



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Ministério da Transparência
e Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO
DE PROGRAMA DE GOVERNO Nº 81
MANUTENÇÃO DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO
RIO SÃO FRANCISCO NA FASE DE PRÉ-OPERAÇÃO

**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA
E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília-DF - cgu@cgu.gov.br

Wagner de Campos Rosário
Ministro Substituto da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo Substituto

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior
Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega
Corregedor-Geral da União

Claudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Equipe responsável pela elaboração:

Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura – SFC
Daniel Matos Caldeira (Diretor)
Ricardo Plácido Ribeiro (Coordenador-Geral)
André Rodrigues (Chefe de Divisão)
Leandro de Freitas Rocha

Brasília, novembro/2017.

Competência da CGU

Adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Avaliação da Execução de Programas de Governo

Em atendimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal de 1988, a CGU realiza ações de controle com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

A escolha do programa de governo para avaliação de sua execução se dá por um processo de hierarquização de todos os programas constantes da Lei Orçamentária Anual, utilizando-se para esse fim critérios de relevância, materialidade e criticidade.

A partir de então, são geradas ações de controle com o fito de avaliar a efetiva aplicação dos recursos destinados ao cumprimento da finalidade constante da ação governamental.

As constatações identificadas nas ações de controle são consignadas em relatórios específicos que são encaminhados ao gestor do programa para conhecimento e implementação das medidas nele recomendadas.

Cada uma das medidas é acompanhada e monitorada pela CGU até a certificação de sua efetiva implementação.

Sumário-Executivo

Objetivo do Programa

O Programa Recurso Hídricos (2084) foi elaborado com base na seguinte Diretriz estratégica: Promoção da segurança hídrica, com investimento em infraestrutura e aprimoramento da gestão compartilhada e da conservação da água. Entre os objetivos desse Programa está a ampliação da oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas.

Finalidade da Ação

A Ação 213R – Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-Operação visa a Gestão, pré-operação, operação, manutenção e administração da infraestrutura do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF.

Como acontece

A Ação do Governo é realizada através da Execução direta por meio do próprio quadro técnico e/ou mediante licitações específicas e/ou Convênios ou instrumentos congêneres com entidades governamentais e não governamentais.

O órgão responsável pela Ação 213R é o Ministério da Integração Nacional. No entanto a implementação dessa Ação envolve os seguintes órgãos: Agência Nacional de Águas – ANA (Entidade Reguladora); Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf (Operadora Federal); e Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Meio Ambiente (Conselho Gestor).

Além dos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. Todos esses compõem o Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – SGI B.

O Decreto nº 5.995, de dezembro de 2006, alterado pelo Decreto nº 8.207, de 13 de março de 2014, institui o SGI B, com a finalidade de alcançar, entre outros, os seguintes objetivos:

- promover a sustentabilidade da operação referente à infraestrutura hídrica a ser implantada pelo Ministério da Integração Nacional no âmbito do PISF;
- garantir a gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos

disponibilizados, direta e indiretamente, pelo PISF;

- viabilizar a melhoria das condições de abastecimento d'água na área de influência do PISF, visando atenuar os impactos advindos de situações climáticas adversas;
- induzir o uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF pelos setores usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada pelo referido Projeto;
- coordenar a execução do PISF.

Volume de recursos envolvidos

Ação 213R - Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-Operação					
Dotação Orçamentária 2015 a 2017					
2015	Valor Total Lei + Créditos	2016	Valor Total Lei + Créditos	2017	Valor Total Lei + Créditos
	R\$ 57.500.000,00		R\$ 50.337.819,00		R\$ 151.680.983,00

Custo Inicial do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISF		
Obras Civis	R\$ 6.038.387.720,57	73,27%
Supervisão e Gerenciamento	R\$ 419.545.592,01	5,12 %
Eletromecânica	R\$ 689.480.519,86	8,42 %
Meio Ambiente	R\$ 968.603.320,28	11,82 %
Projeto Executivo	R\$ 75.766.221,54	0,92 %
Total do Projeto	R\$ 8.191.492.46,76	

Atualmente, o PISF encontra-se orçado em aproximadamente R\$ 9 bilhões. Esta verba não inclui os investimentos adicionais para levar a água para as comunidades que se encontram nas áreas lindeiras dos canais e para regiões mais dispersas do sertão. Estima-se, que o custo final da obra, quando concluída tais etapas chegue à R\$ 20 bilhões.

Questões Estratégicas

A abordagem de atuação adotada pela CGU no presente Relatório teve por objetivo geral responder as seguintes questões e subquestões estratégicas:

I. Há planejamento estruturado, com todos os atores, ações, resultados e desenvolvimento no tempo, visando Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-Operação?

I.1. Está definido as principais linhas de ação para alcance da meta?

I.2. Foi elaborado cronograma com tarefas/atividades, duração, vínculos de precedência e responsável?

2. Há capacidade e qualidades institucionais, ou seja, domínio de competências, prontidão para atuar, capacidade de atuação na escala do problema e modelos de gestão e jurídico-institucional?

2.1 O Ministério da Integração detém estrutura adequada para a gestão do PISF?

2.2. Há estrutura física e de pessoal para atendimento das atribuições da Operadora Federal do PISF?

3. Há mecanismos de direcionamento estratégico e controle que proporcionem maior previsibilidade e assegurem a execução do programa?

3.1. Há identificação dos principais riscos que precisam ser geridos no PISF, e o que pode impactar a execução das atividades e entregas do projeto?

3.2. O modelo do Sistema de Gestão fornece as condições adequadas, bem como os instrumentos suficientes e na qualidade requerida para garantir a operação e manutenção do PISF?

3.3. O Conselho Gestor está cumprido seu papel no Gerenciamento do PISF?

4. Há viabilidade econômica do Projeto que garanta sua existência a longo prazo?

4.1. A arrecadação pela cobrança de água será suficiente para garantir a viabilidade do empreendimento?

4.2. Os custos de aquisição de energia serão suficientes para garantir a viabilidade do empreendimento?

Conclusões

I. Há planejamento estruturado, com todos os atores, ações, resultados e desenvolvimento no tempo, visando Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-Operação?

Os exames evidenciaram a ausência de um planejamento estruturado no que tange à operação e manutenção do PISF. Na prática, observou-se que o foco do Ministério concentrou-se no cronograma de execução das obras necessárias à transposição e nos consequentes problemas relacionados as reprogramações.

Embora a Codevasf tenha contratado a consultoria da Fundação Getúlio Vargas - FGV para a elaboração de um planejamento estruturado para o projeto, esse produto apesar de entregue com metodologia adequada, não foi utilizado a contento pelo MI na execução das principais linhas de ações e das tarefas/atividades necessárias a realização da operação do Projeto.

Ademais, a falta de articulações institucionais conduzidas, inicialmente, pelo Ministério da Integração Nacional, órgão responsável pela coordenação e execução do PISF, do SGI B e das atividades do Conselho Gestor, levou a fragilidades nas ações e entregas definidas junto a outras entidades.

2. Os atores responsáveis pela gestão e operação do PISF dispõe de estrutura física e de pessoa para adequada execução destas atividades?

Embora o PISF seja o projeto de maior relevância e materialidade atualmente executado pelo MI, somente em fevereiro de 2017 a Secretaria de Infraestrutura Hídrica foi reestruturada para cumprir satisfatoriamente as responsabilidades pela gestão e operação do projeto. Com a criação da Coordenação-Geral de Gestão de Arranjos Institucionais de Obras Hídricas – CGAOH, atividades anteriormente concentradas no Secretário de Infraestrutura Hídrica puderam ser delegadas, possibilitando avanços no modelo de gestão do projeto.

As competências da coordenação, contudo, são complexas e atualmente a CGAOH conta apenas com o Coordenador-Geral, dois Analistas de Infraestrutura, dois colaboradores de apoio e uma secretária, quantitativo que não é adequado ao tamanho das tarefas.

Já em relação a Codevasf, na qualidade de Operadora Federal, houve a criação da Gerência de Operação do Projeto de Integração do São Francisco e a Unidade Regional de Operação do Projeto de Integração São Francisco na 3ª Superintendência Regional, assim como o Escritório de Apoio Técnico na cidade de Salgueiro/PE. Por oportuno, faz-se necessário que a empresa atribua força de trabalho para suas novas unidades.

3. Há mecanismos de gerenciamento de riscos e de controle que proporcionem maior previsibilidade e assegurem a execução do programa?

Apesar da complexidade do empreendimento, não há um Plano de Gestão de Riscos e/ou instrumento similar que permita o mapeamento e o gerenciamento dos riscos que podem ocorrer durante o processo de operacionalização do empreendimento. Registra-se que por iniciativa da Codevasf houve a elaboração de uma lista de riscos simples e genérica, contudo que retrata somente de um momento.

Em atendimento às recomendações da CGU no sentido de melhorar sua gestão de riscos no PISF, o MI indicou que pretende utilizar o Programa Interáguas (acordo de Empréstimo com o Banco Mundial para Execução do Programa de Desenvolvimento do Setor Água) para contratar serviço de consultoria com o objeto: “Elaboração de estudos de análise de riscos para o PISF. Nesse processo, o MI está esperando a conclusão da etapa de “não-objeção” do Banco Mundial, para que o IICA possa dar início à seleção das empresas para participar do processo licitatório.

Como principais lacunas/fragilidades identificadas no modelo de Gestão do PISF estão:

- Indefinição do fluxo de aprovação do Plano de Gestão Anual (PGA);

- Falta de formalização do Plano Diretor de Gestão (PDG);
- Falta de instrumento de gestão, com a definição de metas, meios e incentivos;
- Falta de mecanismos de controle que permitam o gerenciamento adaptativo; e,
- Indefinição quanto a forma e método utilizados para prestação de serviços de operação e manutenção

Salienta-se que, quanto à forma e método utilizados para prestação de serviços de operação e manutenção, no que se refere às vantagens e a modelagem de uma desestatização para a Operação e Manutenção do PISF, o Ministério já apresentou à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) da Presidência da República, a demanda pela verificação da possibilidade de inclusão do Projeto no Programa de Parcerias de Investimentos para o início do estudo das alternativas.

Quanto a atuação do Conselho Gestor como instância decisória estratégica na gestão do PISF, os exames evidenciaram que somente no exercício de 2017 foi estabelecido um programa efetivo de reuniões ordinárias, decorrente da atuação do Grupo de Trabalho Interinstitucional – GTI, instituído com a finalidade de elaborar proposta da União para o modelo de operacionalização e manutenção da infraestrutura decorrente do PISF.

Observou-se que esse grupo de trabalho, como preparação as reuniões ordinárias, reuniu-se com efetividade e periodicidade, discutindo assuntos relevantes, na busca de um alinhamento e consenso federal. O GTI, inclusive, realizou ações de articulação nos quatro estados e obteve o necessário e importante envolvimento não só de outros ministérios, como da Casa Civil, culminando, em 08/06/2017, na 4ª Reunião Ordinária do CGPISF que teve como um tema de pauta a negociação do modelo de pagamento e formas de garantias.

Ainda, houve mais três reuniões nos dias 03/07/2017, 13/09/2017 e 19/10/2017, alcançando finalmente a periodicidade necessária para a evolução das discussões. Em síntese, o MI defende que esse modelo aumentou a eficácia das discussões no âmbito do SGIB, bem como promoveu maior segurança quanto a garantia de alta representação no Conselho Gestor e eficácia das decisões sobre o PISF.

Observa-se na prática que a estratégia está produzindo resultados. No entanto, entende-se que esse zelo preparatório inicial pode perder a relevância após a definição dos acordos basilares do novo modelo.

Assim, é imprescindível que o Conselho Gestor mantenha a rotina sistemática de fórum principal de articulação e solução de conflitos, de acompanhamento da execução do PISF, de proposição de programas que induzam ao uso eficiente e racional dos recursos, entre outras atribuições preconizadas pelo Decreto nº 5.995.

4. Há viabilidade econômica do Projeto que garanta sua existência a longo prazo?

Não é possível avaliar ainda, já que há falta de garantia do uso da arrecadação da cobrança na aplicação em operação e manutenção do PISF, bem como falta de estudos e definição quanto à demanda para consumo e a venda de vazões para consumidores autorizados ou independentes.

O MI, a Codevasf e os próprios Estados Beneficiados (na Carta dos Governadores) solicitaram que a União implantasse algum mecanismo que garantisse que os recursos financeiros da cobrança pela água transposta não fossem contingenciados. Contudo, segundo o MI, os representantes dos ministérios da área econômica foram do parecer que, se não é totalmente impossível, é certamente inviável conseguir essa garantia. Desse modo, a resposta aos estados foi o compromisso da União de que, considerando que os clientes efetuarão o pagamento das tarifas, não faltarão os recursos necessários para a continuidade da Operação e Manutenção do PISF.

Outra variável relevante para a sustentabilidade do PISF, a possibilidade de um modelo de venda de vazões do PISF para consumidores autorizados ou independentes, de forma a diminuir a tarifa dos Estados, foi discutida no GTI e a conclusão foi de que se trata de um benefício potencial, com a ANA mostrando-se favorável a prever essa possibilidade no arcabouço regulatório do PISF.

