



TC-014.154/2015-3

Tipo: Monitoramento do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário.

Unidade Jurisdicionada: Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)

Responsáveis: Izabella Mônica Vieira Teixeira (Ministra de Estado do Meio Ambiente) e Felipe Mendes de Oliveira (Presidente da Codevasf)

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO.

1. Cuidam os autos de monitoramento do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário (peça 1), exarado no âmbito do TC 026.570/2011-4, referente à Auditoria de Natureza Operacional realizada com o objetivo de avaliar o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco - PRSF, com foco nas ações de recuperação e controle de processos erosivos.

HISTÓRICO.

2. Por meio de auditoria operacional, o TCU buscou avaliar as ações de recuperação e controle de processos erosivos, realizadas pelo Governo Federal no âmbito do PRSF, na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (BHSF), enfatizando os resultados obtidos, assim como o papel a cargo do Ministério do Meio Ambiente.

3. As análises evidenciaram que as iniciativas de recuperação e controle de processos erosivos encontram-se dispersas e representam parcela modesta dos recursos empregados nas ações de revitalização, sendo insuficientes para reverter o quadro de degradação da Bacia, sobretudo considerando-se o acentuado compasso de degradação do solo.

4. Além do baixo volume de investimentos, as atividades de recuperação e controle de processos erosivos na bacia do rio São Francisco, sobretudo as ligadas à recuperação de áreas degradadas, apresentaram fragilidades em sua sustentabilidade. Isso porque a baixa participação das comunidades envolvidas, o reduzido número de estudos disponíveis versando sobre técnicas de manejo adequadas ao semiárido e a falta de planejamento de médio e longo prazo das ações por parte dos órgãos executores, levam à perda das atividades desenvolvidas e ao desperdício de

recursos públicos.

5. Verificou-se também que o PRSF carece de uma coordenação efetiva. A inadequada articulação interinstitucional e intergovernamental contribui para o agravamento das condições ambientais da bacia. As estruturas de coordenação criadas desde o lançamento do Programa, em 2001, não foram adiante, e as ações carecem de orientação centralizada para nortear os diversos envolvidos em sua execução.

6. Diante da situação encontrada, foram feitas recomendações e uma determinação, por meio do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário, no sentido de melhorar o desempenho institucional tanto do Ministério do Meio Ambiente - MMA como da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, com relação ao Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco.

7. Em atenção às citadas deliberações proferidas no Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário, o MMA se manifestou, por meio dos Ofícios 668/2012/GAB/SRHU/MMA, datado de 26/9/2012, e 554/2013/GAB/SRHU/MMA, datado de 31/7/2013.

8. O MMA encaminhou o Plano de Ação com as providências adotadas para o cumprimento ao item 9.4 do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário, entretanto observa-se que diversas ações estavam em processo de implementação.

9. Já a Codevasf, não havia à época se manifestado quanto à adoção de providências para cumprimento das recomendações proferidas pelo Tribunal, presentes nos itens 9.2 e 9.3 do referido Acórdão.

10. Assim, entendeu-se pertinente diligenciar ao MMA, para que apresentasse novo Plano de Ação atualizado, contendo cronograma de adoção das medidas necessárias ao enfrentamento dos problemas apontados no relatório de auditoria, visando o cumprimento das recomendações pelo Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário, e à Codevasf, para que fossem apresentadas as providências adotadas para cumprimento das recomendações feitas por esta Corte no referido Acórdão.

11. As respostas foram encaminhadas pelo MMA e pela Codevasf, por meio dos Ofícios n. 174/2015/SECEX/MMA, de 03/08/2015 e 425/2015/PR/GB, de 31/7/2015, respectivamente.

EXAME TÉCNICO

DELIBERAÇÃO DO SUBITEM 9.1.1

12. No item 9.1 o Tribunal recomendou ao MMA o que a seguir se transcreve:
- 9.1. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) que:
- 9.1.1. priorize a instalação do Comitê Gestor do Programa previsto no Decreto s/n de 5/6/2001, que dispõe sobre o Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, com previsão de participação de representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco;

RESPOSTA DO MMA

13. O MMA informou que o Comitê Gestor do Programa previsto no Decreto s/n 2001

ainda não foi instalado, pois deve haver a atualização deste Decreto de forma a refletir as alterações ocorridas ao longo dos últimos 14 anos. Dentre elas a criação do Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas, a ampliação dos parceiros institucionais do Programa de Revitalização e a aproximação com os Comitês de Bacias Hidrográficas.

ANÁLISE

14. Ao analisar a resposta do MMA, observa-se que foi tomada uma série de medidas para dar andamento à publicação do Decreto que institui o Comitê Gestor do Programa, conforme trecho da resposta encaminhada a esta Corte:

Articulação política e tramitação interna no MMA e Casa Civil para assinatura e publicação do Decreto:

Em 22/10/2012, após emissão de Nota Técnica, o processo é encaminhado ao GAB/SRHU, para ser remetido à CONJUR/MMA.

Em 16/05/13, o processo é despachado do Gabinete da Ministra ao DRB para reavaliação acerca da pertinência do encaminhamento da Exposição de Motivos.

Em 23/11/2013, o Ofício nº1135/2013/DRHU/GM-MMA encaminha a Exposição de Motivos nº 028/MMA/2013 e o processo 02000.002250/2012-51 —que dispõe sobre o Programa de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e Cria seu Comitê Gestor, para análise da Casa Civil da Presidência da República.

Em 22/04/2014, a Casa Civil, após análise da minuta de Decreto e da Exposição de Motivos nº 28/MMA/2013 encaminhou relação de observações e sugestões de ajustes para aperfeiçoar a formalização do Decreto. –

Em 20/05/2014, a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano — SRHU/MMA reuniu-se com a SAG — Casa Civil — Presidência da República para discussão e - esclarecimentos acerca da proposta de Decreto. Nesta reunião, os representantes da Casa Civil observaram que já havia um número excessivo de colegiados criados, o que dificulta o seu acompanhamento pelo Governo e mesmo a sua efetividade. Foram então discutidas propostas de revisão ao Decreto, sendo a mais importante a criação de um grupo executivo, de composição reduzida, formado por órgãos do Governo diretamente envolvidos na coordenação e execução do Programa. Este grupo elaborará planos de ação anuais para apreciação pelo Comitê-Gestor, a quem também prestaria contas anualmente. Além disso, foram levantadas outras questões relevantes pela Casa Civil:

As atribuições do Comitê Gestor poderiam ser conflitantes com as do Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco, motivo pelo qual o próprio Comitê de Bacia se encarregaria do Programa de Revitalização;

- O Comitê Gestor poderia ser coordenado pelo Secretário Executivo do MMA, dada a sua abrangência de competências;

- A inclusão de entidades de outras esferas políticas deve ser observada de forma a não lhes criar obrigações pelo Governo Federal;

- O grande número de representantes pode dar morosidade ao Comitê, dada a dificuldade inerente a ser reunir tal grupo e os custos envolvidos, motivo que levou à proposição do grupo executivo.

