lines’, entre outros, foram disponibilizados e exaustivamente discutidos em cursos e seminários realizados pelo Banco Mundial, por técnicos da SEAIN e por empresas e serviços de consultoria especialmente contratados pela SRH/UGPG com este objetivo. Além disto, também com este objetivo, foram realizadas inúmeras missões pela equipe da UGPG, sendo a maioria destas missões realizadas em conjunto com o Banco Mundial. As instruções discutidas nestes cursos e missões, materiais e apostilas foram distribuídas e/ou disponibilizadas por meio eletrônico a todos os participantes. A falta de uma estrutura de pessoal estável, e, em decorrência, as constantes mudanças nas equipes, com substituições sistemáticas do pessoal treinado, são, em nosso entendimento, as causas que poderiam justificar o desconhecimento das normas por alguns Estados. Neste caso, a formação de equipes permanentes como recomendado, seria uma das formas de solucionar o problema.’

Considerações da Equipe de Auditoria

O esforço da UGPG em capacitar adequadamente os técnicos dos estados está registrado, inclusive, no próprio item 3.1.2.1 deste relatório. Não é essa, entretanto, a razão do descontentamento das Unidades Estaduais. O que falta é um contato mais eficiente no dia-a-dia, que possa complementar o aprendizado e compensar a frieza do treinamento baseado em manuais e palestras. Está relatado no referido item que os contatos com a UGPG ‘não ocorriam com a freqüência desejada, comprometendo o andamento das atividades e acarretando atrasos desnecessários em função da falta de orientação tempestiva’ e que ‘muitos erros cometidos em procedimentos técnico-administrativos por parte dessas unidades poderiam ser evitados com um simples contato telefônico ou por meio eletrônico’. Quanto à formação de equipes permanentes, como recomendado neste relatório, entende-se que deverá contribuir para minimizar o problema, mas não será suficiente se a UGPG não procurar estreitar os laços e o intercâmbio de informações. Ficam mantidas, portanto, as recomendações relativas ao item em referência, dando-se destaque à necessidade de atuação em parceria no desenvolvimento de estudos e projetos.

6.1.4. Quanto ao descumprimento pela UGPG de procedimentos relativos ao financiamento de obras (item 3.1.2.3):

‘Página 7, item d): relativamente ao descumprimento por parte da UGPG dos procedimentos relativos ao financiamento de obras de infra-estrutura hídrica, trata-se de uma questão de entendimento. Levantado como se fosse um caso generalizado, o problema está, em realidade, centrado exclusivamente no fato da pertinência ou não da celebração do convênio diretamente com as respectivas prefeituras beneficiárias do Subprograma no Estado do Maranhão. Em realidade, as obras de infra-estrutura hídrica realizadas naquele Estado, dentro do Projeto denominado Sistema Maranhão, foram objeto de projeto específico, cuja execução foi devidamente aprovada pelo Comitê Gestor do PROÁGUA Semi-árido. A inclusão ou não de obras nos Planos Operativos Anuais do Subprograma é da competência exclusiva do Governo Brasileiro através do Comitê Gestor e não do Banco Mundial, como parece fazer crer a redação dada. Em exaustivo relatório a UGPG refuta a análise feita pela UMA, assim como o Relatório de Auditoria da Secretaria de Controle Interno. Do escopo até a formulação da proposta final, tudo se enquadra dentro do PROÁGUA. Em termos operacionais, tem-se duas diferentes áreas de atuação: as ações de âmbito federal, de responsabilidade da Secretaria de Recursos Hídricos; e as ações de âmbito estadual de responsabilidade dos órgãos gestores estaduais (Secretarias Estaduais de Recursos Hídricos ou instituições equivalentes). No caso apontado, as intervenções foram realizadas no âmbito da SRH/MMA e, dado ao valor de cada intervenção, não se configurava a necessidade de prévio ‘no objection’ do Banco Mundial, conforme definido no Acordo de Empréstimo’.

‘Página 82, Capítulo 8, Item I, Subitens b) 1. e b) 2.: os convênios foram celebrados rigorosamente dentro da legislação vigente e são perfeitamente legais, aguardando-se apenas a prestação de contas de cada prefeitura para seu fechamento. Todas as ações realizadas são objeto de aprovação prévia do Comitê Gestor em termos de planejamento anual, e de revisão prévia do Banco Mundial, em termos de execução pontual. Como discutido no item d) desta correspondência [reproduzido acima], quando da execução do Projeto Sistema Maranhão, foram previamente atendidas todas as pré-condicionalidades exigidas, tais como: aprovação prévia pelo Comitê Gestor; apresentação prévia do Projeto ao Banco Mundial; e observados os indicativos do Manual Operativo. Pelo valor de cada ação, a revisão prévia pelo Banco Mundial de cada obra não se aplicava e, em nenhum caso, o Acordo de Empréstimo previa ou prevê para os convênios celebrados uma revisão prévia da parte do Banco Mundial para os convênios celebrados, visto que, pelas normas brasileiras, estes são reconhecidamente os únicos instrumentos válidos para o repasses de recursos aos Estados e Municípios.’

Considerações da Equipe de Auditoria

O descumprimento do Acordo de Empréstimo está precisamente na celebração de convênios diretamente com municípios, ao invés de estados, o que absolutamente não está previsto.

Quanto à alegação de que as intervenções foram realizadas no âmbito da SRH/MMA, o argumento somente seria procedente se os objetos dos referidos convênios estivessem associados a rios federais, pois, de outra forma, estaria havendo interferência na competência do Estado. O Anexo 6 do *Project Appraisal Document* (documento que integra o Acordo de Empréstimo 4310-BR), que define os objetivos e atividades dos diferentes níveis do Programa, diferencia claramente as atribuições das esferas federal e estadual. É claro que a SRH/MMA pode celebrar convênios com municípios para solução de problemas locais, mas não com recursos do PROÁGUA/Semi-Árido, sob pena de subverter completamente a estrutura do Programa e os termos do Acordo de Empréstimo.

Nem se discute, aqui, a legalidade do instrumento convênio ou a regularidade do procedimento em relação às normas vigentes. A questão levantada é o descumprimento do Acordo de Empréstimo e suas conseqüências. Sob esse enfoque, a Secretaria Federal de Controle Interno também refutou todos os argumentos apresentados pela UGPG.

Quanto ao fato de terem sido os projetos do Sistema Maranhão aprovados pelo Comitê Gestor do PROÁGUA, isso não torna regulares os procedimentos, haja vista a incompatibilidade com o Acordo de Empréstimo. Já no que se refere à competência exclusiva do Governo Brasileiro para incluir obras no Plano Operativo Anual, trata-se de ponto indiscutível, desde que preenchidos os requisitos do Acordo firmado pelo próprio Governo Brasileiro com o Banco Mundial. São as regras do jogo. A SRH/MMA, ao celebrar convênio e adiantar o repasse de valores em desconformidade com os termos do Acordo, comprometeu recursos e realizou despesas sem previsão orçamentária, já que seria praticamente certa a impugnação por parte do Banco Mundial e, com isso, precisariam ser utilizados recursos orçamentários

não previstos. Fica, portanto, mantida a proposta de determinação.

6.1.5. Quanto à recomendação de que seja definido cronograma de visitas dos coordenadores e técnicos dos estados de menor nível de desenvolvimento institucional ao Ceará e à Bahia:

‘Página 8, item a), segundo subitem: as visitas técnicas a estes Estados foram exaustivamente recomendadas (formal e informalmente) às Unidades Estaduais, inclusive com despesas pagas diretamente pela UGPG, com uso dos recursos federais disponibilizados para seu exclusivo funcionamento. Também, sob demanda dos interessados, foram e estão autorizadas viagens de técnicos destes Estados para os demais com o mesmo objetivo. Entretanto, nenhum dos organismos gestores ou UEGPs manifestaram interesse por este tipo de apoio. Por outro lado, todos os anos, além de um extenso programa de oficinas temáticas, são realizadas pelo menos duas reuniões técnicas onde todos os problemas de execução são levantados: um preparatória para elaboração do POA para o ano seguinte; a segunda para discussão e aprovação do POA Consolidado. Destas reuniões, além dos técnicos diretamente envolvidos, participam representantes do Banco Mundial e dos organismos gestores estaduais.’

Considerações da Equipe de Auditoria

O aparente desinteresse dos organismos gestores e UEGPs pode ser fruto de desconhecimento ou de outras prioridades. Entende-se que as recomendações a eles dirigidas, em especial as constantes do item 8, inciso II, alínea ‘e’, números 2 e 5, possam motivar os gestores estaduais.

6.1.6. Quanto à recomendação de que sejam disponibilizados às UEGPs documentos considerados exemplares:

‘Página 8, item a), terceiro subitem: a SRH/MMA disponibilizou um modelo de Termos de Referência para elaboração de Planos Diretores de Bacias Hidrográficas que pode ser encontrado para ‘download’ no ‘site’ do Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (www.snirh.gov.br). Tal documento foi consolidado a partir de reuniões de trabalho realizadas em Maceió, Salvador e Londrina, com a presença de representantes de todos os Estados da Federação. Atualmente existe uma proposta de resolução tramitando no Conselho Nacional de Recursos Hídricos, contemplando diretrizes básicas para elaboração de Planos de Bacias. Ademais, a UGPG tem, sistematicamente, disponibilizado às unidades estaduais, modelos de Termos de Referência sobre todos os temas vinculados à execução do Subprograma.’

Considerações da Equipe de Auditoria

É louvável o procedimento da UGPG. Mantém-se a recomendação apenas para que essa postura tenha continuidade e seja estendida a outros tipos de documentos.

6.1.7. Quanto à recomendação de que a SRH/MMA celebre convênios para execução de estudos e projetos apenas mediante a garantia, da parte da prefeitura conveniente, de que as entidades locais de usuários da água, se houver, aprovam o objeto pactuado:

‘Página 9, item c): a recomendação é pertinente. No entanto, permitimo-nos assinalar que a assertiva vem de encontro aos argumentos apresentados no ponto d) acima [item 6.1.4 deste relatório]. Em realidade, como vem fazendo desde que foi criada, a SRH/MMA pode, deve e tem celebrado convênios diretamente com as Prefeituras. Depende apenas das linhas de política que vier a adotar para cada caso.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

Na essência, os gestores concordam com a recomendação. Quanto à questão tratada no item 6.1.4, em nenhum momento foi contestada a prerrogativa da SRH/MMA de firmar convênios com prefeituras. O que se defende no relatório, repete-se, é que esses convênios não podem ser custeados pelo PROÁGUA/Semi-Árido, a menos que seus objetos estejam relacionados a rios federais.