Apesar do MI reconhecer o tema como importante, detendo potencial benefício, afirma que as atenções, no momento, estão focadas para o início da operação comercial e que a dispersão de energias poderia se mostrar contraproducente.

Tendo em vista as definições do PGA, espera-se que ao fim deste processo, sejam conhecidas previamente as vazões a serem contratadas pelos Estados receptores. Em caso de sobra de água, a Agência Nacional de Águas – ANA, órgão regulador do PISF, deverá ser cobrada a se posicionar quanto ao procedimento a ser adotado. A Codevasf espera que seja definido, no arcabouço regulatório proposto pela ANA, tais modelos.

Pelo exposto, verifica-se que o modelo de venda de vazões do PISF para consumidores autorizados ou independentes depende da dimensão da sobra de água. As recomendações sobre o tema serão acompanhadas até que se obtenha elementos que demonstrem o atingimento da melhor modicidade tarifária possível.

No que concerne aos custos de aquisição de energia, há as seguintes incertezas e fragilidades que impedem uma avaliação:

- Incerteza quanto ao impacto do custo da energia elétrica;
- Falta de conhecimento especializado no mercado de energia;
- Falta de planejamento energético de longo prazo, devido à imprevisão do cronograma de entregas;
- Falta de estudos quanto ao uso de autoprodução de energia.

A diferenciação do PISF, no contexto do setor elétrico, quanto à isenção dos encargos setoriais ou da cobrança de impostos e do pagamento da demanda seria uma das soluções para diminuir os custos da energia elétrica, mas segundo o ministério, até o momento não foi considerada

porque não estaria se cogitando conceder subsídios federais ao projeto. Isso se deve à premissa fundamental de que a Operação e Manutenção deveria ser arcada integralmente pelos clientes (Termo de Compromisso, Decreto nº 5.995/2006), ou seja, a operacionalização do PISF deveria ser autossustentável.

Ocorre que, a partir Lei nº 12.783/2013 todos os descontos tarifários do setor elétrico (para a irrigação, saneamento, tarifa social, etc.) passaram a ser arcados pela Conta de Desenvolvimento Energético, de modo que qualquer tratamento diferenciado para o PISF será subsidiado por todos os consumidores do Sistema Interligado Nacional (SIN). Da mesma maneira que a renúncia fiscal essa diferenciação se configura em subsídio e para que seja considerada no PISF deverá haver mudança no arcabouço institucional do projeto por decisão tomada nos núcleos estratégicos dos entes federativos envolvidos.

Entretanto, a premissa de que a Operação e Manutenção deverá ser arcada integralmente pelos clientes, não se cogitando conceder subsídios federais ao projeto, pode não ser realista porque pressupõe que ela seja de fato autossustentável. Apesar de ser a vontade de todos, e a despeito de todos os esforços, é prudente analisarem se todas as variáveis de custo e receita até que se chegue realmente a essa conclusão. A interpretação rígida dessa premissa levaria à conclusão lógica de se abandonar uma obra de custo monumental e de significativo impacto no desenvolvimento regional caso se revelasse como não sustentável.

Outra forma de promoção de sustentabilidade são os programas ou sugestões para induzir ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos. Nesse assunto, foi positiva a notícia da articulação e trabalho conjunto entre os técnicos da SFRI, da SDR, e do DPE/SIH. Aguarda-se a apresentação de programas ou sugestões para o tema.

Ainda, estudou-se a implantação e operação das cinco unidades geradoras de energia (PCH's) previstas no projeto básico. Entretanto, segundo o MI, dessas apenas duas mostraram-se viáveis e foram mantidas no Projeto Executivo do Eixo Norte, quais sejam: a do reservatório de Jati e de Atalho. Dessa forma, aguarda-se a inserção das citadas PCHs no sistema energético de operação, com expectativa que contribuam para viabilizar energia com custos inferiores aos oferecidos no mercado livre.

Quanto às diretrizes para a contratação de energia a longo prazo para a operação e manutenção do PISF, condição necessária para se buscar melhores preços no mercado, dependem da garantia da demanda de água aduzida por parte dos estados. Na Carta que os Governadores entregaram aos representantes da União, os quatros estados indicam seu compromisso de contratar toda a vazão firme outorgada por um período de cinco anos, contanto que a Operadora Federal providencie a compra de energia nas condições mais propícias para garantir preços razoáveis do insumo. Essa iniciativa surgiu por conta do impacto observado do custo de aquisição de energia na tarifa proposta pela ANA ao longo da discussão do modelo tarifário, sobretudo a partir da Audiência Pública nº 002/2016.

Contando com os valores referenciais, os custos variáveis (predominantemente energia elétrica) chegaram a representar cerca de 70% da Receita Requerida Total necessária para a Operação e Manutenção do PISF (essa proporção sempre aumenta com o aumento do preço da energia). Ao MI e à Codevasf coube a tarefa de instituir um grupo de trabalho para acompanhar e propor a estratégia de compra de energia na pré-operação.

Desse modo, foi um avanço na previsibilidade necessária para a contratação de energia a longo prazo, a Carta dos Governadores, em que os quatro estados indicaram seu compromisso de contratar toda a vazão firme outorgada por um período de cinco anos. Aguarda-se o resultado do grupo de trabalho estabelecido pelo MI e a Codevasf para acompanhar e propor a estratégia de compra de energia na pré-operação.

No que diz respeito a possibilidade de autoprodução por energias alternativas (eólica, solar, PCHs), segundo o MI, é imprudente qualquer iniciativa antes das conclusões dos estudos de viabilidade do potencial do PISF. A decisão por qualquer uma das fontes dependerá da relação do potencial de geração, dos custos de se produzir internamente (inclusive os custos de oportunidade) em comparação com os custos de se adquirir no mercado (inclusive os de transação), portanto a viabilidade não está tão clara.

O MI tem interesse nesse Estudo de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental - EVTEA e está aguardando a conclusão do processo de contratação dos serviços de consultoria para elaboração de estudo para determinar a viabilidade técnica, econômica/financeira e ambiental para a utilização de fontes de energia renovável agregadas ao PISF que está na fase de “lista curta” (fase de pesquisa de interessados) das empresas selecionadas. Essa contratação também está ocorrendo no Programa Interáguas por meio de Acordo de Cooperação com o IICA. Dessa forma, aguarda-se a conclusão dos pertinentes estudos, que segundo o MI, está sob processo de contratação.

Como medida de curto prazo faz-se necessário buscar tratamento diferenciado do PISF no setor elétrico (isenção dos encargos setoriais e do pagamento da demanda), isenção na cobrança de impostos federais e estaduais (a exemplo do ICMS do Estado de Pernambuco que representa um custo adicional de 25% na tarifa final de energia elétrica) no pagamento da energia elétrica e avaliar a migração para o mercado cativo. Cabe ressaltar que há muita incerteza sobre o custo da energia elétrica no médio e longo prazo, requerendo a adoção de estratégia adequada.

Para tanto, a Codevasf afirma que está aprimorando o seu conhecimento sobre o complexo mercado de energia e não poderá prescindir do apoio de consultoria especializada no momento de tomar decisão. Segundo a empresa pública, essa questão teria sido levada ao MI, a fim de poder ser discutida num nível hierárquico superior e até mesmo no Conselho Gestor do PISF. Algumas dessas medidas requererão autorização legislativa.

Quanto a contratação de consultoria especializada, a Codevasf elaborou os termos de referência para a contratação e aguarda os desdobramentos das discussões com os Estados Receptores para submeter minuta de Edital ao MI para autorizar a contratação.

Quanto à possibilidade da execução de obras visando a autoprodução de energia, bem como aos recursos orçamentários para implantar instalações de geração de energia alternativa, a Codevasf acompanha o andamento do assunto e, caso as conclusões dos estudos sejam consideradas viáveis, coloca-se à disposição do MI para a implantação dos projetos de geração de energia alternativa, caso essa competência seja delegada à Codevasf.

Quanto a diferenciação do PISF, a Codevasf proporá ao MI e ao Conselho Gestor a busca por um tratamento diferenciado no contexto do setor elétrico tendo em vista a área de atuação e a natureza finalística do PISF.

Essa alternativa será objeto de discussão na elaboração do PGA. Vale registrar a iniciativa da Codevasf, no intuito de diminuir custos da operação do PISF, de encaminhar em 05 maio de 2017 os ofícios nº 317/2017/PR/GB, 318/2017/PR/GB, 319/2017/PR/GB, 320/2017/PR/GB às secretarias de fazenda estaduais e em 25 de maio de 2017 o ofício nº 361/2017/PR/GB ao Ministério da Fazenda e Receita Federal do Brasil consultando sobre a possibilidade imunidade tributária recíproca, com fulcro no art. 150, VI, “a” da Constituição Federal de 1988.

Quanto aos programas ou sugestões para induzir ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos, para a Codevasf essas ações dependem dos encaminhamentos das medidas a serem adotadas com vistas a definir no âmbito do SGIB as responsabilidades pela promoção da gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos disponibilizados, direta e indiretamente, pelo PISF, bem como pela indução do uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF pelos setores usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada pelo PISF. Os programas estariam previstas no PDG e metas de implementação e responsáveis seriam as constantes dos PGAs.

Ademais, cabe ressaltar que, além das atividades de Operadora Federal do PISF, a Codevasf é objeto em propostas de projetos de lei de ampliação de sua área de atuação para as regiões receptoras das águas transpostas (conforme Decreto nº 5.995/06). Nesse sentido seria possível também a Codevasf contribuir com ações de desenvolvimento regional, considerando seu negócio e experiência nesse tipo de atividade de desenvolvimento. Com a proposta, a Codevasf poderia contribuir com os objetivos do SGIB de induzir o uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF junto aos setores usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada.

Assim, deve se aguardar a definição no âmbito do SGIB das responsabilidades pela promoção da gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos, bem como se irá prosperar as propostas de projetos de lei de ampliação de sua área de atuação para as regiões receptoras das águas transpostas. De qualquer forma, a Codevasf deve acompanhar e discutir com ministério o trabalho conjunto que está ocorrendo entre os técnicos da SFRI, da SDR e da SIH sobre o assunto a fim de evitar desperdício de esforços.

Considerações Finais

A atuação do MI e da Codevasf na operacionalização e manutenção do PISF, embora incipiente, tem contribuído para o objetivo de ampliar a oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas. Contudo, são necessários aperfeiçoamentos para assegurar essa oferta, garantir a economicidade dos gastos e para melhorar a gestão e a transparência das ações desenvolvidas.

Benefícios obtidos

Considerando a relevância do PISF e o foco do governo na realização das obras desse empreendimento, evidenciou-se a necessidade de garantir a implementação da Ação responsável pela manutenção desse Projeto na fase de Pré-Operação.

Assim, mais do que demonstrar as fragilidades e lacunas do processo de entrega, os trabalhos tiveram como objetivo ser um elemento indutor de providências, através da criação de elementos de controle que contribuam para o sistema de gestão e governança da operação e manutenção do PISF.

A seguir, apesar de relevante parte das iniciativas estarem em andamento, apresentamos os benefícios efetivamente gerados:

- Apresentação de novos marcos de projeto do cronograma retroativo da operação e manutenção do PISF;
- Promoção e articulação junto às entidades não participantes das oficinas para convalidar as ações e entregas definidas no cronograma retroativo;
- Publicação, por meio da Portaria nº 289, de 27 de novembro de 2015, do Regimento Interno do Conselho Gestor do PISF, o qual traz as definições e competências de seus componentes
- Criação do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI-PISF), reunindo o Ministério da Integração Nacional, a Casa Civil, o MP, a ANA e a Codevasf, com engajamento dos núcleos político e econômico do governo federal, acrescentando ao processo tanto know how quanto legitimidade e eficácia, para elaborar proposta da União para o modelo de operacionalização e manutenção da infraestrutura decorrente do PISF.
- Elaboração de Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Área de Abrangência do PISF – PDRS pela a Secretaria de Desenvolvimento Regional, área especialista no tema dentro do MI, com o planejamento das intervenções estatais mais pertinentes para estimular o desenvolvimento da região beneficiada, utilizando os instrumentos e metodologias previstas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
- Criação da Coordenação-Geral de Gestão de Arranjos Institucionais de Obras Hídricas (CGAOH), por meio de Decreto nº 8.980 de 1º de fevereiro de 2017 e o estabelecimento das competências, de forma a atribuir explicitamente as responsabilidades relacionadas

ao modelo de gestão de projetos estratégicos da SIH a um corpo técnico delegando apropriadamente a consecução das atividades.