Tais questões levaram tempo para a sua maturação e negociação, no âmbito da Casa Civil e do MMA.

— Em 19/12/14, a Consultoria Jurídica — CONJUR/MMA após análise da minuta de Decreto,

manifestou-se por intermédio do PARECER nº 1101/2014/CGARCONJUR/MMA/tm, na qual declara que não vislumbra óbices jurídicos na minuta de decreto, chancelando a exposição de motivos e a minuta de Decreto.

- Vencidas as discussões no âmbito da Casa Civil da Presidência da República e do MMA, o processo segue para despacho do Gabinete da Ministra à Casa Civil, para emissão do Decreto. (Peça 9, p. 8-9)

15. Entretanto, o Acórdão em questão é de junho de 2012, ou seja, já se passaram mais de 3 anos desde sua publicação e ainda não foi emitido o Decreto. Existe uma morosidade na articulação entre MMA e Casa Civil para a edição do normativo.

16. Além disso, dentro do próprio MMA o processo está sendo lento, visto que houve um decurso de prazo entre a reunião da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU/MMA) com a SAG (Casa Civil / Presidência da República) até o Parecer da CONJUR/MMA de 7 meses, sendo que o parecer em questão não trazia qualquer óbice jurídico à edição do Decreto.

17. Também é de aproximadamente 7 meses o trâmite interno entre a emissão de Nota Técnica, encaminhamento ao GAB/SRHU e posterior despacho do processo do Gabinete da Ministra ao DRB (22/10/2012 até 16/05/2013).

18. Ademais, não há impedimento para seja instalado o Comitê Gestor do Programa para que, posteriormente, seja feita a revisão na sua forma de atuação após a publicação do Decreto. Dessa forma não foi cumprida a recomendação do item 9.1.1 do Acórdão.

19. Entende-se que a causa para o não cumprimento da recomendação e, conseqüentemente, da ausência de tratamento para os problemas apontados no relatório de auditoria (TC 026.570/2011-4, peça 30) foi a falta de prioridade na instalação do Comitê Gestor do Programa e na publicação do Decreto em questão por parte dos gestores responsáveis no MMA.

20. Assim, propõe-se, com fulcro no princípio da eficiência insculpido no *caput* do art.37 da Constituição Federal, bem como previsto no art. 2º do Decreto Presidencial de 5/6/2001, que seja determinado ao MMA que apresente, em 30 dias, plano de ação, para publicação de documento oficial válido, com o intuito de instituir o Comitê Gestor de Programa e que contenha preferencialmente os seguintes itens: i) objetivos coerentes, de comum acordo e alinhados entre todas as organizações envolvidas; ii) estrutura de governança vigente, assim como dos papéis e das responsabilidades, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado; iii) mecanismos de coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados; e iv) mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum, conforme boas práticas descritas no componente “Coordenação e Coerência” do “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU”.

DELIBERAÇÃO DO SUBITEM 9.1.2

21. No item 9.1.2 o Tribunal recomendou ao MMA:

9.1.2. promova e apoie, por meio de articulação institucional e recursos do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (PRSF), ações integradas de fiscalização ambiental na região da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (BHSF), a

exemplo das executadas no âmbito da Fiscalização Preventiva Integrada (FPI), dada sua fundamental importância para a contenção do processo de degradação e a reparação de danos;

RESPOSTA DO MMA

22. No novo Plano de Ação encaminhado pelo MMA estão presentes duas ações para atender ao item 9.1.2 do Acórdão, são elas: Articulações com os Ministérios Públicos Estaduais da BHSF para elaboração de projetos que contemplem o Programa de Fiscalizações Preventivas Integradas – FPI e Finalização adequada das atividades previstas no Projeto Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal na Bacia do São Francisco - (Convênio nº 761644/2011, em parceria com o MP/BA).

23. Entretanto, a resposta do MMA tratou dos itens presentes no Plano de Ação anterior, encaminhado por meio do Ofício 554/2013/GAB/SRHU/MMA (Peça 65, p. 1-51) presente no TC 026.570/2011-4.

24. Entre as providências relatadas pelo MMA, foi citado o convênio de fortalecimento da FPI com o Ministério Público Estadual da Bahia, que já está encerrado. Publicação de um livro “Diagnósticos da Bacia do São Francisco” fruto desse convênio e que trata das experiências de FPI com Ministérios Públicos de outros Estados.

25. O MMA relatou que não pôde participar da FPI em Parnamirim/BA e que somente foi à audiência pública em Barreiras/BA, em 30/08/2014.

26. Foi mencionado o Projeto de Fortalecimento de Gestão Ambiental em parceria com o MP/BA no valor de R\$ 980.000,00, que está com 50% de execução física e financeira e Projeto SOS São Francisco em parceria com o IBAMA que durou quatro anos e os executores não apresentaram novas propostas ao MMA.

27. Afirmou ainda que em julho de 2010 o MP de Sergipe se reuniu com os MPs estaduais da Bacia do São Francisco sobre a Implantação das FPI nos Estados e que houve uma exposição do projeto implementado na Bahia pelos representantes dos órgãos que participam do projeto.

28. Informou que o MP de Alagoas em parceria com diversas instituições de defesa do São Francisco já realizou três etapas da FPI nos últimos 2 anos.

29. Por fim, afirmou que os limites orçamentários disponibilizados à SRHU/MMA ao DRB, limitam a condução de ações simultâneas em todos os estados da BHSF.

ANÁLISE

30. Após análise dos argumentos do MMA, entende-se que a atuação do Ministério foi insuficiente para atender à recomendação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão em questão.

31. Recomendou-se que o MMA promovesse, por meio da articulação institucional e recursos do PRSF, ações integradas de fiscalização ambiental na região da BHSF, a exemplo das executadas no FPI.

32. Na resposta do MMA, observou-se que foram realizados alguns poucos convênios com Ministérios Públicos Estaduais. O convênio com o MP da Bahia que está encerrado e o Projeto de Fortalecimento da Gestão Ambiental, fruto do Convênio nº 761644/2011 é uma ação reduzida e com poucos recursos, haja vista que o valor total do convênio é de R\$ 980.000,00 para um universo de 54 municípios, além disso, só houve a execução financeira e física de 50%, desse valor.

33. No item 3.2.6 da resposta ao TCU, o MMA menciona a ação “Articulações com os Ministérios Públicos Estaduais em Sergipe, em Alagoas e em Pernambuco para elaboração de projetos que contemplem o Programa FPI”

34. Entretanto, não se observa a atuação do MMA na articulação, conforme explicação dada pelo próprio MMA:

- Em julho de 2010, o Ministério Público Federal em Sergipe promoveu uma reunião com os Ministérios Públicos estaduais da Bacia do Rio São Francisco, sobre a implantação, nos estados, da Fiscalização Preventiva Integrada. Na ocasião, representantes dos órgãos que participam do projeto já implementado na Bahia fizeram uma exposição sobre o funcionamento e os resultados obtidos.