6.1.8. Quanto às recomendações às UEGPs:

‘Página 9, item e): a UGPG vem desenvolvendo ações de âmbito nacional (Oficinas Temáticas) onde são discutidos por especialistas dos diferentes Estados, independentemente das instituições a que pertencem (públicas, privadas, Organizações Não Governamentais, Universidades, entre outras), todos os aspectos e experiências ligados a uma eficiente implementação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Brasil.’

Considerações da Equipe de Auditoria

Trata-se de uma iniciativa de grande valor, que certamente, somada à efetiva implantação pelas UEGPs das recomendações que estão sendo propostas, muito contribuirá para a otimização do

desempenho do Programa.

6.1.9. Quanto aos indicadores de desempenho propostos:

‘Página 10, primeiro parágrafo: dada a complexidade das ações e da subjetividade dos objetivos e metas, o que, em princípio, impede uma adequada quantificação, julgamos pertinente tomarmos como referencial ou como ponto de partida para a avaliação dos impactos socioeconômicos do Subprograma, os indicadores discutidos. Entretanto, também julgamos relevante que devam ser considerados na avaliação do PROÁGUA Semi-árido, os objetivos definidos no ‘Project Appraisal Document’. A este respeito, uma análise mais aprofundada sobre o tema será realizada pela UGPG, cujo resultado encaminharemos posteriormente a essa Secretaria a título de subsídios adicionais.’

Considerações da Equipe de Auditoria

Por se tratar de questão fundamental para a adequada avaliação e monitoramento do Programa, considera-se adequado que a UGPG de fato aprofunde os estudos no prazo de sessenta dias, a contar da apreciação deste relatório pelo Plenário do TCU, conforme detalhado no item 8 – Proposta de Encaminhamento.

6.1.10. Quanto à inadequação da distribuição dos recursos entre os Estados (item 3.1.2.2):

‘Página 7, item b) e Página 16, último parágrafo: não é a UGPG que aloca recursos. Estes são definidos em conjunto com os Estados quando da preparação do POA, construído tendo como referencial a dotação orçamentária aprovada para o ano respectivo. Aprovado o POA pelo Comitê Gestor, cabe a UGPG apenas viabilizar os repasses dos recursos alocados, obedecendo todos os limites de execução orçamentária impostas à SRH pelo MMA e pelo MOG. A UGPG não tem competência para autorizar empenhos e/ou repasses, nem participa das decisões sobre as prioridades ou definição de limites para o uso dos recursos disponibilizados para o Ministério e para a SRH/MMA. As restrições orçamentárias decorrentes da atual política de contenção do Governo têm impedido o bom andamento do Subprograma, principalmente com relação ao programado anualmente. Vejamos, como exemplo, a situação constante da Tabela mostrada na página 17 do Relatório, e relativamente aos recursos orçamentários para o presente exercício. Tem-se para o PROÁGUA/Gestão, o seguinte:

‘Programa: 0495 – PROÁGUA/Gestão

Ação: 3028 – Disponibilização de Água Bruta no Semi-árido – PROÁGUA Semi-árido

Saldo autorizado: R\$ 17,1 milhões

Observações: Os recursos não estão contingenciados’

Estas informações obtidas no SIAFI mascaram a realidade. Como foi descrito acima, todo o Plano Operativo do PROÁGUA/Gestão para o ano 2000, aprovado pelo Comitê Gestor, foi elaborado com base na dotação de R\$ 17,1 milhões. Entretanto, com base nas restrições estabelecidas pelo MOG e, posteriormente, no âmbito do MMA, foi unilateralmente definido para o PROÁGUA Semi-árido, um limite orçamentário de apenas R\$ 7.085.312,00, o que se traduz em um contingenciamento da ordem de R\$ 10,0 milhões, inviabilizando a efetividade de toda a programação aprovada, principalmente no que se refere à execução sob a responsabilidade dos Estados. Até 20/11/2000, continua inexistindo a possibilidade de repasses aos Estados dos recursos programados, por falta absoluta de limite orçamentário, muito embora, em termos financeiros, existam US\$ 10.000.000,00 (dez milhões de dólares) disponíveis na conta especial do projeto’.

Considerações da Equipe de Auditoria:

Assiste razão aos responsáveis quando afirmam que a UGPG não aloca recursos a seu exclusivo critério mas vincula-se ao Plano Operativo Anual – POA. De acordo com o Manual Operativo do PROÁGUA/Semi-Árido, as diretrizes para elaboração do POA são definidas, com base nos relatórios de monitoria e de avaliação independente, pelo Comitê Gestor, formado por três representantes do Ministério do Meio Ambiente – MMA e três do Ministério da Integração Nacional - MI. Seguindo essas diretrizes, cada Unidade elabora seu próprio POA, cabendo à UGPG e à UGPO submeter à aprovação do Comitê Gestor o POA Consolidado. Entende-se, portanto, que a recomendação inicialmente proposta, de que a UGPG considere, nas futuras transferências de recursos financeiros do Programa, o resultado das avaliações realizadas nos Estados, precisa ser modificada. Propõe-se recomendar ao MMA e ao MI 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. As alterações pertinentes já estão contempladas nesta versão final do relatório de auditoria.

Verifica-se, por outro lado, que o contingenciamento dos recursos financeiros por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MOG obriga o MMA e a SRH/MMA a priorizarem algumas despesas em detrimento de outras. Vê-se que o Programa aqui tratado, embora seja de reconhecido interesse para a efetivação da Política Nacional de Recursos Hídricos, e apesar de ter 80% dos recursos assegurados pelo Banco Mundial, sofreu severos cortes e teve inviabilizado o repasse aos Estados dos recursos programados. Entende-se, portanto, necessário recomendar ao MMA e à SRH/MMA que, em atendimento ao princípio da eficiência, priorizem, quando da alocação de recursos financeiros nos diversos programas, subprogramas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, as despesas que tenham probabilidade de proporcionar retornos econômicos ou sociais mais expressivos, sem prejuízo da política de investimentos adotada pelo Ministério.

6.1.11. Quanto à falta de agilidade da UGPG no atendimento dos pleitos das UEGPs (item 3.1.2.4):

‘Página 7, item c: mesmo que cada caso possa ser explicado por razões diversas, em nosso entender, a falta de agilidade da UGPG no atendimento aos pleitos das UEGPs decorre fundamentalmente do processo burocrático que se estabeleceu quando, por questões de ordem interna, se retirou da UGPG duas prerrogativas a nosso ver fundamentais: interlocução direta com o Banco Mundial para os casos de pleitos para ações de exclusiva responsabilidade dos Estados; e a prerrogativa de autonomia para a execução de ações dispensáveis de revisão prévia junto ao Banco Mundial. Os prazos de análise de documentos, quando corretos, tem sido cumpridos com exemplar rapidez.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

A questão da falta de agilidade da UGPG está suficientemente tratada no relatório, e constituiu um dos pontos de maior aprovação pelas UEGPs que apresentaram seus comentários. Entende-se que os indicadores de desempenho propostos nos itens 4.2.5 e 4.2.6 possibilitarão à UGPG e às demais Unidades melhor avaliar e solucionar o problema.

6.1.12. Quanto ao texto da Visão Geral do Programa (item 2.2.1):

‘Página 17, primeiro parágrafo: as metas e objetivos para o PROÁGUA/Gestão estão definidas no ‘Project Appraisal Document’ como mencionado anteriormente. Em nosso entendimento, as metas nele definidas devem ser tomadas obrigatoriamente como referencial para futuras avaliações, principalmente para serem revistas, se for o caso.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

O parágrafo em questão refere-se à Lei Orçamentária Anual, na qual são definidas as seguintes metas:

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Vê-se, portanto, que as metas indicadas na Lei não apresentam a clareza, a consistência e o nível de detalhamento necessários ao acompanhamento do Programa. De fato, as metas e objetivos a serem considerados são aqueles constantes *do Project Appraisal Document*, os quais, inclusive, serviram de base para a elaboração dos indicadores de desempenho propostos neste relatório.

6.1.13. Quanto às recomendações feitas aos Estados:

‘Página 7, item e); Página 8, itens c) e e); Página 9, itens d) e e); Página 31, item 2.4.5; Página 57, item Conclusão; Página 58, quarto parágrafo; Página 77, coluna recomendação do quadro apresentado; e Página 84, item e): Tomando-se como exemplos os textos assinalados, parece-nos haver uma certa confusão entre as responsabilidades das instituições gestoras de recursos hídricos nos Estados e o papel das UEGPs. Às primeiras, cabem efetivamente a implementação das ações, não só relativamente ao PROÁGUA, mas, também, no que se refere a todos os projetos ou programas vinculados as questões da água em cada Estado; às UEGPs cabe apenas atuar como viabilizadoras destas ações, assegurando a obediência ao rito e as pré-condições exigidas pelo Acordo de Empréstimo. Os gestores de recursos hídricos são e devem continuar organismos permanentes e, por esta razão, objeto primordial das ações de fortalecimento institucional, devem ser autônomos e inclusive contando com quadro permanente de pessoal, como recomendado; as UEGPs são e devem continuar sendo transitórias, e despidas de capacidade executiva. Como tal, devem ter uma equipe de pessoal a menor possível e, como é o caso, provisória. Na mesma situação se situa a UGPG com relação à SRH/MMA e, mais recentemente, a ANA – Agência Nacional de Águas. À primeira não cabe nenhuma ação executiva em termos de ações federais,

nem de repasses de recursos aos Estados. Estas são ações da SRH/MMA e da ANA dentro das respectivas atribuições.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

Não há qualquer confusão nos textos citados, haja vista que os próprios responsáveis pelo Programa nos Estados compreenderam perfeitamente o teor do relatório e comprometeram-se a implementar as recomendações. Não há dúvida, também, quanto ao caráter transitório das UEGPs e da UGPG, cujas existências estão vinculadas ao prazo de duração do Programa. Ocorre que, em muitos Estados, o órgão gestor dos recursos hídricos não conta com pessoal qualificado para implementar as ações que lhe competem, necessitando, para tanto, utilizar a força de trabalho da UEGP. Além disso, os poucos técnicos contratados pelos gestores de recursos hídricos não são servidores públicos de carreira, mas consultores temporários, na maioria das vezes pagos com recursos do PROÁGUA/Semi-Árido. Daí a pertinência e a necessidade de se recomendar a criação de órgãos autônomos, auto-sustentáveis e com quadro de pessoal permanente, a fim de que as ações possam ter continuidade após o término do Programa. Na esfera federal, espera-se que a ANA possa suprir essa lacuna, mas nos Estados, a melhor experiência nesse sentido é a do Ceará, cujo exemplo está descrito no item 3.2.1.2.