- Constituição de grupo de trabalho, por meio do ato administrativo nº 1645 de 25 de novembro de 2016, pela presidente da Codevasf para: realizar diagnóstico da estrutura organizacional da Codevasf, procedendo à análise e avaliação das Unidades Especiais e Escritórios de Representação; e propor nova estrutura para alinhar-se às novas diretrizes governamentais, em especial à operação do Projeto de Integração do rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISF, à execução do Programa de Revitalização da Bacia do Rio São Francisco - Novo Chico, e ao atendimento à Lei nº 13.303/2016, que estabelece o Estatuto Jurídico das Estatais e observância, no que couber, às Resoluções da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societária da União - CGPAR, do Ministério, Desenvolvimento e Gestão.
- Compromisso estabelecido, na Carta que os Governadores entregaram aos representantes da União, pelos quatro estados beneficiados de contratar toda a vazão firme outorgada por um período de cinco anos contanto que a Operadora Federal providencie a compra de energia nas condições mais propícias para garantir preços razoáveis do insumo.
- Criação pela Codevasf da Gerência de Operação do Projeto de Integração do São Francisco, a Unidade Regional de Operação do Projeto de Integração São Francisco na 3ª Superintendência Regional e o Escritório de Apoio Técnico na cidade de Salgueiro/PE.

Sumário

Sumário-Executivo.....	4
Como acontece.....	4
I. Introdução.....	16
2. Objetivos e abordagem.....	18
3. Escopo da Avaliação.....	19
4. Resultados.....	21

I. Introdução

O Programa de Recurso Hídricos, do PPA 2016 a 2019, foi elaborado com base na seguinte Diretriz Estratégica: Promoção da segurança hídrica, com investimentos em infraestrutura e aprimoramento da gestão compartilhada e da conservação da água. Entre os objetivos desse Programa está a ampliação da oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas. O referido Plano Plurianual enfatizou as Iniciativas relacionadas ao Projeto de Transposição do Rio São Francisco e à Operação e Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco – PISF.

De acordo com o Ministério da Integração Nacional – MI, o Projeto de Integração do Rio São Francisco vai garantir a segurança hídrica de 12 milhões de pessoas em 390 municípios dos estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, através da construção de 13 aquedutos, 9 estações de bombeamento, 27 reservatórios, 9 subestações de 230 quilowatts, 270 quilômetros de linhas de transmissão em alta tensão e 4 túneis.

Ainda segundo o MI, o empreendimento possui 477 quilômetros de extensão, divididos em dois eixos (Leste e Norte). As obras do PISF passam pelos seguintes municípios: Cabrobó, Salgueiro, Terranova e Verdejante (PE); Penaforte, Jati, Brejo Santo, Mauriti e Barro (CE); em São José de Piranhas, Monte Horebe e Cajazeiras (PB), formando assim o Eixo Norte. Já no Eixo Leste, o empreendimento atravessa os municípios de Floresta, Custódia, Betânia e Sertânia (PE); e Monteiro (PB), conforme demonstrado na figura abaixo:



Pela imagem é possível observar que os dois eixos de transferência de água são organizados em seis trechos de obras (Metas 1N, 2N, 3N, 1L, 2L e 3L). Essas etapas são compostas pelos antigos 16 lotes do projeto. No quadro abaixo são apresentados o detalhamento e a situação por meta:

Quadro 1: Eixos do PISF

Eixo	Meta	Extensão	Detalhamento	Execução física (%)
Eixo leste	1 L	16 quilômetros (meta piloto)	Compreende a captação no reservatório de Itaparica até o reservatório Areias, ambos em Floresta (PE).	100%
	2L	167 quilômetros	Inicia na saída do reservatório Areias, em Floresta (PE), e segue até o reservatório Barro Branco, em Custódia (PE). As obras passam pelos municípios de Floresta (PE), Custódia (PE) e Betânia (PE).	100%
	3L	34 quilômetros	Este trecho está situado entre o reservatório Barro Branco, em Custódia (PE), e o reservatório Poções, em Monteiro (PB). As obras passam pelos municípios de Custódia (PE), Sertânia (PE) e Monteiro (PB).	100%
Eixo Norte	1N	140 quilômetros	Vai da captação do Rio São Francisco, no município de Cabrobó (PE), até o reservatório de Jati, em Jati (CE). As obras passam pelos municípios de Cabrobó (PE), Terra Nova (PE), Salgueiro (PE), Verdejante (PE) e Penaforte (CE).	92,5%
	2N	39 quilômetros	Começa no reservatório Jati, no município de Jati (CE), e termina no reservatório Boi II, no município de Brejo Santo (CE). Este trecho passa pelos municípios de Jati, Brejo Santo e Mauriti, no estado do Ceará.	99,5%
	3N	81 quilômetros	Estende-se do reservatório Boi II, no município de Brejo Santo (CE), até o reservatório Engenheiro Ávidos, no município de Cajazeiras (PB). Este trecho passa pelos municípios de Brejo Santo (CE), Mauriti (CE), Barro (CE), Monte Horebe (PB), São José de Piranhas (PB) e Cajazeiras (PB).	98,4

Fonte: <http://www.integracao.gov.br/web/projeto-sao-francisco/o-andamento-das-obras>

Para garantir a operação e manutenção dos trechos com obras concluídas foi criada a Ação 213R - Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-Operação, sendo disponibilizado na LOA ao Ministério da Integração Nacional, enquanto Unidade Orçamentária Responsável, os seguintes valores: de R\$ 57.500.000,00 (2015) R\$ 50.337.819,00 (2016) e R\$ 151.680.983,00 (2017) Trata-se de Ação criada com base no Decreto nº 5.995/2006, alterado pelo Decreto nº 8.207/2014, que instituiu o Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – SGB.

São os objetivos do SGB:: I - promover a sustentabilidade da operação referente à infraestrutura hídrica a ser implantada pelo Ministério da Integração Nacional no âmbito do PISF; II - garantir a gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos disponibilizados, direta e indiretamente, pelo PISF; III - viabilizar a melhoria das condições de abastecimento d'água na área de influência do PISF, visando atenuar os impactos advindos de situações climáticas adversas; IV - induzir o uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF pelos setores usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada pelo referido Projeto; e V - coordenar a execução do PISF.

Importante esclarecer que outros órgãos estão envolvidos na implementação dessa Ação, entre eles: Agência Nacional de Águas – ANA (Entidade Reguladora); Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf (Operadora Federal); e Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Meio Ambiente (Conselho Gestor). Além dos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco.

2. Objetivos e abordagem

O Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional é um empreendimento do Governo Federal, sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional – MI, destinado à busca de solução para os graves problemas acarretados pela escassez de água na região, que inviabilizam a sobrevivência em condições dignas dessas populações, gerando situações de pobreza e miséria. Sendo o objetivo principal do PISF assegurar a oferta de água para uma população e uma região que sofrem com a escassez e a irregularidade das chuvas. Não raro, ações emergenciais são aplicadas para atenuar a situação, mas não atingem os pontos centrais do problema: a pouca disponibilidade e a má distribuição de água na região (RIMA, Julho/2004).

Segundo o MI o custo total do Projeto seria de R\$ 8.191.492.46,76, sendo que aproximadamente R\$ 6.038.387.720,57 (73,27%) de obras civis; R\$ 419.545.592,01 (5,12%) de supervisão e gerenciamento; R\$ 689.480.519,86 (8,42%) de eletromecânica; R\$ 968.603.320,28 (11,82%) de meio ambiente e R\$ 75.766.221,54 (0,92%) de projeto executivo.

A complexidade desse projeto indica a necessidade de um excelente planejamento por parte da Administração para garantir que todos os riscos relacionados às entregas parciais e ao início da operação estejam controlados.

Considerando a importância e complexidade do Projeto, o presente trabalho teve por objetivo a avaliação das providências adotadas pelo MI visando a Operação e Manutenção do PISF.

Diante do exposto, a equipe de auditoria definiu as seguintes questões estratégicas:

I. Há planejamento estruturado, com todos os atores, ações, resultados e desenvolvimento no tempo, visando Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-Operação?

I.1. Estão definidas as principais linhas de ação para alcance da meta?

I.2. Foi elaborado cronograma com tarefas/atividades, duração, vínculos de precedência e responsável?

2. Há capacidade e qualidades institucionais, ou seja, domínio de competências, prontidão para atuar, capacidade de atuação na escala do problema e modelos de gestão e jurídico-institucional?

2.1. O Ministério da Integração detém estrutura adequada para a gestão do PISF?

2.2. Há estrutura física e de pessoal para atendimento das atribuições da Operadora Federal do PISF?

3. Há mecanismos de direcionamento estratégico e controle que proporcionem maior previsibilidade e assegurem a execução do programa?

3.1. Há identificação dos principais riscos que precisam ser geridos no PISF, e o que pode impactar a execução das atividades e entregas do projeto?

3.2. O modelo do Sistema de Gestão fornece as condições adequadas, bem como os instrumentos suficientes e na qualidade requerida para garantir a Operação e Manutenção do PISF?

3.3. O Conselho Gestor está cumprido seu papel no Gerenciamento do PISF?

4. Há viabilidade econômica do Projeto que garanta sua existência a longo prazo?

4.1. A arrecadação pela cobrança de água será suficiente para garantir a viabilidade do empreendimento?

4.2. Os custos de aquisição de energia serão suficientes para garantir a viabilidade do empreendimento?

3. Escopo da Avaliação

Os trabalhos foram desenvolvidos com objetivo de verificar se o Sistema de Gestão atual fornece as condições adequadas, bem como os instrumentos de gestão suficientes e na qualidade requerida para garantir a conclusão das obras, o processo de transição e a entrega para a operação do PISF. Nesse sentido foram examinados os seguintes pontos:

- A Estrutura Analítica de Projeto – EAP que possibilite uma visão estruturada das principais linhas de ações;
- O Cronograma, com duração/vínculo/responsabilidade, para cada atividade, fornecendo “quando” e “quem” realizará cada ação;
- Os principais riscos, que precisam ser geridos no PISF, e que podem impactar o andamento das atividades e entregas do projeto;

- A Governança do Sistema de Gestão do PISF, quanto a:
 - A capacidades e qualidades institucionais: domínio de competências, prontidão para atuar, capacidade de atuação na escala do problema e modelos de gestão e jurídico-institucional;
 - A colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos, de modo a promover maior retorno conferindo aos agentes estatais um papel mais indutor, direcionador,
 - fomentador e regulador, e conferindo aos agentes privados um papel mais executor; e
 - A melhoria do desempenho dos agentes envolvidos, por meio de definição de metas, mecanismos de monitoramento e avaliação, incentivo, transparência e responsabilização.

Para realização das atividades propostas foi utilizado a quinta edição do Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projeto (Project Management Body of Knowledge – Guia PMBOK®), como referencial teórico de boas práticas e de vocabulário. O PMBOK fornece diretrizes, define conceitos, descreve ciclo de vida e seus respectivos processos, todos relacionados ao gerenciamento de projetos.

Esse guia foi escolhido, pois é publicado pelo Instituto de Gerenciamento de Projetos (Project Management Institute – PMI), que é uma das maiores associações para profissionais dessa área, contando com mais de 700.000 membros, profissionais certificados e voluntários em praticamente todos os países do mundo.

Para as análises desenvolvidas em relação ao Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco – SGI, considerou-se subdivisão do sistema em projetos específicos, dos quais se destacam dois descritos abaixo:

- O conjunto das obras e demais atividades que compõem a infraestrutura do Projeto de Integração do Rio São Francisco no âmbito do Ministério, cujo término de cada etapa é materializado na entrega da responsabilidade para a Codevasf sobre o respectivo produto.
- As etapas de recebimento e pré-operação pela Codevasf, em conjunto com todas as atividades necessárias para a operação, cujo produto final será a operação comercial plena e contínua, com adução da água até o público-alvo.

Tais premissas são compatíveis com a definição de projetos, segundo o PMBOK, ou seja, “Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. A natureza temporária dos projetos indica que eles têm um início e um término definidos. ”

Em vista da grande extensão e abrangência das áreas de conhecimento, alguns tópicos de algumas áreas foram selecionados para balizarem a avaliação da existência, disponibilidade e suficiência das informações necessárias para o adequado gerenciamento dos projetos:

- Escopo (Estrutura Analítica de Projeto – EAP);
- Tempo (Cronograma, ou sequenciamento das atividades);
- Qualidade (Padrões, conformidade e responsabilidades – inclusive garantias);
- Recursos Humanos (Estrutura da Operadora);
- Comunicações (Necessidades e distribuição de informação às partes interessadas);
- Riscos (Gestão de Riscos relacionados à etapa de pré-operação);
- Partes Interessadas (Identificação, articulação e expectativas das partes).

Além do PMBOK, como apoio técnico, foram utilizados os produtos advindos do Contrato nº 0.033.00/2014 firmado com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para a construção do modelo de gestão do PISF, tendo como objeto a “Prestação de serviços técnicos especializados para elaboração de estudos e mecanismos operacionais e de gerenciamento que subsidiem a construção do modelo para gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco, e que atendam aos requisitos de uso racional dos recursos hídricos, sustentabilidade econômico-financeira e operacional e que assegure a disponibilização da água aduzida pelo PISF em toda região de integração”.