- O Ministério Público do Estado (MP) de Alagoas, em parceria com diversas instituições em defesa do rio São Francisco, já realizou três etapas da Fiscalização Preventiva Integrada (FPI); em maio de 2014, outubro de 2014 e maio de 2015. A operação de Fiscalização Preventiva Integrada (FPI) no Baixo São Francisco avaliou e atuou contra os impactos da degradação ambiental, bem como desencadeou um trabalho de conscientização e de educação ambiental na região. (Peça 9, p. 11-12)

35. Com relação ao projeto SOS São Francisco o próprio MMA relatou que não houve continuidade e que, após quatro anos, o projeto com parceria do IBAMA foi encerrado e os executores não apresentaram novas propostas ao MMA.

36. Em sua resposta, o MMA informa que as ações voltadas à preservação da Bacia do São Francisco “*se mostram extremamente úteis e produtivas no sentido de orientar a população quanto a boas práticas, condutas e procedimentos que devem ser evitados, conferindo um caráter preventivo e educativo às ações desenvolvidas.*” (Peça 9, p. 12)

37. Porém o que se observa é que quase nenhuma ação foi tomada no âmbito do poder executivo e algumas poucas ações foram organizadas em conjunto com os Ministérios Públicos estaduais, ações essas que deveriam apenas ter caráter complementar. Assim, não foi cumprida a recomendação do item 9.1.2 do Acórdão.

38. Entende-se que a causa para o não cumprimento da recomendação e, conseqüentemente, da ausência de solução para os problemas apontados no relatório de auditoria (TC 026.570/2011-4, Peça 30) foi a falta de prioridade na promoção, por meio da articulação institucional e da utilização de recursos do PRSF, de ações integradas de fiscalização ambiental na região da BHSF, por parte dos gestores responsáveis no MMA.

39. Assim, propõe-se, com fulcro no princípio da eficiência insculpido no caput do art.37 da Constituição Federal, que seja determinado ao MMA que apresente, em 30 dias, plano de ação para publicação de documento oficial válido, com relação às ações integradas de fiscalização ambiental na região da BHSF, que formalize e implemente rotinas de monitoramento de suas iniciativas, compreendendo: i) definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; ii) identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; iii) disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; iv) identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; v) comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; vi) monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da implementação; vii) internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas; viii) distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política; viii) comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a

promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; e ix) desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos, conforme boas práticas descritas no componente “Monitoramento e Acompanhamento” do “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU”.

DELIBERAÇÃO DO SUBITEM 9.1.3

40. No subitem 9.1.3, o Tribunal expediu recomendação ao MMA conforme transcrito a seguir:

Recomendar ao MMA que, inclua nos projetos de revitalização executados no PRSF, mecanismos capazes de prover alternativas econômicas que garantam a sobrevivência de pequenos produtores obrigados por lei a recuperar e preservar margens, nascentes e encostas.

RESPOSTA DO MMA

41. O MMA informou no novo Plano de Ação encaminhado pelo MMA estão presentes duas ações para atender ao item 9.1.3 do Acórdão, são elas: Considerar, ao apoiar novos projetos de recuperação e preservação de matas ciliares e manejos integrados de micro bacias, agregar o tema e buscar parcerias com outros programas que trabalhem com o tema de economia sustentável e recuperação de áreas degradadas, tais como: Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Pagamentos por Serviços Ambientais.

42. Entretanto, mais uma vez a resposta do MMA tratou dos itens presentes no Plano de Ação anterior, encaminhado por meio do Ofício 554/2013/GAB/SRHU/MMA (Peça 65, p. 1-51) presente no TC 026.570/2011-4.

43. Com relação aos novos projetos de recuperação e preservação de matas ciliares e manejos integrados de micro bacias, informou que foram tomadas as seguintes medidas:

- Publicação, em 05/06/13, em parceria com o Fundo Nacional de Meio Ambiente, do Edital FNMA n. 2/2013, que visa apoiar o cumprimento da Nova Lei florestal — nº 12651/2012, por meio do fortalecimento à produção e à oferta de sementes e mudas e da recuperação de APPs.

- Em 16/10/13, conforme publicação no D.O.U, foi selecionada a Proposta 051615/2013 — Secretaria do Meio Ambiente da Bahia, como resultado do Edital 02/2013 do Fundo Nacional do Meio Ambiente - Apoio ao Cumprimento da Nova Lei Florestal - nº 12.651/2012, por meio do Fortalecimento à Produção e à Oferta de Sementes e Mudanças de Nativas e da Recuperação de APPs. (Peça 9, p. 13)

44. Também informou que o MMA participa de um Grupo de Trabalho que envolve “MMA, ANA, Ministério da Agricultura, Ministério da Integração visando à gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos no meio rural, que tem como um de seus objetivos específicos incrementar e ampliar o Programa Produtor de Água e propor e estimular o desenvolvimento de outras iniciativas que regulamentem e incentivem o pagamento por serviços ambientais.” (Peça 9, p. 14)

45. E por fim, afirmou que a retomada das atividades do Comitê Gestor do Programa de Revitalização depende da assinatura do Decreto e só após isso poderá ser discutida a questão da economia sustentável.

ANÁLISE

46. Após análise dos argumentos do MMA, entende-se mais uma vez que a atuação do Ministério foi insuficiente para atender à recomendação exarada no subitem 9.1.3 do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário.
47. Não foram apresentados os mecanismos capazes de prover alternativas econômicas que garantam a sobrevivência de pequenos produtores obrigados por lei a recuperar e preservar margens, nascentes e encostas.
48. O MMA afirma que publicou dois editais em 2013 para ações de Fortalecimento à Produção e à Oferta de Sementes e Mudanças de Nativas e da Recuperação de APP. Porém são questões bem pontuais e além disso não foi informado qual o andamento dessa ação, sua abrangência e quais os resultados.
49. Aduziu que participa de Grupo de Trabalho- GT interministerial que visa à gestão integrada e sustentável dos recursos hídricos no meio rural em Programas como Produtor de Água e Pagamento de Serviços Ambientais, mas não informou quais os resultados ou produtos esperados desse grupo de trabalho, prazo para conclusão dos trabalhos e detalhamento das questões que estão sendo discutidas no âmbito do GT.
50. Segundo o MMA, o CAR- Cadastro Ambiental Rural é *“uma ferramenta a ser utilizada para implementar a estratégia de promoção de ações de economia sustentável na Bacia do Rio São Francisco, além de orientar o planejamento ambiental, monitoramento, regularização ambiental, a partir da identificação e integração das informações ambientais das propriedades e posses rurais”* (Peça 9, p. 13)
51. Contudo, não foi apresentado qualquer mecanismo de utilização do Cadastro, quais os dados concretos sobre a efetividade de sua utilização no intuito de prover alternativas econômicas que garantam a sobrevivência de pequenos produtores.
52. E, por fim, a questão das atividades do Comitê Gestor do Programa de Revitalização já foi tratada em tópico anterior.
53. Dessa forma, a recomendação presente no subitem 9.1.3 do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário não foi cumprida, pois não foram apresentados mecanismos capazes de enfrentar de forma abrangente e consistente o problema apresentado.
54. Entende-se que a causa para o não cumprimento da recomendação e, conseqüentemente, da ausência de solução para os problemas apontados no relatório de auditoria (TC 026.570/2011-4, peça 30) foi o não provimento de alternativas econômicas que garantam a sobrevivência de pequenos produtores obrigados por lei a recuperar e preservar margens, nascentes e encostas, por parte dos gestores responsáveis no MMA.
55. Assim, propõe-se, com fulcro no princípio da eficiência insculpido no caput do art.37 da Constituição Federal, em conformidade com as boas práticas descritas no componente “Monitoramento e Acompanhamento” do “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU”, que seja determinado ao MMA, para que, no prazo de 30 dias, articule-se com os diversos atores envolvidos em nível federal, estadual e municipal para que seja desenvolvido e publicado um planejamento estratégico da política de provimento de alternativas econômicas que garantam a sobrevivência de pequenos produtores obrigados por lei a recuperar e preservar margens, nascentes e encostas que contemplem o alinhamento e a integração, em âmbito regional, de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados no tema, com a caracterização de uma lógica de intervenção das políticas federais que contemple os seguintes itens: i) identificação dos efeitos decorrentes de sua implantação; ii) identificação dos principais mecanismos necessários à realização da política pública; iii) delimitação precisa do público-alvo