6.1.14. Quanto ao uso da água por irrigantes (item 3.2.3.4):

‘Página 61, Item 3.2.3.4.: a atividade de irrigação foge inteiramente ao escopo do PROÁGUA Semi-árido. Atualmente estas ações estão sob a responsabilidade da SIH/MI.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

Tendo em conta que a matéria está suficientemente tratada na Decisão nº 804/2000-TCU-Plenário, foi retirada do relatório a recomendação inicialmente prevista. O item 3.2.3.4, no entanto, foi mantido a fim de que os responsáveis pela gestão dos recursos hídricos considerem a realidade e as necessidades de todos os usuários da água.

6.1.15. Quanto às recomendações à UGPG:

‘Página 83, item c), subitens 8. 9. 11. 12 e 13.: não se trata de ações de responsabilidade direta da UGPG. Em nosso entender, trata-se de ações de responsabilidade direta da SRH/MMA, através de suas respectivas áreas técnicas, conforme procuramos esclarecer no item m) citado anteriormente [item 6.1.13 deste relatório], ou da responsabilidade dos órgãos gestores estaduais, conforme o caso. Assim mesmo, a UGPG, dentro dos limites de sua competência, tem procurado estimular estas unidades a incluírem nos respectivos POAs, ações desta natureza.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

As recomendações citadas visam propor à UGPG que estimule a adoção de boas práticas identificadas durante a auditoria. Pretende-se, com isso, não que essa Unidade implemente diretamente ações de gestão de recursos hídricos, mas que adote uma postura mais proativa, uma vez que, responsável pela coordenação das ações no âmbito do Programa, pode atuar também na disseminação de experiências bem sucedidas.

6.1.16. Quanto à questão da execução orçamentária:

Os responsáveis ressaltam *‘a não abordagem no Relatório dos problemas de execução orçamentária que, em nosso entender, se traduz no principal entrave para a execução do Subprograma, uma vez que tem impedido a alavancagem dos recursos contratados e a realização das atividades programadas, muitas das vezes iniciadas no exercício anterior e, portanto, em andamento’.*

Considerações da Equipe de Auditoria:

Conforme mencionado no item 2.4.3 deste relatório, a Equipe optou por não investigar a administração financeira do Programa, já que tal tarefa já vinha sendo executada por analistas da Secretaria Federal de Controle Interno, na qualidade de responsável pela auditoria financeira de programas financiados pelo Banco Mundial. O assunto, entretanto, não foi de todo desconsiderado, como comprovam os itens 3.1.2.2, 3.1.2.3 e 3.1.2.5, além do próprio item 7 – Conclusões. Ademais, a recomendação proposta no item 6.1.10 acima visa minimizar o entrave proporcionado pela insuficiência de recursos financeiros.

6.1.17. Quanto às recomendações que visam estimular a gestão participativa:

Os responsáveis ressaltam *‘a pertinência das recomendações sobre a necessária mobilização e envolvimento cada vez maior das comunidades usuárias no processo decisório, além do efetivo funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas’.*

Considerações da Equipe de Auditoria:

A manifestação dos responsáveis permite concluir que estão de acordo com as recomendações.

6.2. Comentários da SIH/MI e UGPO:

6.2.1. Quanto aos indicadores de desempenho propostos:

‘concluimos que os indicadores de desempenho sugeridos irão medir adequadamente a performance do Programa, não havendo portanto ressalvas quanto a essa questão’.

6.2.2. Quanto à recomendação de que sejam definidos critérios de elegibilidade de obras hídricas ainda que não financiadas pelo PROÁGUA/Semi-Árido:

‘Como é mostrado no quadro em anexo, dos quase 750 projetos de infra-estrutura implementados, em média, nos últimos 3 anos, os cerca de 80, com valores superiores a R\$ 1,0 milhão, representam mais de 80% de todo o orçamento dessa categoria de gastos. Assim, com vistas a concretizar a implementação das análises de viabilidade, propomos iniciar a aplicação dos critérios do PROÁGUA/Semi-árido a esse conjunto mais representativo de obras de abastecimento.’

‘Desse modo, poderíamos resumir nossa proposta de implementação dessas análises na tabela a seguir:

VIDE QUADRO NO DOCUMENTO ORIGINAL

É conveniente salientar que a implementação de novas atividades como esta no serviço público é geralmente trabalhosa, podendo-se incorrer em erros de previsão de demanda de serviços e de desempenho da equipe, o que poderia resultar em alteração no cronograma de implantação proposto. Nesse contexto, eventuais atrasos nessa implementação poderiam ocorrer, mas esta Secretaria envidará esforços no sentido de se evitar tais contratempos.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

A implementação da recomendação em etapas mostra-se razoável e confirma o empenho dos gestores, que, sem abrir mão da prudência, comprometem-se a atender ao que foi recomendado, em benefício da boa gestão dos recursos públicos.

6.3. Comentários da UEGP/CE:

6.3.1. Quanto ao cálculo dos possíveis benefícios da auditoria:

‘Na página 10, último parágrafo do resumo executivo, faz-se necessário explicitar como se chegou ao valor de R\$ 23,8 milhões, quando se refere a economia que se fará com os procedimentos recomendados, remetendo o leitor às páginas 77 e 78 do relatório’.

Considerações da Equipe de Auditoria:

O resumo executivo pretende apenas indicar os principais pontos do relatório, sem entrar em detalhes. Tendo em conta que nenhuma outra referência a páginas do relatório está contemplada no mencionado resumo, entende-se que, por uma questão de coerência, não se deve acatar a sugestão.

6.3.2. Quanto à quantidade de entidades de usuários de água em atividade:

‘No quadro da página 24, referente as entidades de usuários de água em atividade nos estados, uma análise qualitativa deveria ser realizada, vez que alguns estados informaram possuir dezenas de associações, que se sabe não ter nenhuma participação ou representatividade no processo de gestão de recursos hídricos. Anexo, incorporamos a relação atualizada das entidades em atividade no Estado do Ceará’.

Considerações da Equipe de Auditoria:

O quadro mencionado (item 2.3) consolida as informações prestadas pelas próprias UEGPs e tem caráter ilustrativo. A investigação da consistência dos dados ali apresentados seria irrelevante para o desfecho da auditoria.

6.3.3. Quanto à falta de agilidade da UGPG:

‘Com respeito ao item 3.1.2.4.Falta de agilidade da UGPG no atendimento aos pleitos das UEGPs: em adição as recomendações da equipe do TCU, seria oportuno também recomendar a utilização de documentos já previamente desenvolvidos por outras UEGPs, analisados pela UGPG, como documentos padrões previamente aprovados para utilização em todo o programa’.

Considerações da Equipe de Auditoria:

Entende-se que a sugestão já esteja contemplada numa das recomendações apresentadas ao final do item 3.1.2.1, referente à falta de orientação técnica sistemática da UGPG às UEGPs.

6.3.4. Quanto às parcerias com universidades:

‘Com respeito ao item 3.2.1.7. Parcerias com universidades: convém registrar a parceria que existe

entre o sistema SRH/CE(Secretaria/COGERH/SOHIDRA) /IICA, com as universidades do Ceará para seleção e utilização de universitários da graduação como estagiários de Recursos Hídrico; os convênios existentes com o Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará, para apoio as ações do mestrado e doutorado em Recursos Hídricos(bolsas de pesquisas); as solicitações de cursos de especialização efetuadas junto a Universidade Estadual do Ceará, viabilizando esses cursos, adquirindo 80% das vagas dos mesmos; dentre outras ações’.

Considerações da Equipe de Auditoria:
Fica o registro da atuação da UEGP/CE.

6.3.5. Quanto às ações que visam à sustentabilidade ecológica:

‘Com referencia ao item 3.2.3.2. Consciência da necessidade de sustentabilidade ecológica dos recursos hídricos: não concordamos com o exposto no terceiro parágrafo. Achamos que os aspectos ecológicos(hidro-ambientais) apoiados pelos programas especiais do Ceará não foram devidamente discutidos com a equipe do TCU. Salientamos que diversas ações já foram desenvolvidas, tais como a implantação de uma política de desapropriação e reassentamento modelo; uma política de desmatamento racional das bacias hidráulicas dos reservatórios; ações de combate a desertificação e preservação das nascentes dos rios; ações de combate ao assoreamento dos açudes, com práticas de conservação de solos, replantio de matas ciliares, etc’.

Considerações da Equipe de Auditoria:

O relatório contempla apenas as práticas que foram investigadas pela Equipe e mostraram bons resultados. Não se descarta a possibilidade da existência de outras ações bem sucedidas, mas que não puderam ser observadas detalhadamente ou não foram consideradas exemplares.

6.3.6. Quanto aos indicadores de desempenho propostos:

‘Com referencia aos indicadores de desempenho propostos, apesar de não termos tido tempo suficiente para uma análise mais profunda, achamos os mesmos bem definidos e bastante satisfatórios para um acompanhamento sistemático do programa. Seria muito bom se existisse oportunidade para um pequeno seminário visando discutir especificamente esse capítulo’.

Considerações da Equipe de Auditoria:

A ampla discussão dos indicadores de desempenho deverá ser coordenada pela UGPG após a conclusão dos estudos mencionados no item 6.1.9 deste relatório.

6.3.7. Aspectos gerais:

‘Finalizando, gostaríamos de parabenizar a equipe pela qualidade do relatório elaborado e agradecer as referencias elogiosas feitas a política de gestão dos recursos hídricos do Ceará’.

6.4. Comentários da UEGP/MG

6.4.1. Aspectos gerais:

‘Como o estado de Minas Gerais não foi consultado para a realização de entrevistas e visitas in loco, nossa participação no trabalho de auditoria desse Tribunal, referenciado anteriormente, se restringiu ao fornecimento de informações solicitadas no formulário enviado pelo TCU’.

‘as questões respondidas pelos técnicos de Minas Gerais, referentes ao formulário acima referido, parecem não ter sido agregadas aos trabalhos, uma vez que não encontramos qualquer referência aos projetos desenvolvidos em nosso Estado. Ainda no que se refere a esses itens, constatamos que as entrevistas realizadas nos estados selecionados permitiram apresentar as iniciativas em gestão de recursos hídricos de forma mais ampla e completa, o que não foi possível para os estados que somente responderam ao questionário.’