4. Resultados

A partir dos exames realizados, obteve-se um conjunto de constatações. Essas constatações foram submetidas e discutidas com os gestores responsáveis pela execução da Ação de Governo. Posteriormente, foram acordadas recomendações de caráter estruturante, com vistas ao aperfeiçoamento dos controles internos, para as quais o gestor federal apresentou as providências que seriam adotadas, fixando, inclusive, prazo para implementação. Essas recomendações são monitoradas pela CGU, de acordo com um cronograma pré-determinado, objetivando suas implementações.

A seguir são apresentados os resultados para cada uma das questões estratégicas.

I. Há planejamento estruturado, com todos os atores, ações, resultados e desenvolvimento no tempo, visando Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-Operação?

Verificou-se que não há um planejamento estruturado, embora exista avanços no arcabouço teórico, com subdivisão das macroentregas do projeto em componentes menores, possibilitando a visão estruturada e holística das principais linhas de ação necessárias à operação e manutenção do PISF, de acordo com a literatura e boas práticas técnicas. Os problemas relacionados as reprogramações do cronograma de obras durante 2015 e, principalmente às trocas dos gestores das principais instituições envolvidas (MI, MP e Codevasf), ocasionaram prejuízo ao processo, entre eles: a desatualização do cronograma retroativo e a descontinuidade do seu acompanhamento.

Outro aspecto a ser observado, refere-se as atribuições e responsabilidades a serem desenvolvidos em um cenário que interveem múltiplos atores, pois além da dimensão da operação e da manutenção a ser tratada, existem outras duas dimensões do PISF: a gestão de recursos hídricos e o desenvolvimento regional.

Constatou-se também deficiência na definição de responsabilidades de cada atividade, em função da falta, no início, de articulações institucionais conduzidas pelo MI, órgão responsável pela coordenação e execução do PISF, do SGIB e das atividades do Conselho Gestor. Tal deficiência, inclusive, levou a fragilidades nas ações e entregas definidas para entidades não participantes das oficinas.

1.1. Estão definidas as principais linhas de ação para alcance da meta?

Sim, para o empreendimento foi definida a Estrutura Analítica do Projeto (EAP), que é a subdivisão das macroentregas do projeto em componentes menores, possibilitando a visão estruturada e holística das principais linhas de ação necessárias à operação e manutenção do PISF. Além disso, a EAP apresentada atende os requisitos do PMBOK, já que organiza e define o escopo total do trabalho a ser executado a fim de alcançar os objetivos do projeto e criar as entregas requeridas.

Fundamento:

Para a elaboração da EAP foram realizadas, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), por meio da execução do Contrato nº 0.033.00/2014, as seguintes atividades:

- Análise documental: bases de dados fornecidas pelos atores envolvidos, como leis, decretos, relatórios de trabalhos anteriores, cronogramas, documentação disposta na internet e apresentações disponibilizadas tanto pela Codevasf, quanto pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e pela Agência Nacional de Águas (ANA).
- Entrevistas: para a coleta dos primeiros documentos, bem como para o entendimento do PISF na perspectiva de diferentes partes envolvidas, foram também realizadas entrevistas com atores-chave.
- Oficina de trabalho: a partir da análise desses documentos e das informações coletadas nas entrevistas, foi criada uma primeira versão dos instrumentos descritos na metodologia. As versões preliminares foram utilizadas como input para as discussões nas oficinas de trabalho.

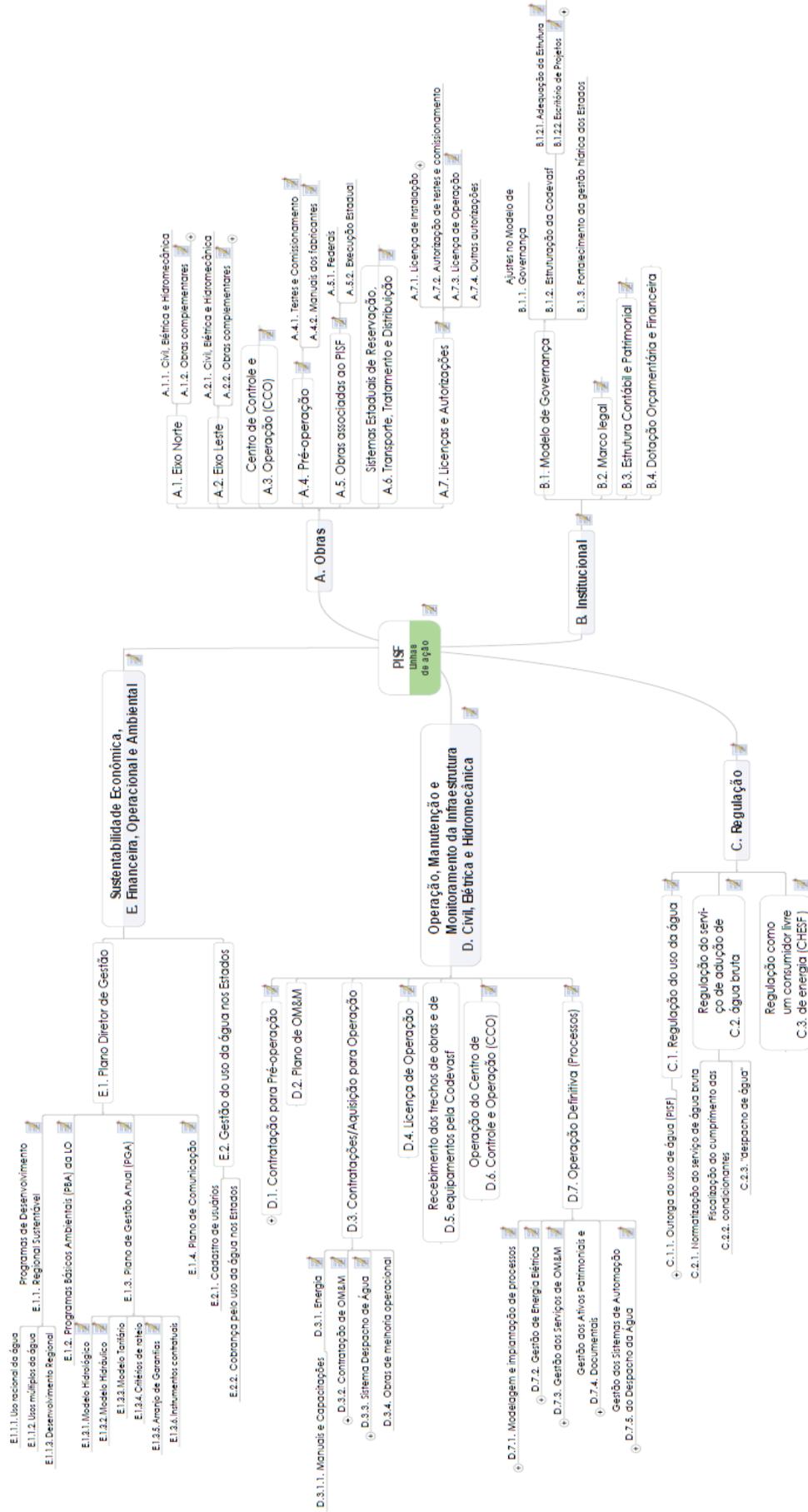
Segundo o PMBOK 5ª edição, a EAP é uma decomposição hierárquica do escopo total do trabalho a ser executado pela equipe do projeto a fim de alcançar os objetivos do projeto e criar as entregas requeridas. A EAP organiza e define o escopo total do projeto e representa o trabalho especificado na atual declaração do escopo do projeto aprovada.

O trabalho planejado é contido dentro dos componentes de nível mais baixo da EAP, que são chamados de pacotes de trabalho. Um pacote de trabalho pode ser usado para agrupar as atividades onde o trabalho é agendado, tem seu custo estimado, monitorado e controlado. Cabe registrar que no contexto da EAP, o trabalho se refere a produtos de trabalho ou entregas que são o resultado da atividade e não a atividade propriamente dita.

Assim, criar a EAP é o processo de subdivisão das entregas e do trabalho do projeto em componentes menores e mais facilmente gerenciáveis. O principal benefício desse processo é o fornecimento de uma visão estruturada do que deve ser entregue.

A Estrutura Analítica do Projeto, como resultado da primeira oficina, com as cinco linhas de ação definidas e os seus desdobramentos, está apresentada a seguir

Figura 1: Estrutura Analítica do Projeto (EAP)



Fonte: Produto 2 - Cronograma Retrospectivo Preliminar da Operação do PISF – 2ª Versão - Contrato nº 0.033.00/2014, com a Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Neste contexto, a Operadora Federal não deve restringir sua atuação apenas aos processos de oferta de água e de manutenção da infraestrutura do PISF, já que a operação e a manutenção seriam apenas uma parte da intervenção.

Além da operação e da manutenção, existiriam outras duas dimensões do PISF, que são a gestão de recursos hídricos e o desenvolvimento regional em que interveem múltiplos atores: gestores de recursos hídricos estaduais e federal (ANA), governo federal, governos estaduais e municipais, comitês de bacias e outras organizações da sociedade civil e o setor privado.

Como existem múltiplos atores desenvolvendo esses macroprocessos, há a necessidade de um operador realizar a integração desses processos, caso contrário, haveria a tendência de fragmentação e redução do efeito/impacto da intervenção.

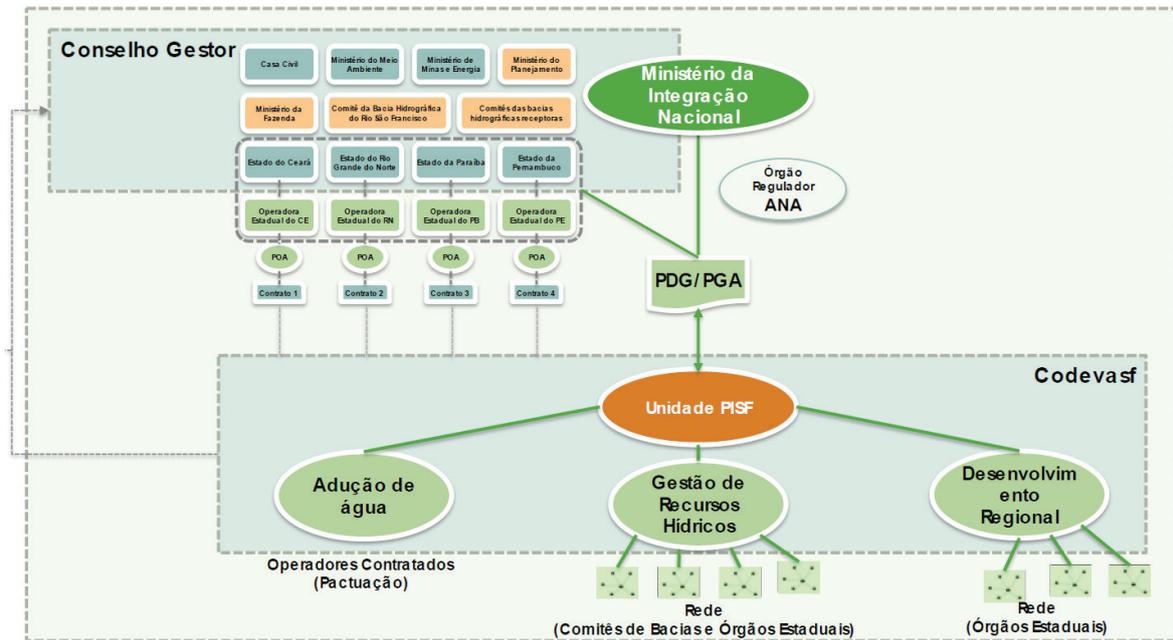
Como o Conselho Gestor, essencialmente, é um órgão consultivo e deliberativo, ou seja, não operacionaliza o sistema, caberia, segundo estudo da FVG, à operadora federal o papel de “interlocutora” da rede, integrando todo o sistema.

No caso de cumprir com esse papel, a Codevasf deve estruturar a área de gestão do PISF considerando as três dimensões do empreendimento. Com efeito, no momento de estruturação dessa área, não poderia ser considerado somente a equipe de campo, os responsáveis pelo Centro de Controle Operacional (CCO) e os responsáveis pela parte financeira e contábil do PISF, funções essencialmente relacionadas à oferta de água e à manutenção da infraestrutura.

A área de gestão do PISF, para tanto, deveria também ser integrada por equipes multidisciplinares com competências para discutir nas áreas de uso eficiente da água e desenvolvimento socioeconômico. Ademais, outra função que precisaria ser adequadamente estruturada é a de comunicação e gestão participativa do PISF.

Nesse modelo, essa Unidade do PISF na Codevasf teria sua atuação segundo a estrutura disposta a seguir:

Figura 2: PISF na Codevasf com dimensões ampliadas



Fonte: Produto 3 – Descrição do Modelo de Governança e Sustentabilidade do Projeto – 2ª Versão - Contrato nº 0.033.00/2014, com a Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Dessa forma, para funcionar, a estruturação da unidade PISF deve seguir duas linhas de ação:

- Estrutura convencional de Operação e Manutenção (O&M) para oferta de água baseada em um modelo hierárquico (de comando e controle) com fins de prestação continuada de serviços; e
- Estrutura em rede (de animação e mobilização) baseada na ativação de estruturas locais, na articulação, arregimentação de esforços e capacitação dos atores locais para a mobilização orquestrada da indução da gestão de Recursos Hídricos e Desenvolvimento Regional. Esse modelo baseia-se na ideia de articulação de agentes públicos e privados para estruturação de sistemas produtivos e na mobilização de recursos locais com caráter redistributivo e inclusivo.