com associação a produtos e efeitos esperados; iv) identificação dos resultados esperados; v) explicitação do estágio de referência inicial da política (linha de base) que sirva de subsídio para a avaliação do resultado dessas políticas. E com o planejamento das atividades específicas relacionadas, que inclua os seguintes itens: i) cronogramas, com marcos detalhados e prazos para a realização das etapas intermediárias; ii) definição precisa de responsabilidades por produtos e ações; iii) identificação de ordens de precedência para a realização de atividades; iv) previsão de alternativas para contingências; v) previsão de meios de controle, com monitoramento e avaliação; vi) participação de partes interessadas; e vii) realização de testes da estratégia de implementação das políticas.

DELIBERAÇÃO DO SUBITEM 9.1.4

56. No subitem 9.1.4 o Tribunal expediu a seguinte recomendação ao MMA:

9.1.4. elabore, implante e acompanhe indicadores que sejam capazes de medir a efetividade das ações voltadas à recuperação e ao controle de processos erosivos no PRSF, considerando que o desenho atual impossibilita a avaliação de resultados parciais;

RESPOSTA DO MMA

57. O MMA relatou que é necessária a contratação de consultoria especializada, no contexto do programa Interáguas que irá *“propiciar uma visão sistematizada sobre o conjunto de ações em curso para a revitalização da BHSF, irá apoiar a proposição de arcabouço de planejamento que estabeleça metas e prazos, oriente ações, indique prioridades técnicas e geográficas, aponte estratégias, e indicadores quanti-qualitativos, que permita avaliar a efetividade das ações de revitalização na bacia hidrográfica do Rio São Francisco, tendo como base o diagnóstico e a avaliação das ações realizadas.”* (Peça 9, p. 15)

58. Segundo o Ministério, em 13/3/2013, o Termo de Referência para a contratação da Consultoria encontrava-se em fase de revisão para adequar-se às disponibilidades orçamentárias presentes e a inclusão de novos atores no Programa. Atualmente, aguarda revisão de escopo e metodológica da proposta e expansão do Orçamento/2015 para início do processo licitatório.

ANÁLISE

59. Após análise dos argumentos do MMA, entende-se que o ministério não atendeu à recomendação exarada no subitem 9.1.4 do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário, já que não foram apresentados quaisquer indicadores de desempenho acerca da efetividade das ações voltadas à recuperação e ao controle de processos erosivos no PRSF.

60. Apenas afirma que elaborou um Termo de Referência para a contratação de Consultoria que irá propiciar entre outras coisas indicadores quali-quantitativos.

61. Entretanto, o que se observa da leitura do Termo de referência (Peça 65, p. 31-37) acostado ao TC 026.570/2011-4 é que o seu objeto é a elaboração de Plano de Ação para o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográficas do Rio São Francisco (PRSF) - 2014-2024.

62. Os produtos a serem entregues por essa consultoria são:

RESULTADOS ESPERADOS DO TDR (PRODUTOS DO TDR)

PRODUTO 1: Diagnóstico Preliminar contemplando: a) consolidação e espacialização dos dados de execução física e financeira das ações e atividades empreendidas pelo Governo Federal para o processo de revitalização na bacia do São Francisco; b) proposta metodológica para realização da primeira oficina de trabalho, no sentido de aprimorar o levantamento de informações;

PRODUTO 2: Diagnóstico Analítico contemplando: a) relatório da primeira Oficina de Trabalho; b) sistematização das ações desenvolvidas ou em andamento no âmbito das 4 regiões fisiográficas do São Francisco, no período de 2004 - 2013; c) áreas com vulnerabilidades/déficit na execução do Programa, de forma temporal e espacial; d) mapas temáticos contendo a espacialização das informações, por região fisiográfica; e) proposta metodológica para as 04 (quatro) oficinas regionais;

PRODUTO 3: Relatório Técnico que deverá ser um documento em formato de publicação contendo: a) o estado da arte da execução do PRSF; b) avaliação do grau de execução física das ações diagnosticadas; c) um paralelo das ações realizadas com as previstas no Plano Decenal da Bacia do São Francisco; d) relatório das 04 (quatro) oficinas regionais; e) proposta metodológica para a sexta oficina regional de validação;

PRODUTO 4: Versão preliminar do Plano de Ação do PRSF consolidando os resultados dos produtos 2 e 3 e os entendimentos da sexta oficina, em que se pactuará a proposta, a fim de subsidiar a elaboração da versão final do Plano de Ação.

PRODUTO 5: Plano de Ação de Revitalização para a Bacia Hidrográficas do Rio São Francisco (2014-2024) que deverá ser um documento em formato de publicação contemplando: a) indicação de áreas críticas e ações prioritárias a serem desenvolvidas para os próximos dez anos no recorte das 4 regiões fisiográficas; b) mapas temáticos sintetizando o grau de criticidade, por região fisiográfica, considerando as áreas temáticas; c) critérios de seleção e hierarquização para as intervenções, estratégia de execução, metas a serem alcançadas pelo PRSF, levantamento de custos e monitoramento das atividades com a seleção de indicadores por área temática; d) proposta de arranjo institucional para o PRSF; e) estratégias para aperfeiçoar a implementação do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do São Francisco. (Peça 65, p. 36) TC 026.570/2011-4

63. Observa-se que a contratação da Consultoria é para a elaboração de diagnóstico de quadro atual do processo de revitalização na bacia do São Francisco e após essa etapa a elaboração de um Plano Ação, o que é insuficiente para a implementação de indicadores de desempenho para medir a efetividade das ações voltadas à recuperação e ao controle de processos erosivos no PRSF.