‘Finalmente, convidamos os responsáveis pelo trabalho para visitarem a SEMAD e o IGAM e solicitamos que, na medida do possível, sejam considerados no relatório do Tribunal, os pontos anteriormente relacionados, principalmente levando-se em conta o desempenho do Estado de Minas Gerais que, dos recursos financeiros recebidos, correspondentes a R\$ 1.576.002,88 (hum milhão quinhentos e setenta e seis mil e dois reais e oitenta e oito centavos), que representam 8,64% do total repassado no âmbito da UGP Gestão, já investiu acima de 95% em projetos contratados. Nesse contexto, vale ressaltar que o apoio financeiro proveniente do PROÁGUA tem sido decisivo para o Estado, que tem investido em projetos que visam subsidiar a implantação da Política de Recursos Hídricos de Minas Gerais, seja no fortalecimento das instituições que compõem o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, no exercício da gestão participativa e na implantação dos instrumentos de gestão da referida Política. Ademais, estão sendo alocados recursos em estudos e projetos específicos que

antecedem a execução de obras prioritárias de saneamento em regiões carentes do Estado de Minas Gerais.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

Conforme mencionado no item 2.5 – Estratégia Metodológica, optou-se por visitar apenas 5 dos 10 Estados participantes. Isso não significa que, nos demais Estados, não haja boas práticas a serem disseminadas. Pelo contrário, a recomendação proposta ao final do item 3.3.2, de que se promovam seminários de difusão de experiências entre as entidades de usuários de água, visa possibilitar o aproveitamento de todas as ações bem sucedidas. Quanto a este relatório, contempla apenas as iniciativas que tiveram seu bom desempenho comprovado pela Equipe de Auditoria *in loco*.

6.4.2. Quanto à falta de agilidade na liberação de recursos (item 3.1.2.4):

‘Sobre a afirmação contida na página 38 do relatório, de que o representante de um comitê em Minas Gerais espera há quatro meses a liberação de recursos de 2 projetos já aprovados pela SRH/MMA, vale dizer não que se referem a projetos financiados pelo PROÁGUA, mas sim pelo GEF/OEA.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

O registro feito no relatório é fiel ao texto da resposta ao questionário. Entretanto, dada a nova informação prestada pela UEGP/MG, foi feita a devida complementação no quinto parágrafo do item 3.1.2.4.

6.4.3. Quanto à atuação da UEGP/MG e do órgão gestor de recursos hídricos de Minas Gerais:

‘O Estado tem avançado na implantação de seu sistema de gestão, através da coordenação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e do Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, entidade gestora do Sistema. Possui um Conselho Estadual de Recursos Hídricos, 12 comitês de bacias em funcionamento, vários planos diretores de recursos hídricos já elaborados e em elaboração, cobrindo cerca de 80% da área do Estado, além de um sistema de outorga de direito de uso da água já implantado e em fase de aprimoramento.’

‘O IGAM está iniciando, com apoio financeiro do PROÁGUA, o Projeto Estruturação e Assessoria Técnica e Administrativa de Apoio aos Comitês de Bacias Hidrográficas. Esse projeto objetiva contribuir com a implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos, através da estruturação de unidades transitórias técnico-administrativas de apoio aos Comitês de Bacias, que funcionarão como braço executivo, até que se implante a Agência da bacia. Dessa forma, pretende-se efetivar a ação dos comitês para que esses possam cumprir as suas atribuições como órgãos deliberativos e normativos, nos limites de sua área territorial de atuação, conforme preconizado na estrutura do Sistema Estadual de Recursos Hídricos. Com a implementação do projeto, deverá ser estabelecido um fluxo de trabalho entre os Comitês e as outras instituições que compõem o SEGRH, especialmente o IGAM, entidade gestora do Sistema.’

‘Cabe ainda ressaltar a iniciativa estratégica de realizar um Plano Estadual de Formação de Profissionais em Recursos Hídricos, projeto que já possui a não objeção do Banco Mundial’.

‘Foi realizado o projeto da 1ª Conferência das Águas de Minas, com apoio financeiro do PROÁGUA. Visando a representatividade e a mobilização dos diversos segmentos sociais em torno da problemática da água, foram realizadas 31 Pré-Conferências Regionais em municípios-pólo do Estado, envolvendo mais de cinco mil pessoas em todo o Estado, onde a sociedade e os usuários em geral, discutiram os problemas das suas bacias hidrográficas, apontando soluções e indicando ações a serem realizadas, bem como os respectivos responsáveis. Através de delegados eleitos nessas Pré-Conferências as propostas regionais foram levadas para discussão na 1ª Conferência das Águas de Minas, realizada de 22 a 25 de março de 2000, em Belo Horizonte, Minas Gerais, por ocasião das celebrações do Dia Mundial da Água, evento que contou com a participação de cerca de 500 pessoas.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

Fica o registro da atuação da UEGP/MG e do órgão gestor de recursos hídricos de Minas Gerais.

6.4.4. Quanto às recomendações propostas no relatório:

‘No que tange ao elenco de recomendações contidas no relatório do TCU, entendemos que todas elas são de extrema importância, embora apresentemos a sugestão de recomendar a implementação de todos instrumentos de gestão, não apenas a cobrança, uma vez que eles só têm sentido se aplicados de forma articulada, já que existe um explícito grau de interdependência entre eles.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

As recomendações não estão restritas à cobrança pelo uso da água, mas abrangem outros instrumentos de gestão, a exemplo da outorga do direito de uso da água, tratada no item 3.2.3.1 e respectivas recomendações.

6.4.5. Quanto às conclusões:

‘Quanto às conclusões, achamos fundamental a disseminação de experiências bem sucedidas, assim como o intercâmbio entre as UEGP’s. Nesse aspecto, o Estado de Minas tem sido convidado pelos outros estados para apresentar a metodologia de mobilização utilizada nas Pré-conferências regionais da água e na Conferência das Águas de Minas, como é o caso da Bahia, que vai adotá-la em um de seus projetos. Além disso, os Termos de Referência referentes ao Projeto Estruturação e Assessoria Técnica e Administrativa de Apoio aos Comitês de Bacias Hidrográficas e ao Plano Estadual de Formação de Profissionais em Recursos Hídricos foram repassados para outros Estados integrantes do PROÁGUA.’

6.4.6. Quanto aos indicadores de desempenho propostos:

‘No que diz respeito aos indicadores de desempenho, sugerimos que seja considerado o número de usuários da água outorgados em relação ao universo estimado de usuários. Quanto aos indicadores de efetividade, visando avaliar o funcionamento dos comitês de bacia e consórcios, sugerimos ainda incluir algum indicador que demonstre a natureza da representação social nessas entidades, em relação às características socioeconômicas e às vocações regionais, além de considerar o número de deliberações efetuadas e o grau de execução do respectivo resultado operacional.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

As sugestões da UEGP/MG serão apreciadas quando da discussão do estudo de que trata o item 6.1.9 deste relatório.

6.5. Comentários da UEGP/PB:

6.5.1. Quanto aos indicadores de desempenho propostos:

‘Custo total anual do abastecimento por carro pipa, por município no Estado (CCP): vemos como dificuldade, se conseguir todos os dados referente aos gastos (federais, estaduais e municipais) para todos os municípios do Estado.

Recursos liberados para cada estado em relação ao total de recursos liberados pelo programa, no ano. (RLE): estamos de acordo com este indicador que permitirá conhecer a participação de cada Estado, no Programa.

Recursos liberados sobre os previstos de serem liberados, por Estado, no ano. (RLP): estamos de acordo com este indicador que permitirá conhecer a eficiência do planejamento e da execução financeira do Programa.

Recursos executados sobre os previstos de serem executados, por Estado, no ano (REP): estamos de acordo com este indicador que permitirá conhecer a eficiência do planejamento e da execução financeira de cada Estado.

Relação entre o valor anual arrecadado com tarifa sobre o uso da água bruta e o custo total anual do sistema estadual de gestão de recursos hídricos (RACT): o Estado ainda não cobra pela água bruta, logo, neste momento é impossível utilizar este indicador.

Tempo médio na aprovação de estudos e projetos pela UGPG (TMAG): indicador de grande importância pois irá mensurar o que é um dos principais problemas no Programa, permitindo tomadas de decisões para melhoria no sistema.

Tempo médio na aprovação dos projetos de obras pela UGPG (TMAO): idem ao item anterior (TMAG)

Indicadores de Eficácia: estamos de acordo com todos indicadores’

Considerações da Equipe de Auditoria:

De forma geral, houve boa receptividade dos indicadores propostos, o que deverá facilitar sua implementação. Quanto àqueles em que não há dados suficientes, poderão ser aperfeiçoados quando da discussão do estudo de que trata o item 6.1.9.

6.5.2. Quanto às recomendações propostas:

‘Quanto as ‘Recomendações aos Estados’, tomamos boa nota e junto com o órgão gestor do Estado da Paraíba, SEMARH, procuraremos segui-las ao máximo, naqueles itens que ainda não os utilizamos.’

6.6. Comentários da UEGP/PE:

‘Após analisarmos o relatório de auditoria do PROÁGUA/Semi-Árido, produzido por esse TCU,

informamos que estamos de pleno acordo com as recomendações sugeridas para o Programa, bem como as metas e os indicadores de avaliação de desempenho propostos.’

6.7. Comentários da UEGP/PI:

6.7.1. Aspectos gerais:

‘Inicialmente eu gostaria de parabenizar a equipe do TCU, responsável pela elaboração do relatório, que tão bem traduziu o sentimento das UEGP’s (em especial a do Estado do Piauí) em relação ao PROÁGUA/Semi-árido.’

‘Espero que iniciativas dessa natureza possam contribuir para superar os problemas que emperram o PROÁGUA/Semi-árido, limitando o grande alcance social de seus objetivos.’

6.7.2. Quanto à inadequação da distribuição de recursos entre os Estados (item 3.1.2.2):

‘Os estados do Ceará, R. G. do Norte e Bahia não necessitam tanto dos recursos para Gestão quanto os estados menos desenvolvidos como o Piauí e normal são os estados que menos precisam que ficam com a parte do leão’.

‘O princípio da competitividade do PROÁGUA só valeu para beneficiar os estados mais avançados. Os estados menos desenvolvidos se sentem duplamente prejudicados. Segundo a própria UGPG, os estados da Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, R. G. do Norte e Maranhão não receberiam recursos face o grande saldo de Gestão que eles apresentam, o que compromete todo o programa. Por outro lado, os estados do Piauí, Alagoas e Sergipe estão sendo prejudicados pois a programação do ano 2000 está comprometida face ao atraso da prestação de conta dos estados mais avançados. Na programação do Piauí estava prevista a licitação de obras no início do ano 2001, como não temos recursos para concluir os projetos para construção de adutoras e para implantação de Centrais de Abastecimento na região semi-árida do estado, as obras podem sofrer um atraso de pelo menos um ano’.