Enquanto a linha de ação “a” refere-se a “fazer”, a linha de ação “b” refere-se a “fazer os outros fazerem”.

Com efeito, deveria ser promovida, sistematicamente, pela empresa a gestão de recursos hídricos e do desenvolvimento da região de abrangência do PISF, considerando que há desigualdades marcantes, peculiaridades demográficas (o semiárido com maior densidade populacional do mundo), risco de regionalismo e disposições constitucionais relativas ao desenvolvimento do Nordeste Setentrional.

As características institucionais recomendadas para as dimensões do PISF são:

Quadro 2: Características institucionais das dimensões do PISF

	Oferta de Água	Gestão de Recursos Hídricos	Desenvolvimento Regional
Escopo	Operação & Manutenção	Uso eficiente e racional de Recursos Hídricos.	Indução do desenvolvimento sustentável
Requisito principal	Prestação de serviços continuados (definidos, especificados etc.).	Articulação, mobilização e animação de rede	
Papel preponderante	Fazer (comando e controle)	Fazer os outros fazerem. Indução a luz de uma agenda estratégica.	
Modelo predominante	80% Hierarquia 20% Rede	90% Rede e 10% Hierarquia	

Fonte: Produto 3 – Descrição do Modelo de Governança e Sustentabilidade do Projeto – 2ª Versão - Contrato nº 0.033.00/2014, com a Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Com base nessa análise, foi questionado ao MI e à Codevasf qual deveria ser o papel desta, considerando as três dimensões do empreendimento: a operação e manutenção; a gestão de recursos hídricos e o desenvolvimento regional; bem como se as demandas de estrutura realizadas preveem essa atuação integrada, sob o risco da operação e manutenção resultar em uso não sustentável da água e não potencializar o desenvolvimento econômico.

Enquanto, desde o início, as manifestações da Codevasf ratificaram o entendimento expresso pela CGU, com base no trabalho da FGV, o MI, de forma positiva, avançou durante as discussões em seu entendimento e atuação, considerando que apresentou medidas visando a gestão e o desenvolvimento sustentável. Para tanto, encaminhou cópia de ofícios expedidos aos governadores dos Estados receptores do PISF solicitando a definição de suas respectivas Operadoras Estaduais, para compor o arranjo institucional, bem como informou sobre a realização de oficinas para estimular o uso racional dos recursos hídricos.

Contudo, há muito mais o que ser realizado, sendo medidas apenas preliminares para alcançar todas as dimensões desse projeto de forma a garantir a eficaz, eficiente e efetiva entrega de água aos beneficiários.

Recomendação ao MI:

Ao MI, em articulação com a Codevasf, apresentar medidas a serem adotadas com vistas a definir no âmbito do SGIB as responsabilidades pela promoção da gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos disponibilizados, direta e indiretamente, pelo PISF, bem como pela indução do uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF pelos setores usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada pelo PISF.

Providências do MI:

O MI e a Codevasf têm recursos e tempo escassos e como a questão da crise hídrica, que era crítica já na época da elaboração do Relatório de Avaliação e dos primeiros produtos da FGV, tomou proporções cada vez mais drásticas, o Ministério se viu forçado a intensificar ainda mais seus esforços para concluir as obras e montagens necessárias para o caminho das águas no Eixo Leste, que agora estão em fase de testes e comissionamento.

Das três dimensões do PISF a mais fácil de gerenciar e também a mais urgente, tanto para o MI como para a Operadora Federal, é sem dúvida a dimensão do serviço de adução de água bruta - operação e manutenção (modelo predominantemente hierárquico). O entendimento do MI e do Governo Federal tem sido o de focar justamente nos desafios mais críticos do modelo de gestão para permitir a entrega comercial de água nos portais. Os trabalhos se focaram em construir os consensos com os estados sobre o modelo de pagamento, as garantias e o modelo tarifário (as sustentabilidades financeira e operacional do Termo de Compromisso de 2005), o que ainda está em curso.

Quanto às características institucionais, as outras duas dimensões (gestão de recursos hídricos e desenvolvimento regional) são predominantemente do tipo “rede”. Esse tipo de gestão é difícil para o MI pois, embora tenha sido encarregado do papel de coordenador do SGI, tem ainda a necessidade de construir uma cultura de liderança em articulações institucionais tão complexas como as desse sistema de gestão, que envolve questões como por exemplo do pacto federativo. Ressaltando que tem de fazer isso enquanto lida com os próprios desafios das obras que são por si só de grandes proporções e bastante delicados. Uma prova dessa necessidade é que com o engajamento de outros ministérios dos núcleos político e econômico do governo federal, com a criação do GTI, foi acrescentado ao processo tanto know how quanto legitimidade, e as discussões sobre o modelo de gestão se tornaram cada vez mais eficazes.

Para a dimensão da gestão dos recursos hídricos o MI considera que a eficiência do uso da água aduzida pelo PISF depende basicamente de se assegurar que o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos funcione adequadamente. Na verdade, as instituições de gestão de recursos hídricos federais e estaduais já estão agindo na região da integração.

Naturalmente os estados serão os responsáveis pela gestão das águas aduzidas pelo PISF após os pontos de entrega, uma vez que não há mais dominialidade da União fora da infraestrutura do PISF. Eles já possuem seus sistemas de gerenciamento de recursos hídricos e precisam cumprir a Lei nº 9.433/1997 na gestão das águas sob seu domínio, inclusive no que diz respeito ao uso prioritário para o consumo humano e a dessedentação de animais em situações de escassez. Situação que se compatibiliza perfeitamente com a Resolução ANA nº 411/2005 que outorga ao PISF a vazão firme de 26,4 m/s, correspondente à demanda projetada para o ano de 2025 para consumo humano e dessedentação animal na região, que poderá atender o uso múltiplo na região receptora enquanto aquela demanda real não for atingida.

É essencial que os estados possam exercer adequadamente sua dominialidade quanto aos volumes entregues pelo empreendimento. Assim procura-se atender, por um lado, o fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos que diz que a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades, e por outro, o critério de que é justo que o estado tenha a prerrogativa de alocar os recursos hídricos adquiridos por meio do PISF, dentro dos limites da Lei, uma vez que será responsável pelos pagamentos pelo serviço de adução de água bruta.

Para cumprir o estabelecido no Termo de Compromisso o GTI estudou as formas de realizar a delegação aos Estados da operação e manutenção dos reservatórios estratégicos que receberão água do PISF. Foi recomendada a formalização de contrato de cessão de uso dos reservatórios federais assim como a transferência das atribuições de gestão de recursos hídricos nos açudes que abastecem apenas um estado. Este assunto foi apresentado aos Estados na 4ª reunião ordinária do Conselho Gestor do PISF - CGPISF, realizada em 08/06/2017, e a minuta de contrato de cessão será avaliada pelos Estados.

Quanto à indução ao uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF pelos usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada, previsto no inciso IV, art. 1º, do Decreto nº 5.995/2006; e aos programas que induzam ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF e que potencializem o desenvolvimento econômico e social da região beneficiada, bem como as fontes de recursos e responsabilidades pela implementação, previsto no inciso VIII, art. 18, do Decreto nº 5.995/2006, a Secretaria de Desenvolvimento Regional - SDR, área especialista no tema dentro do MI, elaborou o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Área de Abrangência do PISF - PDRS com o planejamento das intervenções estatais mais pertinentes para estimular o desenvolvimento da região beneficiada, utilizando os instrumentos e metodologias previstas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Além disso, sob a responsabilidade da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – SFRI/MI existem outros mecanismos como os Fundos Constitucional e de Desenvolvimento do Nordeste e os incentivos fiscais, utilizados com o objetivo de induzir desenvolvimento regional.

E ainda, a Secretaria de Infraestrutura Hídrica - SIH, iniciará a discussão com os técnicos da SFRI e da SDR, para estudar quais ações e possibilidades, sob responsabilidade dessas secretárias, contribuem para os propósitos estabelecidos pelo Decreto nº 5.995/2006. Essa estratégia foi uma alternativa pragmática adotada pela SIH para atender aos objetivos do PISF com os instrumentos já disponíveis no MI, sem a necessidade de articulações institucionais mais complexas.

Por último, no que diz respeito à delimitação das responsabilidades no SGI, o entendimento atual do MI é que o desempenho esperado da Codevasf, ao menos nesse momento, é restrito ao seu papel de Operadora Federal conforme descrito no Decreto nº 5.995/2006, ou seja, o de exercer suas funções necessárias à operacionalização e à manutenção da infraestrutura decorrente do PISF, incluindo aí a elaboração do PGA. O MI, pretende trabalhar para que

a Operadora Federal consiga desempenhar adequadamente suas atividades na dimensão de adução de água bruta, o que já é uma tarefa razoável para ambos os parceiros, considerando as grandezas do projeto e as incertezas inerentes a este início de operação.

As atividades da Codevasf nas outras dimensões do PISF, ao menos no início da operação comercial, deverão ser secundárias na área de integração e devem se concentrar principalmente na Bacia Hidrográfica do rio São Francisco, em que a Companhia tem atribuições legais a desempenhar.

Conclusão sobre as providências do MI:

Considerando a extensão da crise hídrica, das três dimensões do PISF a mais fácil de gerenciar e também a mais urgente, tanto para o MI como para a Operadora Federal, tem sido a dimensão do serviço de adução de água bruta, focando justamente nos desafios mais críticos do modelo de gestão para permitir a entrega comercial de água nos portais. Dessa forma, o MI opina que as atividades da Codevasf, nesse momento, devem se concentrar principalmente nessa dimensão.

Nesse sentido, o MI assume que as outras duas dimensões (gestão de recursos hídricos e desenvolvimento regional) são de gestão difícil devido à complexidade das articulações institucionais e os desafios das obras.

No entendimento do ministério, para a dimensão da gestão dos recursos hídricos, os estados serão os responsáveis pela gestão das águas aduzidas pelo PISF após os pontos de entrega uma vez que não há mais dominialidade da União fora da infraestrutura do PISF e que esses possuem seus sistemas de gerenciamento de recursos hídricos estaduais.

Para cumprir providências que considera do seu alcance, o GTI estudou as formas de realizar a delegação aos Estados da operação e manutenção dos reservatórios estratégicos que receberão água do PISF, entre outras iniciativas.

Quanto à indução ao uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF pelos setores usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada a Secretaria de Desenvolvimento Regional, elaborou o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Área de Abrangência do PISF - PDRS com o planejamento das intervenções estatais mais pertinentes para estimular o desenvolvimento da região beneficiada, utilizando os instrumentos e metodologias previstas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Cabe ressaltar que esse plano precisar ser aprovado para atender a recomendação.

Além disso, sob a responsabilidade da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – SFRI/MI existem outros mecanismos como os Fundos Constitucional e de Desenvolvimento do Nordeste e os incentivos fiscais, utilizados com o objetivo de induzir desenvolvimento regional. Conclui-se, portanto, que o MI apresentou novo rumo as suas providências, buscando articular-se com os atores participantes, dentro do que entende que é sua competência e está

ao seu alcance, visando o atendimento da recomendação, entretanto, ainda há muito o que ser feito para que as providências tenham um desfecho

Providências da Codevasf:

Segundo a Codevasf, sendo o papel do Coordenador do Sistema, a gestão do SGIB, ou seja, do Ministério da Integração Nacional, como alternativa a Codevasf poderia ser o braço executivo das ações necessárias à gestão do Sistema, subsidiariamente ao MI e ao Conselho.

Refere-se às atividades operacionais para a gestão, conforme recomendação constante do P6-Guia de Elaboração do PDG, às fls. 102, considerando que a Codevasf precisará estruturar-se para atividades de gestão da Operadora Federal, inerentes à operação e manutenção da infraestrutura federal, envolvendo atividades de planejamento de curtíssimo, médio e longo prazos, acompanhamento e monitoração, apenas relativas à operacionalização dessa infraestrutura.

Todavia, para essa ampliação de escopo para todo o Sistema, torna-se condição para o êxito dos objetivos do PISF, relativamente às atividades que envolvem elaboração de diagnósticos de estudos de planejamento de acompanhamento de dados, entre outras, que a Codevasf obtenha delegação formal por Portaria do MI ou por alteração do Decreto, e acima de tudo, apoio desse Ministério e do Conselho Gestor.

Conclusão sobre as providências da Codevasf:

É evidente a vontade da Codevasf de ampliar sua atuação o que demandaria delegação formal. Por sua vez, o MI opina que as atribuições a que está encarregada já são um desafio suficiente, pelo menos por enquanto.