64. Assim a recomendação presente no subitem 9.1.4 do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário não foi cumprida, uma vez que além da contratação de consultoria, o MMA deveria ter formalizado e implementado rotinas de monitoramento das iniciativas que foram planejadas e/ou estão em curso.

65. Entende-se que a causa para o não cumprimento da recomendação e, conseqüentemente, da ausência de solução para os problemas apontados no relatório de auditoria (TC 026.570/2011-4, peça 30) foi a falta de prioridade na elaboração, implantação e acompanhamento rotinas de monitoramento que sejam capazes de medir a efetividade das ações voltadas à recuperação e ao controle de processos erosivos no PRSF, por parte dos gestores responsáveis no MMA.

66. Assim, propõe-se, com fulcro no princípio da eficiência insculpido no caput do art.37 da Constituição Federal, que seja determinado ao MMA que apresente, em 30 dias, plano de ação, para publicação de documento oficial válido, com relação às ações voltadas à recuperação e ao controle de processos erosivos no PRSF, que formalize e implemente rotinas de monitoramento de suas

iniciativas que compreendam: i) definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; ii) identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; iii) disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; iv) identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; v) comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; vi) monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da implementação; vii) internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas; viii) distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política; ix) comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; e x) desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos, conforme boas práticas descritas no componente “Monitoramento e Acompanhamento” do “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU”.

DELIBERAÇÃO DO SUBITEM 9.2

67. No subitem 9.2 constou a recomendação a seguir transcrita:

Recomendar ao MMA e à Codevasf que garantam a continuidade dos recursos destinados a manutenção dos CRADs em face de sua importância para a pesquisa e o desenvolvimento de técnicas de revitalização apropriadas aos biomas da BHSF.

RESPOSTA DO MMA

68. O MMA informou que tomou as seguintes medidas para implementação da continuidade dos recursos destinados a manutenção dos CRADs:

3.5.1.1. Realização de reunião com a Secretaria de Biodiversidade e Florestas — SBF/MMA, para discussão dos encaminhamentos do Acórdão do TCU, com destaque para definição do custeio dos Centros de Referência em Recuperação de Áreas Degradadas —CRAD:

-Em 2/9/12, realizada reunião com o Departamento de Florestas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas — DFLOR/SBF/MMA, para avançar na discussão acerca do apoio aos Centros de Referência em Recuperação de Áreas Degradadas da Bacia do rio São Francisco.

Elaboração conjunta de resposta ao Aviso Ministerial nº114/MI, no qual questiona acerca da cobertura financeira para o custeio dos CRADs da Bacia do rio São Francisco, a ser remetido diretamente ao Ministério da Integração Nacional: -Elaborada resposta ao-Aviso Ministerial e remetido Ofício à CODEVASF, em fevereiro de 2014, no qual o MMA se compromete a apoiar as despesas de custeio das atividades dos CRADs, nos próximos anos, desde que haja disponibilidade financeira do MMA.

3.5.2.3. Reunião com o MI/CODEVASF, para definição de apoio aos Crads:

-Em 10/10/2013, realizada reunião com a CODEVASF, para discussão de apoio aos Centros de Recuperação de Áreas Degradadas na Bacia do Rio São Francisco.

3.5.2.4. Articular com o Ministério da Educação — MEC, a institucionalização dos CRADs nas Universidades: - Ainda não implementada, pois aguarda a formalização e retomada das atividades do Comitê Gestor do Programa e a nova proposta de arranjo institucional para os

CRADs (produto resultante da consultoria, citada no item 3.5.2.6.).

3.5.2.5. Realização de reunião com os Coordenadores dos CRADs para apresentação dos resultados já obtidos nos Centros em funcionamento: - Foi encaminhado aos Coordenadores dos CRADs solicitação de envio dos relatórios de andamento dos resultados já obtidos nos CRADs em funcionamento.

3.5.2.6. Contratação de Consultoria que levante o histórico dos CRADs, ofereça alternativas de financiamento para os Centros com um modelo de gestão financeira e proponha um arranjo institucional -A Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF/MMA), contratou em setembro de 2014, pessoa física especializada no âmbito do projeto BRA-081 (FAO), com o seguinte objetivo: "Elaboração de proposta de modelo de formalização institucional, de estrutura organizacional e de gestão financeira para os Centros existentes e futuros, com vistas à sua sustentabilidade e autonomia financeira, e para estimar o custo médio de criação e de manutenção de novos CRADs".

3.5.2.7. Propor aumentar a destinação de recursos para as fontes orçamentárias existentes que apoiam este Projeto

- Sob essa perspectiva, o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, por intermédio do Programa Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios (Programa 2036), no âmbito do objetivo de promover a recuperação de áreas degradadas, com ênfase nas áreas de preservação permanente e de reserva legal, por meio de pesquisa e instrumentos de adequação e regularização ambiental de imóveis rurais (objetivo 0229), tem como metas no PPA vigente a instalação de 12 novos CRADs nos biomas brasileiros e a instituição de um plano nacional de recuperação de áreas degradadas e restauração da paisagem

- A meta estabelecida no atual PPA ganha ainda maior relevância face à aprovação da nova lei de florestas, a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, que estabelece os parâmetros e diretrizes metodológicas para recomposição da APPs e RLs. (Peça 9, p. 16-17)

RESPOSTA DA CODEVASF

69. As medidas adotadas no âmbito da Codevasf após a publicação do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário forma as seguintes:

Em 14/08/2012, o MMA expôs junto à Codevasf e às coordenações dos CRAD's a ocorrência de redução do orçamento previsto para o Programa de Revitalização da Bacia do rio São Francisco no ano de 2012, relatando uma situação de contingenciamento de recursos e, deste modo, informou que poderia repassar a cada um dos Centros o valor máximo de R\$ 150 mil naquele ano, sendo solicitado aos responsáveis pelos Centros que encaminhassem ao Ministério plano de trabalho atualizado (conforme modelo disponibilizado pelo próprio MMA), para que houvesse a liberação dos recursos, tendo alguns Centros encaminhado a demanda ao MMA e recebido recursos nos termos acima descritos. (Anexo IX)

Em 22/07/2013 a Codevasf emitiu correspondências às universidades recomendando-as tratarem do assunto direta e oficialmente junto ao CBHSF incluir, no Plano de Aplicação de Recursos - PAR, demanda de recursos para custeio da ação dos CRAD's. Nesta mesma data também foi emitida correspondência ao MMA solicitando informações quanto às tratativas do MMA para sanar as pendências de Custeio dos CRAD's. (Anexo X).

Ademais, cumprindo com o seu compromisso para implantação dos CRAD's (infraestrutura física e equipamentos), a Codevasf tem, sempre que necessário realizado reuniões com os Coordenadores de alguns Centros que ainda estão em fase de implantação (Anexo XI), visando

dirimir eventuais dúvidas e buscando solucionar, em parceria, com as Universidades, impasses que, por ventura, estejam provocando atrasos nas obras de implantação dos mesmos.