‘Mesmo o Piauí sendo conhecido com um estado rico em água, a sua área de semi-árido (cerca de 120.000 km²) é maior que a área do estado de Pernambuco (98.937,8 km²), mais do dobro da área de R. G. do Norte (53.306,8 km²) e cerca de cinco vezes a superfície de Alagoas (27.933,1 km²). Com relação a repartição dos recursos o Piauí ficou com apenas 6,46% do total’.

‘Até o presente momento não recebemos um só centavo do POA 2000. Como podemos justificar tal atraso? Todos os anos esse ‘fenômeno’ se repete, os estados ficam com apenas 5 a 6 meses (até abril) para ‘gastar’ os recursos previstos, para uma programação anual, sob pena de serem tachados de ineficientes.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

As informações trazidas pela UEGP/PI reforçam o item 3.1.2.2 do relatório.

6.7.3. Quanto à recomendação de que sejam definidos critérios de elegibilidade de obras hídricas ainda que não financiadas pelo PROÁGUA/Semi-Árido

‘Um outro ponto importante abordado no relatório diz respeito a adoção de critérios técnicos, econômico-financeiros, ambientais e institucionais para a aprovação de recursos do Orçamento da União para obras de infra-estrutura hídrica.’

6.8. Comentários da UEGP/RN:

6.8.1. Aspectos gerais:

‘Em princípio, gostaríamos de lamentar o fato da equipe de Auditoria desse Órgão de Controle Externo não haver incluído em sua programação a visita ao Estado do Rio Grande do Norte. Certamente a equipe teria constatado que este Estado já adota muitos dos procedimentos recomendados no item 8, letras ‘d’ e ‘e’, do Relatório, bem como, algumas práticas de gestão de recursos hídricos que poderiam ser aproveitadas por outros Estados.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

Conforme mencionado no item 2.5 – Estratégia Metodológica, optou-se por visitar apenas 5 dos 10 Estados participantes. Isso não significa que, nos demais Estados, não haja boas práticas a serem disseminadas. Pelo contrário, a recomendação proposta ao final do item 3.3.2, de que se promovam seminários de difusão de experiências entre as entidades de usuários de água, visa possibilitar o aproveitamento de todas as ações bem sucedidas.

6.8.2. Quanto às recomendações propostas:

‘Especificamente sobre as recomendações contidas no aludido Relatório, reconhecemos e louvamos a relevância e pertinência de cada uma delas, destacando que muitas delas já vêm sendo implementadas pelo Órgão Estadual de Gestão e pela UEGP/PROÁGUA/RN, e as que ainda por ventura não tenham sido

implementadas serão objeto de estudos por parte do Órgão Gestor.’

6.8.3. Quanto à atuação da UEGP/RN e do órgão gestor de recursos hídricos do Rio Grande do Norte:

‘Com efeito, a Secretaria dos Recursos Hídricos, criada em fevereiro de 1996, num primeiro momento, elaborou uma proposta de lei que disciplinava a Política Estadual de Recursos Hídricos e criava o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos, a qual foi submetida e aprovada por unanimidade pelo Poder Legislativo em julho de 1996. Trata-se de uma legislação moderna, embasada na realidade dos recursos hídricos estaduais, e que teve como referência o então Projeto de Lei da Política Nacional.’

‘Nesse contexto, o Órgão Gestor, com o apoio desta UEGP/PROÁGUA/RN, no intuito de promover uma eficiente implementação daquela que se convencionou chamar Lei das Águas, vem executando diversas ações, dentre estas: (i) a instalação do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH; (ii) a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH, concluído em dezembro de 1999 e já submetido e aprovado pelo CONERH; (iii) a regulamentação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FUNERH; (iv) a regulamentação do processo de concessão de outorga do direito de uso dos recursos hídricos e do licenciamento de obras hidráulicas, bem como a elaboração do manual de outorga; (v) a contratação de um estudo de tarifação pelo uso de água, no âmbito do PROÁGUA, com vistas a implantar um sistema de cobrança que se revele justo e equilibrado.’

‘No âmbito das efetivas ações de gestão destacam-se as seguintes: (i) programa de incentivo a criação de associação de usuários de água, com o objetivo principal de estimular a participação dos usuários de água de todas as bacias hidrográficas na administração descentralizada, integrada e participativa das águas disponíveis; somente com o fortalecimento das associações de usuários será possível se iniciar o processo de implantação dos Comitês de Bacias Hidrográfica; (ii) programa de fiscalização e monitoramento, que tem como objetivo básico o gerenciamento dos recursos hídricos dos quarenta e dois principais reservatórios de armazenamento de água, atividades que são desenvolvidas em parceria com os órgãos afins – DNOCS, EMPARN e CAERN, e com as associações de usuários de água legalmente constituídas; (iii) programa de educação e divulgação, que apresenta-se como um dos principais instrumentos da promoção da mudança de hábitos e costumes quanto à racional utilização dos recursos hídricos, seja de modo formal, junto às escolas, ou de modo informal, junto à sociedade; e ainda (iv) o sistema de informações de recursos hídricos, que encontra-se em fase de implantação, tendo como meio físico de divulgação a rede mundial de computadores INTERNET no seguinte endereço: www.serhid.rn.gov.br.’

Considerações da Equipe de Auditoria:

Fica o registro da atuação da UEGP/RN e do órgão gestor de recursos hídricos do Rio Grande do Norte.

7. CONCLUSÕES

As constatações relatadas neste trabalho permitem concluir, em resposta à questão de auditoria reproduzida no item 2.4, que o gerenciamento do PROÁGUA/Semi-Árido de fato tem contribuído para o alcance dos objetivos de fortalecimento institucional e de redução da pobreza, embora essa contribuição ainda precise ser aperfeiçoada.

Há necessidade de aprimoramento em procedimentos gerenciais na Unidade Federal de Gerenciamento do Programa, a fim de minimizar 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. Esses efeitos têm mantido os resultados aquém do que seria possível. Na verdade, o que se sente é a necessidade de mudança de postura da UGPG, devendo abandonar a atuação reativa e assumir uma conduta proativa, de parceria com as unidades estaduais.

Conquanto a análise da gestão financeira do Programa não fizesse parte do escopo deste trabalho, uma vez que foi objeto de recente auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC, concluída em 11 de agosto de 2000, é importante registrar alguns problemas que afetaram o desempenho do Programa e que foram examinados tanto pela SFC quanto pela UMA, em seu Relatório de Monitoria de 13 de março de 1999.

O primeiro problema diz respeito à falta de regularidade no fluxo financeiro do Programa, que tem afetado negativamente o seu desempenho. Conforme o Relatório da UMA, cerca de 40% dos recursos empenhados em 1998 só foram liberados a partir do 4º trimestre daquele ano. No ano seguinte, a situação

foi ainda pior, com aproximadamente 47% dos recursos empenhados sendo liberados apenas no 4º trimestre. Segundo o mesmo documento, as reformas ministeriais ocorridas no período(27) explicariam, em parte, as dificuldades e atrasos na gestão financeira do PROÁGUA/Semi-Árido.

(27) A reforma de fevereiro de 1999, transferindo as competências da implantação de obras de infraestrutura hídrica do MMA para a Secretaria Especial de Políticas Regionais - SEPRE; a reforma de julho de 1999, transformando a SEPRE no Ministério da Integração Nacional – MI, que passou a executar o componente Obras Prioritárias do Proágua/Semi-árido, a partir do exercício de 2000.

A segunda questão levantada é a baixa comprovação de gastos, notadamente nos Componentes de Gestão de Recursos Hídricos e de Estudos e Projetos. Até o 4º trimestre de 1999, os Estados haviam prestado contas de apenas 50,5% dos recursos liberados do orçamento de 1998 e de 4,4% dos recursos relativos ao exercício de 1999. Essa questão traz conseqüências indesejáveis, pois impede o repasse de novas parcelas para os executores e acarreta custos adicionais para o Programa, relativos à desvalorização cambial e possíveis ajustes de custo, entre outros.

Esta Equipe de Auditoria identificou, ainda, intervenções que, por desconsiderarem a participação dos usuários na gestão da água, não se coadunam com os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos. A título de exemplo, citam-se a celebração de convênios com municípios do Maranhão sob a chancela do PROÁGUA/Semi-Árido em desconformidade com os termos do Acordo de Empréstimo, a celebração de convênios entre a SRH/MMA e municípios da Bahia sem serem consultadas as entidades de usuários da água, e a aprovação e financiamento de obras, pelo Ministério da Integração Nacional, sem a exigência de rígidos critérios de viabilidade técnica, econômico-financeira, ambiental e institucional. Embora essas ocorrências não tenham envolvido recursos do Programa avaliado, precisam ser consideradas como desvirtuamentos a serem combatidos, sob pena de se prejudicar a credibilidade da política de gestão participativa da água.

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. Nos estados visitados, à exceção do Maranhão, constatou-se o empenho das unidades e o apoio das autoridades estaduais, fatores que têm proporcionado o alcance das metas e a revelação de algumas boas práticas, como a implantação da cobrança pelo uso da água bruta e a criação de um órgão autônomo e auto-sustentável de gestão de recursos hídricos no Ceará, e as parcerias com universidades e ações voltadas ao reflorestamento e recuperação de nascentes na Bahia.

Constatou-se, também, que há várias experiências bem sucedidas de gestão participativa dos recursos hídricos, as quais precisam ser disseminadas pelas unidades estaduais, com o apoio da Unidade Federal de Gerenciamento. Exemplos como o da comunidade da Lagoa do Mundaú, em Alagoas, o do Açude de Brotas, em Pernambuco, o da Semana da Água, de Morada Nova, no Ceará, e o da Comissão de Usuários de Ponto Novo, na Bahia, merecem ser estudados como casos de sucesso e apresentados em seminários de difusão de boas práticas.

No tocante à redução da pobreza (sob a ótica do aumento do capital social), que é um dos objetivos do Programa, 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. Essas populações deveriam ser melhor conhecidas pelos agentes de mobilização social das unidades estaduais do Programa, a fim de que fossem identificadas suas demandas e possibilitado seu ingresso nos comitês de bacia, mesmo não se tratando de usuários diretos da água dos rios. Um bom exemplo, a ser estudado e adaptado a outros estados, é o da Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água, de Jacobina/BA, Seabra/BA e Sobral/CE, que envolve as comunidades na operação e manutenção dos sistemas de abastecimento, possibilitando a sustentabilidade dessas ações.