De qualquer forma, todos os atores devem ficar atentos e ter uma visão pró-ativa de que não adiantará a água chegar no Estados e depois não ser bem gerida e proporcionar benefício real à população.

1.2. Foi elaborado cronograma com tarefas/atividades, duração, vínculos de precedência e responsável?

Não. Há um cronograma retroativo construído com metodologia correta, contudo, a troca dos comandos das principais instituições envolvidas (MI, Codevasf, MPOG), levaram a sua desatualização e descontinuidade do seu acompanhamento.

Ainda, na definição de responsabilidades por cada atividade, a falta de articulações institucionais conduzidas, inicialmente, pelo Ministério da Integração Nacional, órgão responsável pela coordenação e execução do PISF, do SGIB e das atividades do Conselho Gestor, levou a fragilidades nas ações e entregas definidas para entidades não participantes das oficinas.

Fundamento:

Conforme dito, como método de planejamento, foi utilizado o Cronograma Retroativo Preliminar que tem como objetivo identificar as ações a serem executadas pelas diversas entidades relacionadas ao PISF, de modo a garantir que o empreendimento entre em operação no período determinado, respeitando todas as exigências do projeto.

Para tanto, para construção do Cronograma Retroativo Preliminar foi criada uma metodologia em três níveis de detalhamento.

O primeiro nível, chamado nível macro, é, conforme exposto, representado pela Estrutura Analítica do Projeto (EAP), que é a subdivisão das macroentregas do projeto em componentes menores, possibilitando a visão estruturada e holística das principais linhas de ação necessárias à operação do PISF. As linhas de ação definidas, no trabalho, para o PISF são:

- Obras;
- Institucional;
- Regulação;
- Operação, manutenção e monitoramento da infraestrutura civil, elétrica e hidromecânica; e
- Sustentabilidade econômica, financeira, operacional e ambiental.

O segundo nível, ou nível meso, é representado pelo Cronograma de Marcos, que apresenta os marcos de gestão (entregas) necessários à operação das etapas das obras finalizadas, organizados em períodos semestrais. Essa ferramenta foi utilizada para que os gestores do projeto possam ter uma visão temporal mais clara dos elementos que precisam ser entregues em cada um dos espaços temporais de seis meses. O principal ganho dessa ferramenta é a visibilidade dos marcos críticos do projeto que ela proporciona.

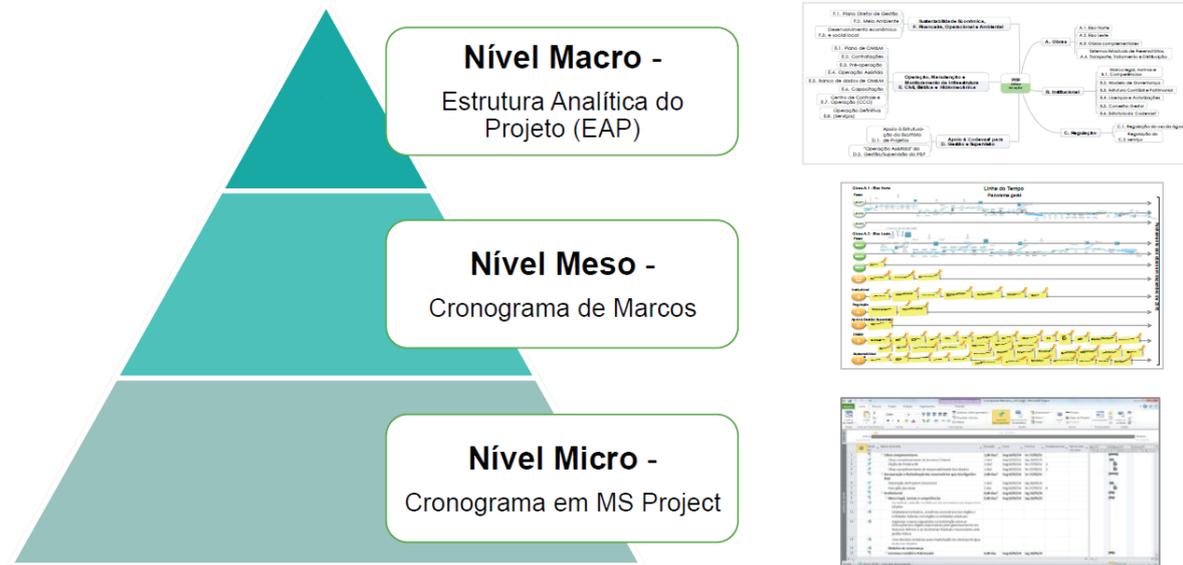
Os recortes temporais desse instrumento, em sua última versão disponibilizada, foram:

- Junho de 2014;
- Dezembro de 2014;
- Junho de 2015; e
- Dezembro de 2015.

O nível micro traz o cronograma na sua versão mais detalhada, Cronograma Retroativo Preliminar propriamente dito, sistematizado na ferramenta MS Project, contendo os vínculos de precedência, os responsáveis e as datas de início e término de cada atividade. Esse seria o principal instrumento de gestão para o monitoramento das entregas e dos prazos definidos entre os diversos atores envolvidos com o PISF.

O cronograma proporciona responsabilização, pois define especificamente os responsáveis por cada atividade durante um período estimado, bem como demonstra aos gestores os vínculos de precedência, que são as atividades que precisam ser finalizadas para que outras iniciem.

Figura 3: Estrutura de Modelagem do Cronograma Retroativo



Fonte: Produto 2 - Cronograma Retroativo Preliminar da Operação do PISF – 2ª Versão
- Contrato nº 0.033.00/2014, com a Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Depois da primeira oficina realizada em 28/05/2014, conforme exposto anteriormente, definiu-se que seria necessário o desenvolvimento de “mini-oficinas” específicas para cada linha de ação identificada na EAP, com atores-chave, objetivando detalhar as ações que já tinham sido previamente identificadas (nas etapas de levantamento documental e entrevistas), além de acrescentar outras ainda não contempladas. Adicionalmente, as “mini-oficinas” tinham como objetivo definir as predecessões (vinculações entre ações), os responsáveis por cada ação e as respectivas datas de início e término. A última ocorreu em 11/06/2014 e suas listas de presenças foram encaminhadas.

Segundo o PMBOK, 5ª edição, marco é um ponto ou evento significativo no projeto. A lista de marcos identifica todos os marcos do projeto, indicando os obrigatórios, tais como os exigidos por contrato, e os opcionais, como os baseados em informação histórica. Os marcos são semelhantes às atividades normais do cronograma, com a mesma estrutura e atributos, mas têm duração zero, pois representam um momento no tempo. A lista de marcos pode conter datas agendadas para aqueles específicos, que podem influenciar a maneira como as atividades são sequenciadas.

Dessa forma, os marcos de projeto podem ser considerados restrições de escopo, em que definem as restrições ou limitações internas e externas específicas associadas com o escopo do projeto que afetam a execução desse. Assim, foi apresentado o Cronograma de Marcos, com todas as principais entregas previstas a cada seis meses, de forma a possibilitar a operação do PISF. Com efeito, caso alguma entrega (macro e meso) não fosse realizada, a operação do PISF

seria prejudicada ou postergada, o que de fato ocorreu. Os cortes temporais delimitados são os seguintes:

- Etapa 1 - até junho de 2014 (1º semestre de 2014);
- Etapa 2 - até dezembro de 2014 (2º semestre de 2014);
- Etapa 3 - até junho de 2015 (1º semestre de 2015);
- Etapa 4 - até dezembro de 2015 (2º semestre de 2015).

De uma análise simples, verificou-se que, em que pesem os marcos corresponderem ao que preconiza o PMBOK, os mesmos estão desatualizados e, portanto, a operação do PISF estaria postergada considerando esse planejamento inicial.

Tanto para o ministério como para a Codevasf, questionou-se o motivo de o cronograma de marcos estar desatualizado e por consequência as datas de início e término das entregas e das ações. Considerando que sua produção foi realizada em 28/05/2014, pediu-se para se justificar sua falta de atualização e, se for o caso, a previsão de quando ela ocorrerá.

Segundo a Codevasf, a atualização do cronograma de marcos, por envolver entregas e ações referentes às obras, é realizado e disponibilizado pelo Ministério da Integração Nacional, por meio dos portais “pisf.mi.gov.br” e “gerenciamentopisf.com.br”. Ocorre que, considerando o dinamismo das obras, os cronogramas existentes nos sistemas nem sempre seriam atualizados no mesmo instante, o que se refletiria no Cronograma Retroativo. Além disso, por causa do volume de informações e sistemas envolvidos haveria divergências nas fontes disponibilizadas através desses portais, com implicações no cronograma retroativo.

Para lidar com essa situação, estaria buscando-se aperfeiçoar os sistemas de controle e dirimir dúvidas relacionados aos marcos das entregas, por meio de reuniões periódicas na Comissão de Integração das Ações de Execução do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional (PISF) – CIAPISF.

Pela sua resposta, a Codevasf pareceu misturar cronograma de referência com a realização do cronograma real. O cronograma de marcos não pode ser compreendido como uma referência a ser atualizada permanentemente em função da alimentação de um sistema, mas sim como parâmetro balizador de escopo, em função de restrições ou limitações internas e externas específicas que afetariam a execução do PISF.

Por sua vez, a SIH assumiu que o cronograma constante no portal PISF está desatualizado, tendo em vista que para a rotina de monitoramento não era mais utilizada tal ferramenta.

Ainda, afirma que utilizam como referência os cronogramas acordados com as contratadas, que representam uma projeção dos prazos de conclusão das atividades em função da produtividade observada, servindo como instrumento para cobrança da produção pelas contratadas, podendo ser alterada em função do ritmo da execução das obras.

Por fim, afirma que promoverá a atualização sistemática do cronograma retroativo. Contudo, entende-se que tal procedimento desvirtua o objetivo desta ferramenta, pois os marcos de projeto podem ser considerados como metas, já que definem as restrições internas ou externas específicas associadas com o escopo de projeto que afetam sua execução, em que se há a expectativa da sua realização por parte dos interessados. E, por definição, metas não devem ser alteradas a qualquer momento, mas somente quando há mudança de contexto, senão deixam de ter o papel de incentivo na busca de sua concretização, bem como de sinalizador de eventuais atrasos.

Ao se relacionar, por exemplo, marcos com prazos contratuais, se obtém adequado limite que, por sua vez, pode ser alterado de acordo com determinados trâmites e readequações acordadas.

Assim, ao se recomendar sua atualização, não é porque se pretende que isso se torne constante, mas porque se alcançou o ponto da sua completa divergência da realidade, considerando que os marcos foram há muito ultrapassados. Ou seja, o desejável não é que se tenha um cronograma atualizado mediante sua constante revisão e alteração (postergação) das metas, mas que se persiga sempre o cumprimento do cronograma, de forma que, mediante correções e ajustes na execução das obras, as metas (marcos) sejam atingidas conforme planejado e o andamento do projeto fique aderente ao cronograma, visando a entrega tempestiva dos objetos contratados e o adequado planejamento das etapas posteriores do empreendimento, criando, assim, condições para a efetiva entrega dos serviços ao beneficiário final (sociedade).

Da Descontinuidade do acompanhamento do cronograma retroativo

Conforme exposto, o Cronograma Retroativo Preliminar seria o principal instrumento de gestão para o monitoramento das entregas e prazos definidos entre os diversos atores envolvidos com o PISF.

A última versão apresentada do Cronograma Retroativo representa a linha de base (“baseline”) do planejamento de ações para implantação do PISF. A linha de base do cronograma é como uma “fotografia” da versão aprovada pelas partes envolvidas, análogo a um “congelamento” do que foi planejado para o PISF. A linha de base é utilizada para avaliar a evolução do Projeto (andamento do PISF), por meio da comparação do planejado (versão inicial do Cronograma Retroativo) com o realizado. Vale destacar que sempre que houver uma nova repactuação de ações e prazos do Cronograma Retroativo, deverá ser gerada uma nova linha de base do cronograma a ser aprovada pelos atores envolvidos, e divulgada a todas as partes interessadas do projeto.

Segundo a Codevasf, foi detectada a necessidade de desmembramento de alguns tópicos propostos, constituindo subprojetos para o acompanhamento de determinadas etapas, como na aquisição de energia elétrica, compostas de diversos subníveis e detalhamentos específicos. Outro acompanhamento criado, especificamente, trata da gestão dos produtos propostos para o contrato com a FGV, relacionados ao modelo de gestão.

Deve-se relatar que este produto estava alinhado com a diretriz do Ministério da Integração Nacional de que a partir de junho 2014 já haveria pré-operação de trechos. Diante das constantes reprogramações do cronograma de obras que ocorreram durante o exercício passado e, principalmente, pela troca dos comandos das principais instituições envolvidas (MI, Codevasf, MP), o acompanhamento do cronograma retroativo acabou sofrendo certa descontinuidade. Em 2015, deu-se a retomada efetiva das relações institucionais entre a operadora e o MI.