Nessas circunstâncias, alguns CRAD's vêm obtendo recursos de custeio para - o desenvolvimento de suas atividades junto ao Ministério do Meio Ambiente mediante apresentação de projetos e/ou planos de trabalho avaliados e aprovados pelo referido Ministério, desde que haja disponibilidade de recursos (Anexo XII).

Registra-se que após o acórdão 1457/2012 — TCU, foi concluído em 31/10/2012 à implantação do CRAD's construído em parceria com a UnB (Anexo XIII) e em 27/10/2014 à implantação do CRAD's construído em parceria com a Unimontes (Anexo XIV). (Peça 8, p. 8-9)

ANÁLISE

70. Após análise dos argumentos do MMA e da Codevasf, entende-se que a atuação de ambos foi insuficiente para atender à recomendação contida no subitem 9.1.2 do 1457/2012-TCU-Plenário, proferido em 13/06/2012.

71. Não há nas respostas de MMA e Codevasf medidas concretas para a busca de novas alternativas de financiamento para a manutenção dos CRADs já existentes, uma vez que os dois órgãos apenas informaram medidas preliminares para o cumprimento da recomendação sem apresentar resultados intermediários, resultados esperados, cronogramas e orçamentos.

72. O fato é que, mesmo após a recomendação exarada por esta Corte e o gestor tendo afirmado que o projeto era prioritário, os orçamentos para cada CRAD previstos para os anos de 2012 a 2015 que eram de R\$ 300.000,00/ano e em 2012, foram contingenciados em 50% (Peça 8, p.18), o que comprova que não houve medidas efetivas de priorização ou a elaboração de alternativas de financiamento para a manutenção dos CRADs.

73. Dessa forma, a recomendação presente no subitem 9.1.4 do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário não foi cumprida.

74. Entende-se que a causa para o não cumprimento da recomendação e, conseqüentemente, da ausência de solução para os problemas apontados no relatório de auditoria (TC 026.570/2011-4, peça 30) foi a ausência de prioridade na destinação de recursos financeiros face a outras consideradas menos relevantes ou a falta de elaboração de estudos que indicassem a possibilidade de utilização de fontes alternativas de financiamento a exemplo do que é feito no programa produtor de água do próprio ministério.

75. Assim, propõe-se, com fulcro no princípio da eficiência insculpido no caput do art.37 da Constituição Federal, que seja determinado ao MMA e à Codevasf que apresentem conjuntamente, em 30 dias, estudos que avaliem a possibilidade de utilização de fontes alternativas de financiamento a exemplo do que é feito no programa produtor de água do próprio ministério ou que avaliem a existência de programas ou ações de menor relevância que possam sofrer contingenciamento em favor dos CRADs.

DELIBERAÇÃO DO SUBITEM 9.3

76. No subitem 9.3 constou a seguinte recomendação:

9.3 recomendar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) que:

9.3.1. assuma a elaboração e execução de projetos capazes de promover soluções efetivas para toda uma região, como, por exemplo, uma sub-bacia inteira, sempre consultando as demais esferas de governo e outros agentes afetados pela solução proposta, de modo a maximizar os resultados das ações;

9.3.2. inclua nas ações de recuperação e controle de processos erosivos iniciativas concomitantes de sensibilização ambiental, tanto nas escolas quanto nas propriedades rurais;

9.3.3. identifique fontes de recursos destinados à manutenção das ações de recuperação e controle de processos erosivos por prazo adequado ao tempo de maturação de cada projeto;

RESPOSTA DA CODEVASF

77. A Codevasf informou que as ações de recuperação de áreas degradadas estão planejadas da seguinte forma:

a) diagnóstico da microbacia hidrográfica; b) Elaboração de Projeto Básico dos ambientes degradados identificados no Diagnóstico; e c) Implantação - (materialização) do Projeto Básico em campo. (Peça 8, p. 10)

78. Relatou que a unidade de planejamento é a microbacia e que planeja suas ações focada em sub-bacias e microbacias, contemplando a identificação daquelas que são prioritárias. Citou que elabora diagnósticos de campo e implanta projetos de recuperação hidro ambiental dessas bacias.

79. Afirmou que todos os projetos devem ter a componente de economia sustentável atrelado à recuperação ambiental.

80. Asseverou que outra vertente da atuação da Codevasf é a conservação das margens do São Francisco e que objetiva contratar serviços para fazer seu diagnóstico, com vistas a elaborar projetos de recuperação de sua APP.

81. Informou que as ações de economia sustentável não foram inicialmente contempladas no orçamento, mas que sua importância está prevista em todos projetos a serem contratados.

82. Relatou que está fazendo um levantamento das seguintes informações:

a) situação dos projetos antigos já implantados e/ou em implantação, para verificar a necessidade de implementar a economia sustentável [etapa (complementar) II do Projeto]; e b) cadastro situacional de áreas degradadas em lotes de assentamento rurais e de atividades de exploração praticadas, para elaboração de projetos concepção de Recuperação de Processo Erosivo Sustentável —} Recuperação da Área Degradada + Implantação de atividade de Economia, dentro da aptidão do agricultor proprietário da gleba (categoria de pequeno agricultor). Este tipo de arranjo contribuirá, juntamente com outras providências pertinentes, para que os projetos de recuperação e controle de processos erosivos atinjam os níveis de maturação esperados após sua - implantação. (Peça 8, p. 11)

83. Aduziu que em relação às articulações institucionais, o planejamento, elaboração e implantação de projetos são sistematizados com a sociedade local e as três esferas de governo visando interação e evitando assim sobreposição de ações e têm como um de seus componentes a educação e sensibilização ambiental concretizadas por reuniões públicas, campanhas de mobilização social e ações de educação ambiental nas escolas e comunidades abrangidas pelos projetos.

ANÁLISE

84. Segundo a equipe auditoria, a Codevasf atua nos projetos, mas de forma tímida e pontual, conforme trecho extraído do relatório de auditoria:

A carência de projetos adequados impacta negativamente a quantidade de ações de recuperação e controle de processos erosivos até aqui realizadas. Segundo relatado pela Codevasf em entrevistas e também nos seus comentários ao relatório preliminar, as dificuldades encontradas na elaboração de projetos por municípios e por empresas contratadas pela Codevasf e por outros parceiros que receberam recursos via convênio ou destaque orçamentário (e também celebraram contratos), geraram atrasos na aprovação dos produtos e, conseqüentemente, baixa execução das ações do PRSF. Como forma de suprir esta deficiência, a Codevasf passou a atuar diretamente na elaboração dos projetos a serem executados, porém de forma tímida e ainda com foco nas obras de saneamento. (TC 026.570/2011-4, Peça 30, p. 25)

85. Na resposta da Codevasf não foram encaminhados dados de que o quadro apresentado pela equipe de auditoria tenha sido alterado ou esteja em processo de melhoria.