Conclui-se, portanto, que há oportunidades de melhoria no gerenciamento do Programa, tanto no nível federal quanto no estadual, o que justifica o monitoramento do PROÁGUA/Semi-Árido por este Tribunal ao longo dos próximos anos. Para tanto, os indicadores de desempenho criados precisarão ser adotados pelos coordenadores das diversas unidades de gestão e informados anualmente ao TCU.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Com base nos exames procedidos, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes

propostas:

I – seja determinado, com fulcro no art. 194, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal:

a) à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do Coordenador da Unidade de Gerenciamento do Proágua/Semi-Árido – Gestão, que remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, contemplando o prazo para seu alcance, e o cronograma de implementação das deliberações da presente Decisão, contendo atividades, prazo de implementação e nome do responsável;

b) à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente que:

1. regularize os convênios assinados com as prefeituras do Estado do Maranhão para a execução do denominado Sistema Maranhão (item 3.1.2.3);

2. cumpra, e oriente a Unidade de Gerenciamento do PROÁGUA/Semi-Árido – Gestão a cumprir, rigorosamente, as normas do Acordo de Empréstimo nº 4310-BR, celebrado com o Banco Mundial, em especial quanto à vedação de celebração de convênios diretamente com municípios e à observância dos critérios exigidos para financiamento de obras (item 3.1.2.3).

II – seja recomendado:

a) ao Ministério da Integração Nacional que:

1. exija 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. oriente os órgãos e empresas a ele vinculados para que exijam a adoção de critérios técnicos, econômico-financeiros, ambientais e institucionais para aprovação e destinação de recursos orçamentários a obras de infra-estrutura hídrica;

3. 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;

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

b) à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente que:

1. 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, aprovam o objeto pactuado, em observância ao fundamento definido na Lei nº 9.433/97 segundo o qual a gestão dos recursos hídricos deve contar com a participação dos usuários e das comunidades;

2. comunique aos comitês ou associações locais, por intermédio da 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;

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

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

5. priorize, em atendimento ao princípio da eficiência, quando da alocação de recursos financeiros nos diversos programas, subprogramas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, as despesas que tenham probabilidade de proporcionar retornos econômicos ou sociais mais expressivos, sem prejuízo da política de investimentos adotada pelo Ministério.

c) à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, por meio da Unidade de Gerenciamento do PROÁGUA/Semi-Árido – Gestão, que:

1. estabeleça estratégias de supervisão e orientação diferenciadas, priorizando os Estados de menor desenvolvimento institucional, de modo a minimizar as dificuldades existentes;

2. atue em parceria com as UEGPs no desenvolvimento de estudos e projetos, além de revisar os trabalhos desenvolvidos;

3. defina um cronograma de visitas de coordenadores e técnicos dos Estados de menor nível de desenvolvimento institucional (Alagoas, Sergipe, Piauí e Maranhão) aos Estados do Ceará e Bahia, a fim

de proporcionar a troca de experiências e informações, a discussão dos problemas encontrados e das soluções adotadas para superá-los;

4. disponibilize às UEGPs documentos considerados modelos, desenvolvidos na própria UGPG ou em alguma das unidades estaduais, como, por exemplo, termos de referência para o desenvolvimento de planos diretores de recursos hídricos, para a elaboração de estudos concernentes à cobrança pelo direito de uso da água, assim como documentos sobre diretrizes gerais e específicas relativas ao PROÁGUA/Semi-Árido;

5. considere, nas futuras transferências de recursos financeiros do Programa, o resultado das avaliações realizadas nos Estados, que permitam identificar aqueles que efetivamente avançaram na implementação dos mecanismos de gestão dos recursos hídricos, respeitando o critério de acesso competitivo aos fundos do Programa;

6. estabeleça prazos para as diversas etapas do processo de análise, para maior controle no atendimento às UEGPs;

7. mantenha canais de comunicação direta e informal com as UEGPs que complementem os meios formais e possibilitem o esclarecimento de dúvidas;

8. estimule e apóie o desenvolvimento de estudos de viabilidade da criação de órgãos autônomos de execução da gestão de recursos hídricos;

9. analise a viabilidade e oportunidade de se conferir prioridade, na destinação de recursos, aos projetos demandados pelos comitês de bacia ou entidades equivalentes;

10. estimule as comunidades a apresentar idéias e propostas de ações, a serem financiadas pelo Programa, que envolvam educação e/ou conservação ambiental;

11. avalie a viabilidade técnica do desenvolvimento de projetos semelhantes ao da Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água, com vistas a viabilizar o atendimento auto-sustentável a comunidades distantes das sedes municipais e dos leitos dos rios;

12. promova seminários com a participação de representantes de entidades de usuários da água dos dez estados participantes do Programa, nos quais sejam apresentadas as experiências de sucesso na gestão participativa de recursos hídricos.

d) aos Governos dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, por meio dos respectivos órgãos estaduais de recursos hídricos, que:

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

2. promovam estudos de viabilidade técnica da criação de órgãos autônomos, auto-sustentáveis e dotados de quadro de pessoal permanente, para executar a gestão dos recursos hídricos no estado, a exemplo da experiência do Ceará, garantindo a continuidade das ações atualmente desenvolvidas pelas UEGPs;

3. adotem uma coordenação única para todos os programas sobre gestão de recursos hídricos em andamento nos respectivos estados, a exemplo do que ocorre na Bahia e no Ceará;

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

5. priorizem a elaboração de estudos sobre cobrança pelo uso da água bruta, avaliando a conveniência de iniciar a tarifação pelos concessionários de abastecimento de água e de saneamento, bem como pelas indústrias, a exemplo da experiência do Ceará;

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

7. considerem a viabilidade de implantação de escritórios regionais em parceria com outros órgãos estaduais cuja área de atuação esteja relacionada à questão ambiental, a exemplo da experiência da Bahia;

8. priorizem o desenvolvimento e implantação de sistema de concessão de outorgas;

9. condicionem a concessão de outorga à prévia manifestação do comitê da respectiva bacia nos casos de solicitação de outorga por grandes usuários ou onde haja potencial de conflito;

10. desenvolvam estudos com vista à adoção de sistemática descentralizada de cadastramento dos usuários da água que envolva a participação dos comitês de bacia e demais entidades de usuários, a exemplo da experiência do Ceará.

e) aos Governos dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, por meio das respectivas Unidades Estaduais de Gerenciamento do PROÁGUA/Semi-Árido, que:

1. considerem a possibilidade de promover ações de sensibilização, mobilização e capacitação das comunidades em parceria com as universidades;

2. conheçam a estratégia de mobilização social adotada na Bahia, com a participação de universidades, e verifiquem a oportunidade de adoção de procedimentos semelhantes;

3. estejam presentes às reuniões decisórias dos comitês e associações de usuários, prestando-lhes o apoio técnico e provendo-os, de forma sistemática, com as informações de cunho técnico necessárias à tomada de decisões;

4. integrem os hidrólogos e outros profissionais de recursos hídricos às equipes encarregadas da mobilização social das comunidades, de modo a possibilitar aos usuários melhor acesso a dados técnicos;

5. conheçam a estratégia de mobilização social adotada no Ceará com vistas à implantação da gestão participativa de recursos hídricos e verifiquem a oportunidade de adoção de procedimentos semelhantes;

6. planejem e executem atividades de mobilização das comunidades distantes dos leitos dos rios, utilizando no processo pessoas, linguagem e costumes locais, de modo a conhecer suas demandas e considerá-las na definição das ações prioritárias, como forma de garantir a participação dos mais carentes na gestão dos recursos hídricos,;

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

8. desenvolvam projetos envolvendo ações voltadas para a conservação dos recursos hídricos, a exemplo da experiência da Bahia;

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

10. estudem a viabilidade do desenvolvimento de projetos de conservação ecológica de mananciais em parceria com universidades;

11. estimulem as comunidades a apresentar idéias e propostas de ações, a serem financiadas pelo Programa, que envolvam educação e/ou conservação ambiental;

12. avaliem a viabilidade técnica do desenvolvimento de projetos semelhantes ao da Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água, atualmente presente na Bahia e no Ceará, com vistas a viabilizar o atendimento auto-sustentável a comunidades distantes das sedes municipais e dos leitos dos rios;

13. promovam intercâmbio de experiências entre comunidades, mediante visitas de representantes de umas às outras;

14. promovam seminários com a participação de representantes das entidades de usuários das diferentes bacias hidrográficas, nos quais sejam apresentadas as experiências de sucesso na gestão participativa de recursos hídricos;

15. incentivem as entidades de usuários da água a instituir, em suas reuniões, um espaço aberto a manifestações de qualquer interessado, associado ou não, desde que relacionadas a matérias tratadas na entidade;

16. utilizem o cadastro de usuários para verificar ocorrências de usuários não representados nas associações/comissões/comitês, identifiquem as causas dessa não representação e estimulem sua integração na gestão de recursos hídricos.

f) ao Ministério do Meio Ambiente, que:

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

2. em atendimento ao princípio da eficiência, priorize, quando da alocação de recursos financeiros nos diversos programas, subprogramas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, as despesas que tenham probabilidade de proporcionar retornos econômicos ou sociais mais expressivos, sem prejuízo da política de investimentos adotada pelo Ministério.

III – seja autorizada a transformação deste processo em Acompanhamento, para que seja realizado o monitoramento da implementação das recomendações constantes do presente relatório, nos termos da proposta apresentada na Ata de Reunião do Grupo de Coordenação do Acordo de Cooperação TCU/Reino Unido, realizada em 04.12.2000;

IV – seja encaminhada cópia deste relatório, bem como da Decisão, Relatório e Voto que vierem a ser proferidos nestes autos, ao Ministro de Estado do Meio Ambiente, ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, para conhecimento.”

4. A Diretora da 1ª DT e a Titular da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog manifestaram-se de acordo com o relatório da equipe de auditoria e com as propostas ali formuladas. No entanto, fizeram, apenas, a seguinte ressalva em relação ao item III da mencionada proposta da equipe: *"face às alterações na estrutura da SEGECEX, decorrentes da Resolução/TCU n.º 140/2000, dentre as quais se insere a criação desta Secretaria e ante as competências que lhe são próprias, como aquela relacionada ao aperfeiçoamento de métodos, técnicas e padrões referentes às auditorias de natureza operacional, em especial, as de avaliação de programas de governo, entendemos pertinente propor que seja autorizada a realização, pela Seprog, do monitoramento de que trata esse item, dando-se-lhe, portanto, a seguinte redação:*

III - seja autorizada a transformação deste processo em Acompanhamento, para que seja realizado o monitoramento, pela Seprog, da implementação das recomendações constantes do Relatório, com vistas a aperfeiçoar os métodos, técnicas e padrões referentes às auditorias de natureza operacional, em especial, as de avaliação de programas de governo".

É o Relatório.