Assim, encontrava-se, de acordo com a Codevasf, em desenvolvimento proposta para a inclusão dos marcos no âmbito do próprio cronograma retroativo, de forma a destacar aqueles que representassem relevante impacto nas atividades de gestão, sejam de pré-operação ou mesmo já se vislumbrando a efetiva operação do PISF. As adequações estão sendo baseadas na documentação oficial do MI quanto ao andamento da obra, como por exemplo, o sumário executivo, a agenda de comissionamentos e testes, o acompanhamento das deliberações da Comissão de Integração das Ações de Execução do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional - CIAPISF.

Indiretamente, apenas reforça a relevância do papel de coordenação estabelecido para o MI no sentido de reunir as informações necessárias para a atualização de uma linha base de planejamento de longo prazo, envolvendo todos os órgãos com participação na Operação e Manutenção do PISF.

Por sua vez, a SIH, de forma positiva, afirma que o procedimento de atualização de marcos de projeto do cronograma retroativo seria providenciado e, após a atualização do cronograma retroativo, este seria encaminhado à Secretaria Executiva do conselho Gestor para apreciação em reunião ordinária.

Das Fragilidades nas ações e entregas definidas para entidades não participantes das oficinas

O cronograma retroativo contém as linhas de ações, as entregas e as ações, os responsáveis (Codevasf, DNOCS, IBAMA, Estados, FGV, DEST, Conselho Gestor, ANA, CHESF, NOS, Escritório de projetos, ANEEL ou MI), os vínculos e as respectivas durações. Ocorre que somente o MI, FGV, e a Codevasf participaram das oficinas que deram origem ao trabalho.

Assim, em primeiro lugar foi questionado se o MI e a Codevasf reconhecem as entregas e ações definidas, a partir do resultado das oficinas, no Cronograma Retroativo, como atividades sob sua responsabilidade.

De acordo com o MI, este reconhecerá e adotará as ações e entregas, quando aprovadas em última instância, consoante sua oportunidade e pertinência. Já a Codevasf entende que caberá ao Ministério da Integração Nacional, no papel de Coordenador e Empreendedor do projeto conduzir articulações institucionais e políticas visando a ratificação das propostas constantes no cronograma retroativo.

Com efeito, foi solicitado ainda ao MI e à Codevasf justificar a definição de responsabilidade de entregas e ações para outras instituições que não participaram das oficinas, bem como informar sobre a intenção de inseri-las no esforço coordenado necessário ao cumprimento das entregas e das ações, segundo cada responsabilidade.

Para o MI, o Cronograma Retroativo não imporia obrigações notadamente a terceiros, apenas elencaria um conjunto de atividades necessárias (caminho crítico) prévio à operação do PISF. Nesse sentido, a inserção e a participação dos distintos atores de interesse do empreendimento PISF são inseridos consoantes à oportunidade e as necessidades.

Para a Codevasf, a definição de responsabilidades das instituições constantes no cronograma retroativo levou em consideração as competências estatutárias ou da lei de criação das instituições citadas.

As tarefas atribuídas a tais instituições no cronograma retroativo deverão ser convalidadas através de articulações institucionais conduzidas pelo Ministério da Integração Nacional, órgão responsável pela coordenação e execução do PISF, do SGIB e das atividades do Conselho Gestor. Segundo a empresa pública, o esforço e a construção da estratégia de envolvimento das instituições inseridas no âmbito do PISF, será formatada pelo Ministério da Integração Nacional. E caberia à Codevasf no papel de operadora federal, contribuir com o empreendedor para o alcance dos objetivos preconizados para o PISF.

Conforme informações prestadas pelo MI, um Grupo Interministerial será constituído para debater e alinhar pontos do modelo de gestão construídos nas oficinas.

Entende-se que o Cronograma Retroativo não impõe obrigação a terceiros, e que seria resultado da percepção das atividades necessárias, levando em consideração as competências estatutárias ou da lei de criação das instituições citadas. Entretanto, mesmo sendo considerada positiva a iniciativa da criação do cronograma, parte de suas informações foram inferidas por outros agentes, o que pode provocar um distanciamento relevante entre o planejamento e a realidade.

Com o avanço das discussões junto à CGU, a Codevasf, formalmente, reconheceu em sua manifestação que o risco de sucesso parcial ou moderado na gestão do PISF é muito grande se atores importantes não forem efetivamente incorporados ao Sistema de Gestão, exemplificando o caso do DNOCS.

Quanto à SIH, esta frisou que está em constante atuação junto a entes/órgãos envolvidos no PISF, no sentido de equacionar o modelo de gestão a ser construído, bem como atuar diretamente nas questões relevantes quanto às tomadas de decisões nas questões inerentes à O&M do PISF. Cita que, para tanto, foi criado o Grupo de Trabalho Interinstitucional, reunindo o Ministério da Integração Nacional, a CC/PR, o MPOG, a ANA e a Codevasf, com ação efetiva junto aos membros do Governo Federal que participam do Conselho Gestor.

Para sustentar essa manifestação, foi encaminhada a Ajuda Memória da 1ª Reunião do citado GT, datada de 25/08/2015, bem como das reuniões realizadas em 07/03/2016 e 14/03/2016 que trataram de assuntos relacionados ao modelo de gestão; critérios de rateio para formação de tarifa do PISF; regras de uso da água do PISF pelo consumidor independente; garantias financeiras dos estados à operadora federal; delegação pela união aos estados beneficiados pelo PISF da operação e manutenção integral dos reservatórios objetos do Termo de Compromisso de 2005; entre outros.

Em que pese observar-se que essas reuniões são etapas relevantes de preparação para as discussões com os Estados, falta ainda a ação direta de articulação junto às entidades não participantes das oficinas para convalidar as ações e entregas definidas no cronograma retroativo.

Recomendações ao MI:

Sobre o assunto, foram realizadas as seguintes recomendações:

- Ao MI, em conjunto com a Codevasf, e, em articulação com os demais atores:
 - atualizar e apresentar os marcos de projeto do cronograma retroativo da operação e manutenção do PISF;
 - incluir no Cronograma Retroativo os marcos de projeto atualizados;
 - atualizar e apresentar o Cronograma Retroativo, definindo, inclusive, as responsabilidades de cada ente, para deliberação do Conselho Gestor.
- Ao MI: promover articulação junto às entidades não participantes das oficinas para convalidar as ações e entregas definidas no cronograma retroativo.

Providências do MI:

Considerando o entendimento de que os marcos de projeto podem ser atribuídos como metas, já que definem as restrições internas ou externas específicas associadas com o escopo de projeto que afetam sua execução, em que há a expectativa da sua realização por parte dos interessados, atualmente existem dois grandes marcos de projeto para o PISF que devem determinar as precedências do cronograma de atividades dos parceiros do SGIB:

- Início da Operação Comercial no Eixo Leste – 1º trimestre de 2018;
- Entrega de água no reservatório de Jati durante a pré-operação do Eixo Norte.

Para o Eixo Leste foi tomada a decisão pela alta direção do MI de que é preciso cumprir invariavelmente a condicionante da Outorga que determina o início da operação da primeira fase do empreendimento até 26 de março de 2018, sem novas prorrogações. Isso implica que todos os elementos do modelo de gestão necessários para as transações comerciais entre a Operadora Federal e as Estaduais no Eixo Leste (Planos Operativos, PGA, tarifas, etc.) devem estar funcionais ao menos até fevereiro de 2018.

Para o Eixo Norte existe a premência de se atender emergencialmente a região metropolitana de Fortaleza que se encontra em grave risco de desabastecimento caso a situação climática não se reverta no curto prazo.

O primeiro trecho do Cinturão das Águas do Ceará que pode entregar até 10 m³/s desde o reservatório de Jati (Eixo Norte) até a bacia do Jaguaribe (que está integrada a Fortaleza) deverá estar concluído até janeiro de 2018 e por isso a meta da alta direção do MI é que o caminho das águas até aquele reservatório esteja disponível até essa data.

Contudo, embora o contrato com a vencedora da licitação dos serviços remanescentes da Meta IN (o gargalo para a funcionalidade do Eixo Norte) estivesse assinado, o MI estava enfrentando contestação judicial do resultado do certame e por isso todo o desenvolvimento do seu cronograma poderia ser comprometido por essa incerteza não gerenciável pela Pasta.

Quanto ao Cronograma Retroativo, embora algumas de suas atividades já tenham sido superadas, o DPE tem interesse de utilizá-lo para o planejamento das atividades do SGIB e o Diretor autorizou a CGAOH a realizar o trabalho de atualizar e adaptar o Cronograma Retroativo para o uso da SIH.

Sobre a validação de ações e entregas definidas no Cronograma Retroativo de entidades não participantes das oficinas realizadas pela FGV, em um levantamento das entidades apontadas como responsáveis na lista de atividades, foi verificado que se tratam de: CHESF, ANEEL, ONS, DNOCS, IBAMA, DEST e Estados Receptores. As atividades relacionadas às entidades do setor elétrico foram realizadas ao longo do processo de capacitação da Codevasf para a compra de energia e energização da rede necessárias para a pré-operação do Eixo Leste.

A articulação com o DNOCS e os Estados Receptores para o cumprimento das ações indispensáveis à implantação do modelo de gestão está em curso nas discussões sobre a delegação dos reservatórios, modelo de garantia, de pagamento e de tarifas (GTI, reuniões com os governadores na CC-PR e no Conselho Gestor).

Apenas o contato com o DEST não evoluiu e não há sinalização de que a decisão anterior daquele departamento venha sofrer alteração, esse é um assunto que precisa ser levado à consideração dos níveis de decisão estratégica do Governo Federal.

Conclusão sobre as providências do MI:

Segundo o MI, atualmente existem dois grandes marcos de projeto para o PISF, um para cada eixo, que devem determinar as precedências do cronograma de atividades dos parceiros do SGIB.

Para tanto, o Diretor autorizou a CGAOH a realizar o trabalho de atualizar e adaptar o Cronograma Retroativo para o uso da SIH.

Sobre a validação de ações e entregas definidas no Cronograma Retroativo de entidades não participantes das oficinas realizadas pela FGV, o MI apresenta uma atualização das articulações, demonstrando avanços nesse tema, que deverão estar refletidos em um novo Cronograma Retroativo a ser encaminhado.

Providências da Codevasf:

A empresa pública coloca-se à disposição do MI para atualizar e apresentar os marcos de projeto do cronograma retroativo da operação e manutenção do PISF, bem como para, a partir das atualizações, propor definição das responsabilidades de cada ente para deliberação do Conselho Gestor.

Conclusão sobre as providências da Codevasf:

Verifica-se, como avanço, que o MI está assumindo seu papel de articulação como coordenador do Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – SGI, responsabilizando-se pelo Cronograma retroativo.

2. Há capacidade e qualidades institucionais, ou seja, domínio de competências, prontidão para atuar, capacidade de atuação na escala do problema e modelos de gestão e jurídico-institucional?

Não. O MI criou uma nova estrutura, atribuindo explicitamente as responsabilidades relacionadas ao modelo de gestão de projetos estratégicos da SIH a um corpo técnico, ainda pequeno. Vale lembrar que, inicialmente, o MI estava concentrando as atividades no Secretário de Infraestrutura Hídrica.

Por sua vez, a Codevasf teve uma solicitação de pessoal e estrutura frustrada perante o MP e para atender provisoriamente as demandas do PISF, criou a Gerência de Operação do Projeto de Integração do São Francisco, a Unidade Regional de Operação do Projeto de Integração São Francisco na 3ª Superintendência Regional e o Escritório de Apoio Técnico na cidade de Salgueiro/PE.

2.1 O Ministério da Integração Nacional detém estrutura adequada para a gestão do PISF?

Não. O Ministério da Integração Nacional não contava inicialmente com uma estrutura específica para os assuntos relacionados a gestão do PISF. O Departamento de Projetos Estratégicos da Secretaria de Infraestrutura Hídrica – DPE/SIH estava envolvida com a execução das obras PISF, e não com a gestão do empreendimento. A gestão estava a cargo apenas do Secretário de Infraestrutura Hídrica e de eventuais Grupos de Trabalhos formados, e consultoria contratada.

Com o avançar das discussões, o MI apresentou a criação da Coordenação-Geral de Gestão de Arranjos Institucionais de Obras Hídricas - CGAOH, por meio de Decreto nº 8.980 de 1º

de fevereiro de 2017, e o estabelecimento de adequadas competências de forma a atribuir explicitamente as responsabilidades relacionadas ao modelo de gestão de projetos estratégicos da SIH a um corpo técnico delegando apropriadamente a consecução das atividades.

Fundamento:

Não está claro quem é o responsável pelo SGIB: O MI ou o Conselho Gestor, considerando os arts. 4º e 6º do Decreto nº 5.995/2006, transcritos abaixo:

Art. 4º O Ministério da Integração Nacional é o órgão responsável pela política nacional de infra-estrutura hídrica, encarregado da implantação do PISF, tendo as seguintes atribuições, além de outras fixadas em lei e neste Decreto:

I - coordenar a execução do PISF;

II - coordenar o SGIB;

...