86. Não foram apresentados quaisquer cronogramas ou outros instrumentos de planejamento para os próximos anos com o intuito de promover a elaboração e execução de projetos capazes de promover soluções efetivas para toda uma região dentro da Bacia do São Francisco, no que se refere ao combate de processos erosivos, bem como ações de sensibilização (itens 9.3.1 e 9.3.2)

87. Com relação ao item 9.3.3 não foram apresentadas as fontes de recursos destinados à manutenção das ações de recuperação e controle de processos erosivos por prazo adequado ao tempo de maturação de cada projeto, nem ações intermediárias nesse sentido.

88. Dessa forma, não foram cumpridas as recomendações presentes nos subitens 9.3.1, 9.2.2 e 9.3.3 do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário.

89. Entende-se que a causa para o não cumprimento da recomendação e, conseqüentemente, da ausência de solução para os problemas apontados no relatório de auditoria (TC 026.570/2011-4, peça 30) foi a falta de prioridade na elaboração e execução de projetos capazes de promover soluções efetivas para toda uma região, na elaboração de iniciativas de sensibilização ambiental nas ações de recuperação e na identificação das fontes de recursos destinados à manutenção das ações de recuperação e controle de processos erosivos, por parte dos gestores responsáveis na Codevasf.

90. Assim, propõe-se, com fulcro no princípio da eficiência insculpido no caput do art.37 da Constituição Federal, que seja determinado à Codevasf para que, no prazo de 30 dias, elabore plano de ação, para publicação de documento oficial válido, com relação à elaboração e execução de projetos capazes de promover soluções efetivas para toda uma região, à elaboração de iniciativas de sensibilização ambiental nas ações de recuperação e à identificação das fontes de recursos destinados à manutenção das ações de recuperação e controle de processos erosivos, que formalize e implemente rotinas de monitoramento de suas iniciativas, assim como no caso da análise do cumprimento do item 9.1.2 do Acórdão 1457/2011-4, que compreendam: i) definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; ii) identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; iii) disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; iv) identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; v) comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; vi) monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da implementação; vii) internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no

caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas; vii) distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política; viii) comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; e ix) desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos, conforme boas práticas descritas no componente “Monitoramento e Acompanhamento” do “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU”.

ATUALIZAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO

91. Diante da necessidade de complementação das informações constantes nos autos, em 3/7/2015, foi realizada reunião com a equipe técnica do MMA, com o encaminhamento prévio de pauta dos assuntos a serem tratados, para o ajuste do plano de ação.

92. Conforme ajustado na referida reunião, o MMA encaminhou, o novo plano de ação atualizado, no dia 3/8/2015 (peça 9), o qual se mostrou insuficiente para o cumprimento das recomendações exaradas pelo Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário, conforme análise nos tópicos anteriores.

93. No Plano de Ação atualizado (peça 9) para o cumprimento das deliberações do referido Acórdão, constaram as seguintes informações:

- a. Item 9.1.1 – Tramitação interna no MMA do processo nº 02000.002250/2012-51, para despacho e encaminhamento para providências da Casa Civil; Articulação política e análise do processo na Casa Civil, para aprovação do Decreto; Assinatura e publicação do Decreto, pela Presidência da República; Instalação do Comitê Gestor do Programa de Revitalização da Bacia do Rio São Francisco.
- b. Item 9.1.2 – Articulações com os Ministérios Públicos Estaduais da BHSF para elaboração de projetos que contemplem o Programa de Fiscalizações Preventivas Integradas – FPI; Finalização adequada das atividades previstas no Projeto Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal na Bacia do São Francisco - (Convênio nº 761644/2011, em parceria com o MP/BA).
- c. Item 9.1.3 – Considerar ao apoiar novos projetos de recuperação e preservação de matas ciliares e manejos integrados de microbacias deve agregar o tema da Economia Sustentável. Buscar parcerias com outros Programas que trabalham com o tema de economia sustentável e recuperação de áreas degradadas como: Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Pagamentos por Serviços Ambientais.
- d. Item 9.1.4 – Elaboração de Termo de Referência para Contratação de Serviços de Consultoria para Avaliação da execução do Programa de revitalização (2004-2015), via Interjúguas. Contratação de Serviços de Consultoria para avaliar as ações de revitalização na bacia hidrográfica do Rio São Francisco e proposta de plano de ação, via Interjúguas, com a finalidade de potencializar e pautar as ações de revitalização desenvolvidas para bacia do São Francisco, contribuirá para aprimoramento, acompanhamento e monitoramento das ações de revitalização.
- e. Item 9.2 – Reunião com o MI/CODEVASF, para definição de apoio aos CRADs. Finalização de Consultoria contratada em 2015 que apresente o histórico dos CRADs, alternativas de financiamento para os Centros e modelo de gestão financeira e proponha um arranjo institucional.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

94. O projeto de Integração do São Francisco, orçado, atualmente, em 8,2 bilhões de reais, é o projeto mais importante do governo federal na área de recursos hídricos. As obras do Projeto de Integração do Rio São Francisco atualmente apresentam 77,8% de execução física, sendo o Eixo Norte com 79,2% e o Eixo Leste com 75,8%.

95. Nesse contexto, o Programa de Revitalização do São Francisco tem como objetivo implementar e integrar projetos e ações governamentais visando à sustentabilidade socioambiental no território da bacia hidrográfica do rio São Francisco, assim como a recuperação de áreas degradadas, a conservação e uso racional dos seus recursos naturais, a ampliação da oferta de seus recursos hídricos, a sua despoluição e demais intervenções voltadas para o desenvolvimento sustentável dessa importante região do País.

96. A presente auditoria buscou avaliar as ações de recuperação e controle de processos erosivos, realizadas pelo Governo Federal no âmbito do PRSF, entretanto se faz necessária uma avaliação mais abrangente dos impactos negativos da transposição do São Francisco sobre os componentes vazão e qualidade água do “Velho Chico”, tendo em vista que já se passaram quase 5 anos desde que foi realizada a auditoria e as obras de transposição avançaram bastante após esse decurso de prazo.

97. Além disso, existem indícios de que a vazão do Rio São Francisco e de seus afluentes, pode estar sendo reduzida, entre outros motivos, pelos processos erosivos que têm provocado o assoreamento do rio e o rebaixamento do lençol freático.

98. Segundo o próprio sítio da ANA (<http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/otorgaefiscalizacao/saofrancisco.aspx>, disponível em 03/09/2015) a bacia do São Francisco vem sofrendo condições hidrológicas que estão prejudicando os reservatórios da bacia:

Desde 2013, a bacia do rio São Francisco vem enfrentando condições hidrológicas adversas, com vazões e precipitações abaixo da média, com consequências nos níveis de armazenamento dos reservatórios instalados na bacia. Por isso, o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) vem solicitando à ANA autorização para flexibilizar a regra de descargas mínimas de Sobradinho e Xingó. A regra vigente, Resolução ANA nº 713, de 29 de junho de 2015, autoriza a redução, até 31 de julho de 2015, da descarga mínima instantânea dos dois reservatórios de 1.300 m³/s para 900 m³/s, revogando a resolução anterior.