VOTO

5. Inicialmente, pretendo manifestar a satisfação que sinto em trazer à apreciação dos meus ilustres Pares trabalho de excelente qualidade, realizado em um programa bastante pertinente ao momento em que se discute a questão da sustentabilidade dos recursos hídricos do país, assim como pela importância social do programa, uma vez que tem por fim beneficiar um dos segmentos mais carentes da população brasileira.

6. Trata-se de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional, realizada no Programa de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro - PROÁGUA/Semi-Árido, em cumprimento à Decisão n.º 584/2000 – TCU – Plenário, que aprovou o Plano Especial de Auditoria de Natureza Operacional no âmbito do 3º ano de implementação do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre o TCU e o Reino Unido.

7. Conforme exposto no relatório acima transcrito, o PROÁGUA/Semi-Árido foi criado com o intuito de viabilizar o acesso sustentável aos recursos hídricos - em termos ambientais, econômicos e gerenciais. Para tanto, em 03.06.98, o Governo Brasileiro negociou um empréstimo com o Banco Mundial (Acordo 4310-BR), para o período de 1998 a 2002, no valor de US\$ 330 milhões, sendo que desse total, 60 % são oriundos de empréstimos internacionais e os 40 % restantes provenientes da União e dos Estados, a título de contrapartida. Além disso, está prevista, ainda, uma segunda etapa do programa, a qual poderá alcançar a cifra de um bilhão de dólares.

8. Importa destacar que o público alvo do programa em questão é constituído por alguns dos mais pobres segmentos da população brasileira, com uma renda *"per capita"* anual de aproximadamente US\$ 230,00, de acordo com: *"Brazil: a Poverty Assessment, June 27, 1995* - Publicação do Banco Mundial, sendo os demais indicadores socioeconômicos piores que os dos outros brasileiros que vivem em outras regiões. Os beneficiários diretos das ações de infra-estrutura propostas para financiamento nos primeiros anos do programa estão estimados em aproximadamente 260.000 famílias. Dessas, cerca da metade vive em comunidades rurais isoladas e em aglomerações relativamente grandes de 20.000 a 50.000 pessoas. As estatísticas do IBGE mostram que, mesmo nesses centros semi-urbanos do Nordeste, cerca de 50% das famílias vivem com renda mensal menor que um salário mínimo.

9. Ademais, são esperados benefícios diretos, também, para os usuários da água vinculados a outras atividades econômicas (irrigação, indústria, serviços de esgoto e saneamento, etc.), devido à

normatização de usos a partir dos mecanismos de outorga e cobrança.

10. Sob o enfoque da sustentabilidade, o PROÁGUA/Semi-Árido se propõe a realizar dois objetivos principais: promover o fortalecimento institucional para a gestão participativa dos recursos hídricos e financiar projetos de melhoria do fornecimento de água "bruta" para populações carentes do semi-árido nordestino e dos Estados do Maranhão e de Minas Gerais.

11. A equipe centrou o foco da auditoria no primeiro objetivo do PROÁGUA/Semi-Árido - o fortalecimento institucional do programa e sua relação com a redução da pobreza - por entender que a gestão participativa fortemente institucionalizada é pré-requisito para a sustentabilidade dos sistemas de abastecimento existentes e dos projetos financiados pelo programa.

12. Dessa forma, a auditoria procurou avaliar a contribuição das ações que vêm sendo implementadas no âmbito do programa, nos níveis federal e estadual, para o alcance dos objetivos de fortalecimento institucional e redução da pobreza.

13. No tocante ao desempenho das unidades estaduais, verificou-se que as diferenças existentes entre os estágios de desenvolvimento institucional dessas entidades podem ser reduzidas, mediante o intercâmbio de experiências e a intensificação da presença dos agentes de mobilização social junto às comunidades e entidades de usuários. Constatou-se, também, habilidades bem sucedidas de gestão participativa dos recursos hídricos que merecem ser disseminadas.

14. Cabe salientar, ainda, que foram desenvolvidos pela equipe de auditoria, em conjunto com o Coordenador da Unidade de Gerenciamento do Programa - Gestão - UGPG, indicadores de desempenho que possibilitarão o monitoramento do programa pelo Tribunal, bem como a posterior avaliação do desenvolvimento da gestão participativa de recursos hídricos.

15. Por derradeiro, entendo pertinente ressaltar que a equipe responsável pelos trabalhos de auditoria informou ao meu Gabinete que, atualmente, várias funções, que eram da competência da Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, foram transferidas à recentemente criada Agência Nacional de Águas - ANA (Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000). Em vista disso, alguns destinatários das determinações e recomendações, anteriormente propostas, serão modificados, com o intuito de atender às alterações ocorridas nas estruturas e competências das entidades envolvidas no programa em exame.

Ante o exposto, acolhendo, com os devidos ajustes, a proposta da equipe de auditoria e os pareceres uniformes da Seprog, VOTO no sentido de que seja adotada a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 10 de outubro de 2001.

VALMIR CAMPELO
Ministro - Relator

DECISÃO Nº 829/2001-TCU-Plenário

1. Processo: TC - 012.653/2000-0 (com 1 anexo)
2. Classe de Assunto: (V) – Relatório de Auditoria de Natureza Operacional
3. Entidades: Agência Nacional de Águas, Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e Secretaria de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional.
4. Responsáveis: Gerson Kelman (Diretor - Presidente da Agência Nacional de Águas), Raymundo José Santos Garrido (Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente) e Jesus Alfredo Ruiz Sulzer (Secretário de Infra-estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional).
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Seprog
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1 determinar, com fulcro no art. 194, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal:
 - 8.1.1. à Agência Nacional de Águas, por intermédio do Coordenador da Unidade de Gerenciamento do PROÁGUA/Semi-Árido - Gestão, que:
 - a) remeta a este Tribunal, no prazo de 60 dias, o conjunto de metas correspondentes aos indicadores

de desempenho recomendados, contemplando o prazo para seu alcance, e o cronograma de implementação das deliberações da presente Decisão, contendo atividades, prazo de implementação e nome do responsável;

b) cumpra, rigorosamente, as normas do Acordo de Empréstimo nº 4310-BR, celebrado com o Banco Mundial, em especial quanto à vedação de celebração de convênios diretamente com municípios e à observância dos critérios exigidos para financiamento de obras (item 3.1.2.3).

8.1.2. à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente que regularize os convênios assinados com as prefeituras do Estado do Maranhão para a execução do denominado Sistema Maranhão (item 3.1.2.3 do rel. auditoria);

8.2. recomendar:

8.2.1. ao Ministério da Integração Nacional que:

a) 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;

b) 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;

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

8.2.2. à Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente 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, aprovam o objeto pactuado, em observância ao fundamento definido na Lei n.º 9.433/97, segundo o qual, a gestão dos recursos hídricos deve contar com a participação dos usuários e das comunidades;

b) comunique aos comitês ou associações locais, por intermédio da Unidade Estadual de Gerenciamento do Programa - EGP 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;

c) 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 n.º 213/98, em especial o item 1.2;

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;

8.2.3. à Agência Nacional de Águas, por meio da Unidade de Gerenciamento do PROÁGUA/Semi-Árido - Gestão, que:

a) estabeleça estratégias de supervisão e orientação diferenciadas, priorizando os Estados de menor desenvolvimento institucional, de modo a minimizar as dificuldades existentes;

b) atue em parceria com as UEGPs no desenvolvimento de estudos e projetos, além de revisar os trabalhos desenvolvidos;

c) defina um cronograma de visitas de coordenadores e técnicos dos Estados de menor nível de desenvolvimento institucional (Alagoas, Sergipe, Piauí e Maranhão) aos Estados do Ceará e Bahia, a fim de proporcionar a troca de experiências e informações, a discussão dos problemas encontrados e das soluções adotadas para superá-los;

d) disponibilize às UEGPs documentos considerados modelos, desenvolvidos na própria Unidade de Gerenciamento do Programa - Gestão - UGPG ou em alguma das unidades estaduais, como, por exemplo, termos de referência para o desenvolvimento de planos diretores de recursos hídricos, para a elaboração de estudos concernentes à cobrança pelo direito de uso da água, assim como documentos sobre diretrizes gerais e específicas relativas ao PROÁGUA/Semi-Árido;

e) considere, nas futuras transferências de recursos financeiros do Programa, o resultado das avaliações realizadas nos Estados, que permitam identificar aqueles que efetivamente avançaram na implementação dos mecanismos de gestão dos recursos hídricos, respeitando o critério de acesso competitivo aos fundos do Programa;

f) estabeleça prazos para as diversas etapas do processo de análise, para maior controle no atendimento às UEGPs;

g) mantenha canais de comunicação direta e informal com as UEGPs que complementem os meios formais e possibilitem o esclarecimento de dúvidas;

h) estimule e apóie o desenvolvimento de estudos de viabilidade da criação de órgãos autônomos de execução da gestão de recursos hídricos;

i) analise a viabilidade e oportunidade de se conferir prioridade, na destinação de recursos, aos projetos demandados pelos comitês de bacia ou entidades equivalentes;

j) estimule as comunidades a apresentar idéias e propostas de ações, a serem financiadas pelo Programa, que envolvam educação e/ou conservação ambiental;

k) avalie a viabilidade técnica do desenvolvimento de projetos semelhantes ao da Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água, com vistas a viabilizar o atendimento auto-sustentável a comunidades distantes das sedes municipais e dos leitos dos rios;

l) promova seminários com a participação de representantes de entidades de usuários da água dos dez Estados participantes do Programa, nos quais sejam apresentadas as experiências de sucesso na gestão participativa de recursos hídricos;

8.2.4. aos Governos dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, por meio dos respectivos órgãos estaduais de recursos hídricos, que:

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

b) promovam estudos de viabilidade técnica da criação de órgãos autônomos, auto-sustentáveis e dotados de quadro de pessoal permanente, para executar a gestão dos recursos hídricos no Estado, a exemplo da experiência do Estado do Ceará, garantindo a continuidade das ações atualmente desenvolvidas pelas UEGPs;

c) adotem uma coordenação única para todos os programas sobre gestão de recursos hídricos em andamento nos respectivos Estados, a exemplo do que ocorre nos Estados da Bahia e do Ceará;

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

e) priorizem a elaboração de estudos sobre cobrança pelo uso da água bruta, avaliando a conveniência de iniciar a tarifação pelos concessionários de abastecimento de água e de saneamento, bem como pelas indústrias, a exemplo da experiência do Estado do Ceará;

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

g) considerem a viabilidade de implantação de escritórios regionais em parceria com outros órgãos estaduais, cuja área de atuação esteja relacionada à questão ambiental, a exemplo da experiência do Estado da Bahia;

h) priorizem o desenvolvimento e a implantação de sistema de concessão de outorgas;

i) condicionem a concessão de outorga à prévia manifestação do comitê da respectiva bacia nos casos de solicitação de outorga pelos grandes usuários ou onde haja potencial de conflito;

j) desenvolvam estudos com vista à adoção de sistemática descentralizada de cadastramento dos usuários da água que envolva a participação dos comitês de bacia e demais entidades de usuários, a exemplo da experiência do Estado do Ceará;

8.2.5. aos Governos dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, por meio das respectivas Unidades Estaduais de Gerenciamento do PROÁGUA/Semi-Árido, que:

a) considerem a possibilidade de promover ações de sensibilização, mobilização e capacitação das comunidades, em parceria com as universidades;

b) conheçam a estratégia de mobilização social adotada no Estado da Bahia, com a participação de universidades, bem como verifiquem a oportunidade de adoção de procedimentos semelhantes;

c) estejam presentes às reuniões decisórias dos comitês e associações de usuários, prestando-lhes o apoio técnico e provendo-os, de forma sistemática, com as informações de cunho técnico necessárias à tomada de decisões;

- d) integrem os hidrólogos e outros profissionais de recursos hídricos às equipes encarregadas da mobilização social das comunidades, de modo a possibilitar aos usuários melhor acesso a dados técnicos;
- e) conheçam a estratégia de mobilização social adotada no Estado do Ceará, com vistas à implantação da gestão participativa de recursos hídricos, bem assim verifiquem a oportunidade de adoção de procedimentos semelhantes;
- f) planejem e executem atividades de mobilização das comunidades distantes dos leitos dos rios, utilizando no processo pessoas, linguagem e costumes locais, de modo a conhecer suas demandas e considerá-las na definição das ações prioritárias, como forma de garantir a participação dos mais carentes na gestão dos recursos hídricos;
- g) incluam, entre suas atividades de sensibilização e de capacitação dos usuários, o tema outorga do direito de uso da água;
- h) desenvolvam projetos envolvendo ações voltadas para a conservação dos recursos hídricos, a exemplo da experiência do Estado da Bahia;
- i) desenvolvam, em parceria com os órgãos estaduais de educação e de meio ambiente, campanhas sistemáticas de educação ambiental, voltadas para a conservação dos recursos hídricos;
- j) estudem a viabilidade do desenvolvimento de projetos de conservação ecológica de mananciais, em parceria com universidades;
- k) estimulem as comunidades a apresentar idéias e propostas de ações, a serem financiadas pelo Programa, que envolvam educação e/ou conservação ambiental;
- l) avaliem a viabilidade técnica do desenvolvimento de projetos semelhantes ao da Central de Associações Comunitárias para a Manutenção de Sistemas de Abastecimento de Água, atualmente presente nos Estados da Bahia e do Ceará, com vistas a viabilizar o atendimento auto-sustentável a comunidades distantes das sedes municipais e dos leitos dos rios;
- m) estimulem intercâmbio de experiências entre comunidades, mediante visitas de representantes de umas às outras;
- n) promovam seminários com a participação de representantes das entidades de usuários das diferentes bacias hidrográficas, nos quais sejam apresentadas as experiências de sucesso na gestão participativa de recursos hídricos;
- o) incentivem as entidades de usuários da água a instituir, em suas reuniões, um espaço aberto a manifestações de qualquer interessado, associado ou não, desde que relacionadas a matérias tratadas na entidade;
- p) utilizem o cadastro de usuários para verificar ocorrências de usuários não representados nas associações/comissões/comitês, bem como identifiquem as causas dessa não representação e estimulem sua integração na gestão de recursos hídricos;

8.2.6. ao Ministério do Meio Ambiente e à Agência Nacional de Águas, que:

- a) orientem seus representantes no Comitê Gestor do PROÁGUA/Semi-Árido a definirem, quando da aprovação do Plano Operativo Anual 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;
- b) em atendimento ao princípio da eficiência, priorizem, quando da alocação de recursos financeiros nos diversos programas, subprogramas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, as despesas que tenham probabilidade de proporcionar retornos econômicos ou sociais mais expressivos, sem prejuízo da política de investimentos adotada pelo Ministério ou pela Agência;

8.3. autorizar a transformação deste processo em Acompanhamento, para que seja realizado o monitoramento, pela Seprog, da implementação das recomendações constantes do presente Relatório, com vistas a aperfeiçoar os métodos, técnicas e padrões referentes às auditorias de natureza operacional, em especial, as de avaliação de programas de governo;

8.4. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, aos Ministro de Estado do Meio Ambiente, ao Ministro de Estado da Integração Nacional, ao Diretor Presidente da Agência Nacional de Águas, ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, para conhecimento.

8.5. determinar a inclusão do Relatório de Auditoria (volume I em anexo) na publicação Auditorias

do TCU, bem como desta Decisão e do Voto que a fundamenta.

9. Ata nº 44/2001 – Plenário

10. Data da Sessão: 10/10/2001 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Iram Saraiva, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO

TC-013.145/2001-3

Natureza: Auditoria na gestão dos recursos hídricos.

Interessado: Tribunal de Contas da União

EMENTA: Auditoria na área de gestão de recursos hídricos, aprovada pelo Tribunal Pleno na Sessão de 20/06/2001, em razão do Requerimento formulado pelo Ministro Adylson Motta. Apresentação do Relatório de Levantamento. Complexidade das questões a serem auditadas. Requisições de servidores do IBAMA, IPEA e ANA, com base no art. 101 da Lei nº 8.443/92. Determinação à SEGECEX para que adote as providências cabíveis.

Na Sessão de 20/06/2001, o Tribunal Pleno deferiu, por unanimidade, ante as razões expostas e para os fins indicados, em todos os seus termos, o requerimento formulado pelo Ministro Adylson Mota (TC-008.685/2001-5) no sentido de que a SEGECEX realizasse trabalho para avaliar a atuação do Governo Federal na gestão dos recursos hídricos, as perspectivas para o futuro próximo e as medidas preventivas que estejam sendo adotadas para evitar a escassez.

Dando cumprimento a esta deliberação, a Equipe de Trabalho, composta por servidores da SECOB e 4ª SECEX realizaram o correspondente Levantamento de Auditoria (fls. 03/58), estruturado, basicamente, em seis itens: resumo, introdução, atividades realizadas na fase de levantamento de auditoria, projeto de auditoria, conclusão e proposta de encaminhamento.

Para alcançar o objetivo estabelecido, foi elaborado um diagnóstico preliminar da crise, que abordou suas principais causas e consequências, as possíveis medidas para combatê-la, bem como as principais ações governamentais que visam gerir os recursos hídricos e fornecer saneamento básico à população.

Nesta primeira fase, a Equipe levantou várias questões de auditoria que deverão nortear os trabalhos. Com efeito, apesar de a quantidade de recursos hídricos ser abundante no Brasil, o abastecimento de água está em crise. Algumas localidades correm sérios riscos de racionamento. Exceto com relação ao semi-árido e algumas localidades do território nacional, o problema existente não é a quantidade de água, mas sim no mau gerenciamento dos recursos hídricos.

Além disso, ressalta que os sistemas de saneamento são inadequados no que se refere à manutenção, ocorrendo grandes perdas da distribuição de água.

Acrescenta que, sem a devida informação sobre a crise do abastecimento, não é possível à população exercer o direito de controlar a atuação do Governo Federal referente à solução do problema.

Diante desse quadro, a Equipe levantou algumas importantes questões de auditoria, como por exemplo: Quais as boas práticas relativas a gestão dos recursos hídricos capazes de contribuir para o equacionamento da crise de abastecimento de água nas cidades brasileiras? As empresas de abastecimento têm sido adequadamente incentivadas pelo Governo Federal a investir em manutenção da rede para evitar o alto desperdício dos sistemas? Quais as cidades brasileiras correm o risco de desabastecimento e quais

as causas dessa crise? Quais as principais consequências econômicas e sociais da crise de recursos hídricos? Quais as semelhanças entre as crises de energia e de abastecimento de água? Quais as ações do Governo Federal (investimento, medidas preventivas, articulação, política e plano nacionais, contingenciamento orçamentário, obras de infra-estrutura hídrica)? Como se insere a questão ambiental? Que medidas estão sendo adotadas com vistas ao controle das atividades degradadoras dos mananciais?

Na realização dos trabalhos, serão efetuados estudos de caso, contemplando os Estados de São Paulo, Ceará e Maranhão. Os custos totalizam cerca de R\$ 34.000,00 (trinta e quatro mil reais), incluindo-se passagens e diárias.

Diante da complexidade das questões levantadas, a SECOB entende necessária a participação de três especialistas em área relacionada à gestão de recursos hídricos, das seguintes entidades: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Agência Nacional de Águas e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, por um período de trinta dias.

É o Relatório.

VOTO

Consoante assinalado no Requerimento formulado pelo eminente Ministro Adylson Motta, o Brasil detém 8% de toda a água doce presente no planeta. Apesar disso, estamos à beira de um racionamento de água. Em futuro próximo, anuncia-se uma crise sem precedentes, tal como a energética.

Com muita propriedade, Sua Excelência explicitou os motivos que levaram o Tribunal a aprovar seu Requerimento no sentido de que fosse realizada auditoria na gestão de recursos hídricos.

A Equipe deste Tribunal, após efetuar o Levantamento de Auditoria, apontou, consoante assinalado no Relatório precedente, diversas questões que servirão de parâmetro na condução dos trabalhos.

A realização de uma auditoria pressupõe uma constante avaliação com base em fundamentados critérios, que servirão de referenciais no processo de avaliação. A busca de informações/dados relevantes para a execução dos trabalhos requer complexidade, ou seja, conhecimentos técnico e científico específicos.

Nesse sentido, entendo, em consonância com vários julgados proferidos pela Corte (Decisões nºs 448/2001 e 765/2000, ambas do Plenário) e com fundamento no disposto no art. 101 da Lei nº 8.443/92, que o Tribunal requisite os serviços técnicos especializados, na forma proposta pela SECOB.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 10 de outubro de 2001.

IRAM SARAIVA
Ministro-Relator

DECISÃO Nº 830/2001 - TCU - Plenário

1. Processo nº 013.145/2001-3
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Iram Saraiva.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. requisitar, com fulcro no disposto no art. 101 da Lei nº 8.443/92, um técnico, pelo prazo de 30 (trinta) dias, junto: ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas; a Agência Nacional de Águas; e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

8.2. determinar à SEGECEX que adote as medidas cabíveis.

9. Ata nº 44/2001 – Plenário