99. Dessa forma, propõe-se que seja realizada nova auditoria operacional no programa de revitalização do São Francisco, para avaliar, entre outras coisas, a sustentabilidade do empreendimento de transposição e o impacto nos componentes de vazão e qualidade água do rio, além de encerrar o monitoramento do presente trabalho.

CONCLUSÃO

100. Realizou-se, conforme consta da presente instrução, o monitoramento do Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário, referente à Auditoria de Natureza Operacional realizada com o objetivo de avaliar o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco - PRSF, com foco nas ações de recuperação e controle de processos erosivos, visando ao cumprimento das determinações e ao atendimento das recomendações constantes da referida deliberação.

Diante da análise realizada conclui-se que o **MMA e a Codevasf não cumpriram plenamente nenhuma das recomendações** presentes no Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário. A única

determinação do Acórdão foi o encaminhamento de Plano de Ação pelo MMA contendo cronograma de adoção das medidas necessárias para enfrentar os problemas apontados no relatório de auditoria. E, como já foi comentado no tópico “atualização do plano de ação”, tanto o primeiro Plano de Ação encaminhado como o novo Plano de Ação atualizado são insuficientes para o cumprimento das recomendações exaradas pelo Acórdão 1457/2012-TCU-Plenário.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO.

101. Entre os benefícios do exame deste monitoramento, pode-se mencionar outros benefícios diretos - expectativa de controle, conforme item 42.3 das Orientações para benefícios do controle constantes do anexo da Portaria – Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

102. Diante do exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro Relator, com a seguinte proposta:

I. Considerar “não cumpridos” os subitens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.2 e 9.3 do Acórdão 1457/2012- TCU/Plenário;

II. determinar ao MMA que:

a) presente, em 30 dias, plano de ação, para publicação de documento oficial válido, com o intuito de instituir o Comitê Gestor de Programa e que contenha os seguintes itens: i) objetivos coerentes, de comum acordo e alinhados entre todas as organizações envolvidas; ii) estrutura de governança vigente, assim como dos papéis e das responsabilidades, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado; iii) mecanismos de coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados; e iv) mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas, para alcançar o resultado comum, conforme boas práticas descritas no componente “Coordenação e Coerência” do “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU”.

b) presente, em 30 dias, plano de ação, para publicação de documento oficial válido, com relação às ações integradas de fiscalização ambiental na região da BHSF, que formalize e implemente rotinas de monitoramento de suas iniciativas que compreendam: i) definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; ii) identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; iii) disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; iv) identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; v) comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; vi) monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da implementação; vii) internalização de lições aprendidas antes

do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas; vii) distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política; viii) comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; e ix) desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos, conforme boas práticas descritas no componente “Monitoramento e Acompanhamento” do “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU”.

c) desenvolva e publique, no prazo de 30 dias, em articulação com os diversos atores envolvidos em nível federal, estadual e municipal, um planejamento estratégico da política de provimento de alternativas econômicas que garantam a sobrevivência de pequenos produtores obrigados por lei a recuperar e preservar margens, nascentes e encostas que contemplem o alinhamento e a integração, em âmbito regional, de insumos, atividades, produtos, efeitos e impactos em função dos problemas a serem atacados no tema, com a caracterização de uma lógica de intervenção das políticas federais que contemple os seguintes itens: i) identificação dos efeitos decorrentes de sua implantação; ii) identificação dos principais mecanismos necessários à realização da política pública; iii) delimitação precisa do público-alvo com associação a produtos e efeitos esperados; iv) identificação dos resultados esperados; v) explicitação do estágio de referência inicial da política (linha de base) que sirva de subsídio para a avaliação do resultado dessas políticas. E com o planejamento das atividades específicas relacionadas, que inclua os seguintes itens: i) cronogramas, com marcos detalhados e prazos para a realização das etapas intermediárias; ii) definição precisa de responsabilidades por produtos e ações; iii) identificação de ordens de precedência para a realização de atividades; iv) previsão de alternativas para contingências; v) previsão de meios de controle, com monitoramento e avaliação; vi) participação de partes interessadas; e vii) realização de testes da estratégia de implementação das políticas, em conformidade com as boas práticas descritas no componente “Monitoramento e Acompanhamento” do “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU”.

d) apresente, em 30 dias, plano de ação, para publicação de documento oficial válido, com relação às ações voltadas à recuperação e ao controle de processos erosivos no PRSF, que formalize e implemente rotinas de monitoramento de suas iniciativas que compreendam: i) definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; ii) identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; iii) disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; iv) identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; v) comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; vi) monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da implementação; vii) internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas; viii) distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política; viii)

comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; e ix) desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos, conforme boas práticas descritas no componente “Monitoramento e Acompanhamento” do “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU”.

III. determinar ao MMA e à Codevasf que:

a) apresentem conjuntamente, em 30 dias, estudos que indiquem a possibilidade de utilização de fontes alternativas de financiamento a exemplo do que é feito no programa produtor de água do próprio ministério ou que avaliem a existência de programas ou ações de menor relevância que possam sofrer contingenciamento em favor dos CRADs.

IV. determinar à Codevasf que:

a) presente, em 30 dias, plano de ação para publicação de documento oficial válido, com relação à elaboração e execução de projetos capazes de promover soluções efetivas para toda uma região, à elaboração de iniciativas de sensibilização ambiental nas ações de recuperação e à identificação das fontes de recursos destinados à manutenção das ações de recuperação e controle de processos erosivos, que formalize e implemente rotinas de monitoramento de suas iniciativas, que compreendam: i) definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; ii) identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; iii) disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; iv) identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; v) comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; vi) monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da implementação; vii) internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas; viii) distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política; ix) comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; e ix) desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos, conforme boas práticas descritas no componente “Monitoramento e Acompanhamento” do “Referencial de Avaliação de Políticas Públicas do TCU”.

V. autorizar a realização de Auditoria Operacional no Programa de Revitalização do São Francisco, para avaliar, entre outras coisas, a sustentabilidade do empreendimento e o impacto nas componentes de vazão e qualidade água do rio, além de monitorar as deliberações do presente trabalho.

VI. dar conhecimento do acórdão que vier a ser prolatado, bem como do voto e relatório que o fundamentam, inclusive do relatório da unidade técnica que compõe o documento: ao Congresso Nacional; à Ministra de Estado do Meio Ambiente – MMA, ao presidente da



Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf; à Procuradoria da República em Minas Gerais – Ministério Público Federal; à Procuradoria da República em Irecê/BA – Ministério Público Federal; Ministério Público de Contas do TCU.

VII. arquivar os TCs 030.360/2013-7, 003.982/2015-7 e 011.212/2015-2, por meio de seu apensamento definitivo ao TC 014.154/2015-3, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno desta Casa c/c o art. 42 da Resolução-TCU 191/2006;

VIII. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno desta Casa.

SecexAmbiental, em 03 de setembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)
Bruno Oliveira Tavares de Lyra
AUFC – Mat. 42358-0