Art. 6º O PISF será gerido por um Conselho Gestor de caráter consultivo e deliberativo, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, com as seguintes competências: (Redação dada pelo Decreto nº 8.207, de 2014)

...

V - acompanhamento da execução do PISF;

Contudo, apesar dessa falta de clareza, verifica-se que, na prática, todas essas responsabilidades recaem sobre o Secretário da Infraestrutura Hídrica.

Para se entender melhor a posição inicial do MI, foi solicitado o detalhamento dos titulares das responsabilidades previstas para o Ministério no PISF:

I. Em vista das atribuições previstas no art. 4º do Decreto nº 5.995/2006, informar o responsável por:

- Coordenar a execução do PISF (inciso I);*
- Coordenar o SGIB (inciso II);*
- Coordenar as atividades do Conselho Gestor (inciso III);*
- Estabelecer programas que induzam o uso eficiente e racional dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF e que potencializem o desenvolvimento econômico e social da Região da Integração (inciso IV);*
- Priorizar recursos alocados no Orçamento Geral da União para colaborar com os Estados, por meio dos órgãos que lhe são vinculados, em apoio à implantação de projetos na área beneficiada pelo PISF (inciso V);*

Em resposta o MI encaminhou:

Em atenção à solicitação em epígrafe, temos a informar:

- a) A coordenação da execução do PISF consoante estatui o art. 4º, inciso I do Decreto nº 5.995/2006 é do Secretário de Infraestrutura Hídrica (SHI/MI);*
- b) A coordenação do Sistema de Gestão do PISF (SGIB) é do Secretário de Infraestrutura Hídrica;*
- c) A coordenação das atividades do Conselho Gestor do PISF é do Secretário de Infraestrutura Hídrica que, inclusive, o preside sendo, destarte, o representante titular do Ministério da Integração Nacional junto a este Conselho;*
- d) O estabelecimento de programas que induzam o uso eficiente e racional dos recursos hídricos advindos do PISF e com vistas ao desenvolvimento da respectiva região beneficiada é do Secretário de Infraestrutura Hídrica;*

Complementarmente às informações contidas no Memorando nº 21/2015/CGDR/DPESIH/MI vimos apresentar o que segue. Primeiramente, referente ao “item I”, letra “e”, da solicitação em tela, a priorização e alocação de recursos do Orçamento Geral da União para atuar junto aos estados beneficiados pelo PISF é da responsabilidade do Secretário de Infraestrutura Hídrica (SIH/MI); (Original sem grifo)

Da resposta encaminhada pelo MI, verifica-se que basicamente todas as responsabilidades sobre a execução do PISF, acompanhamento da execução do PISF e gestão do PISF, estava a cargo do Secretário de Infraestrutura Hídrica.

O fato de toda a responsabilidade estar a cargo do Secretário de Infraestrutura Hídrica, a princípio, não configuraria fragilidade, tendo em vista o cargo de Secretário contar com corpo técnico para auxiliá-lo e subsidiá-lo em suas funções. Mas isso, se a Secretaria dispusesse desse corpo técnico dedicado ao Sistema de gestão do PISF – SGIB. Entretanto, percebe-se que a estrutura do DPE estava voltada para a gestão das obras do empreendimento, ficando os assuntos relacionados à gestão do PISF a cargo apenas do Secretário e de eventuais grupos de trabalho, que não fazem parte da estrutura fixa do Ministério.

Tendo em vista todas essas responsabilidades a cargo do Secretário da SIH, verifica-se, então a inadequação da estrutura no Ministério da Integração Nacional para a gestão do PISF, com acúmulo de funções a cargo de um único responsável. Tal fato pode ser considerado como decorrente também da falta de clareza do Decreto nº 5.995/2006, na definição das funções e responsabilidades na gestão do PISF, tal como constatado no item anterior.

Por fim, salienta-se que a inexistência de equipe técnica dedicada à Gestão do PISF no âmbito do MI, inviabiliza a execução dessa atividade, essencial ao sucesso do empreendimento, o que é agravado pela descontinuidade gerada por eventuais substituições do titular da Secretaria, fato que tem sido frequente nos últimos anos.

Conforme informado pela SIH, em resposta à SA nº 201503325/005, desde abril de 2007, a SIH foi ocupada por sete Secretários Diferentes.

Após ser questionado sobre essa situação o MI apresentou a Coordenação-Geral de Projetos de Apoio ao Desenvolvimento da Região Beneficiada, como responsável pela concepção do modelo de gestão do PISF, contemplando o funcionamento do Conselho Gestor, elaboração de toda a documentação e sistematização de informações.

Quanto à responsabilidade dessa Coordenação na concepção do modelo de gestão do PISF, não foi possível verificar sua atuação, já que na prática era a operadora federal quem de fato estava trabalhando no modelo de gestão. Também não ficou claro quais seriam as atribuições dessa Coordenação quanto ao “funcionamento do Conselho Gestor”. Além disso, o Ministério não esclareceu quais áreas e equipes técnicas estariam incumbidas de assessorar o Secretário de Infraestrutura Hídrica no cumprimento das diversas responsabilidades a ele atribuídas, conforme mostradas acima.

Recomendações ao MI:

Sobre o assunto, foi realizada ao MI a seguinte recomendação:

Fazer constar no normativo e no organograma, a Coordenação-Geral de Projetos de Apoio ao Desenvolvimento da Região Beneficiada e as suas respectivas atribuições, bem como das demais áreas e equipes técnicas incumbidas de assessorar o Secretário de Infraestrutura Hídrica no cumprimento de suas responsabilidades no âmbito do PISF.

Providências do MI:

O Ministério da Integração Nacional teve sua nova estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 8.980 de 1º de fevereiro de 2017. Nela foi criada a Coordenação-Geral de Gestão de Arranjos Institucionais de Obras Hídricas - CGAOH, integrante do Departamento de Projetos Estratégicos - DPE que, por sua vez, faz parte da Secretaria de Infraestrutura Hídrica - SIH. A entrada em vigor da nova estrutura do MI se deu em 9 de março de 2017 e a nomeação do Coordenador-Geral ocorreu em 09 de maio de 2017 pela Portaria nº 248 (DOU de 11 de maio de 2017). Em 6 de junho de 2017 foi editada a Portaria nº 280 em que oficializa as atribuições da CGAOH como transcrito abaixo:

“Art. 19. À Coordenação-Geral de Gestão de Arranjos Institucionais de Obras Hídricas compete:
I - gerir a modelagem e a implementação de procedimentos necessários à transição da etapa de implementação de operação de empreendimentos no âmbito do DPE;
II - definir diretrizes do regime de pré-operação, quando houver, de empreendimentos dos projetos estratégicos de aproveitamento de recursos hídricos;
III - promover a articulação institucional relativa à gestão de operação e manutenção dos projetos estratégicos de aproveitamento de recursos hídricos;

IV - planejar, coordenar e supervisionar a elaboração de estudos técnicos de viabilidade para a modelagem de execução, operação e manutenção de obras de infraestrutura hídrica; V - acompanhar as ações do DPE executadas por instrumento de cooperação relacionadas à operação e gestão de projetos estratégicos de aproveitamento de recursos hídricos; e VI - realizar a articulação institucional no âmbito de acordos e compromissos firmados para viabilizar projetos estratégicos de recursos hídricos; e VII - manter atualizado o sistema informatizado de monitoramento de projetos e ações do Ministério.”

A criação da CGAOH pretende atender à recomendação de atribuir explicitamente as responsabilidades relacionadas ao modelo de gestão de projetos estratégicos da SIH a um corpo técnico delegando apropriadamente a consecução das atividades. As competências da coordenação, contudo são bastante complexas e atualmente a CGAOH conta apenas com o Coordenador-Geral, dois Analistas de Infraestrutura, dois colaboradores de apoio e uma secretária, quantitativo que não é adequado ao tamanho das tarefas. Ressalta-se que essa situação é comum aos demais setores do DPE.

Conclusão sobre as providências do MI:

Recomendação atendida, considerando a positiva criação da CGAOH, por meio de Decreto e o estabelecimento de adequadas competências de forma a atribuir explicitamente as responsabilidades relacionadas ao modelo de gestão de projetos estratégicos da SIH a um corpo técnico delegando apropriadamente a consecução das atividades.

2.2. Há estrutura física e de pessoal para atendimento das atribuições da Operadora Federal do PISF?

Não. Para a Codevasf absorver essa nova atribuição de Operadora Federal do PISF, além do crescimento de seu quadro, precisaria desenvolver novos processos de trabalho com a finalidade de sustentar todos os processos e atividades necessárias à Operação e Manutenção do PISF. Ocorre que a Codevasf teve uma solicitação de pessoal e estrutura frustrada perante o MP e para atender provisoriamente as demandas do PISF, criou a Gerência de Operação do Projeto de Integração do São Francisco, a Unidade Regional de Operação do Projeto de Integração São Francisco na 3ª Superintendência Regional e o Escritório de Apoio Técnico na cidade de Salgueiro/PE.

Fundamento:

Com o intuito de apresentar o detalhamento das providências adotadas para a sua estruturação física e de seu pessoal em face do recebimento das atribuições de Operadora Federal do PISF, a Codevasf encaminhou cópia dos processos que tratam da solicitação de ampliação do quadro de pessoal em 200 vagas e de criação de 78 funções para atender o incremento dos programas de governo e para a reposição de 89 empregados cedidos, dos quais 62 de forma irrecusável.

Tal solicitação, embasada em relatório, com proposta de estrutura funcional, com organograma e atribuições, produzido por grupo de trabalho, foi encaminhada pela Codevasf ao MI em 18/6/2014. Por sua vez, o MI encaminhou-a ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP em 9/7/2014.

Nesse relatório, consta a informação de que o impacto da ampliação do quadro de pessoal e da criação de funções na folha de pagamento do exercício de 2014 seria de R\$ 24.138.071,05, correspondendo a um acréscimo de 7,68% nas despesas do órgão com pessoal.

Antes de analisar o mérito da solicitação da Codevasf, o MP solicitou a sua consultoria jurídica manifestação acerca das vedações impostas pela Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral) e pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) ao atendimento do pleito, obtendo a informação de que a ampliação do quadro de pessoal e a criação de funções gratificadas estariam vedadas de acordo com o parágrafo único do art.21 da LRF, desde 5/7/2014 até a posse dos eleitos. Com isso, o MP devolveu o pleito à Codevasf, em 15/10/2014, informando da vedação imposta pela LRF.

A posição da CGU foi de que o fracasso de pleito ao MP deveria causar preocupação, mas não poderia desencorajar a continuidade da solicitação de aumento de pessoal. Ocorre que a Codevasf, para absorver essa nova atribuição, além do crescimento de seu quadro, precisa desenvolver novos processos de trabalho com a finalidade de sustentar todos os processos e atividades necessárias à Operação e Manutenção do PISF.

É preciso salientar, ainda, que, para o adequado desempenho das atividades, haverá necessidade de capacitação dos servidores visando a absorção de conhecimentos técnicos e desenvolvimento de habilidades específicas, bem como o treinamento deles visando o exercício de funções no andamento dos novos processos de trabalho.

Frisa-se, por fim, que deverá ser montada estrutura com nível de agilidade capaz de decidir e atender de forma tempestiva as demandas de operação e manutenção, sendo oportuno, então, observar que é normal haver um tempo de maturação mínimo para que as equipes de trabalho dominem os novos fluxos e rotinas com vistas a imprimir andamento regular aos novos processos de trabalho.

Assim, é primordial que a adequação da estrutura e do quadro de pessoal seja equacionada rapidamente de forma a possibilitar o treinamento dos servidores e estabelecimento das rotinas e processos em tempo hábil para viabilizar as atividades de Operação e Manutenção do PISF.

Ocorre que as mudanças dos dirigentes do MI e da Codevasf implicaram na paralisação dos encaminhamentos até que houvesse a definição do novo núcleo estratégico dessas instituições. Com efeito, a Codevasf se comprometeu que, após a avaliação pelo novo núcleo estratégico as negociações deveriam ser retomadas junto ao MI e Ministério do Planejamento.

De qualquer forma, para atender provisoriamente as demandas do PISF, a Codevasf criou a Gerência de Operação do Projeto de Integração do São Francisco, a Unidade Regional de Operação do Projeto de Integração São Francisco na 3ª Superintendência Regional e o Escritório de Apoio Técnico na cidade de Salgueiro/PE.

Cabe ressaltar que a necessidade de estrutura da Codevasf irá aumentar com o tempo e de forma ainda imprevisível. Os trechos de obras e o patrimônio serão sucessivamente recebidos em um cronograma desconhecido. Além disso, os modelos de contratos a serem firmados entre a Operadora Federal e os Estados receptores para adução de água bruta e demais serviços envolvidos definirão de forma mais clara sua atuação e os editais a serem lançados de contratação de O&M e de serviços técnicos especializados.

Recomendação à Codevasf:

Sobre o assunto, foi realizada à Codevasf seguinte recomendação:

- Apresentar novo pleito ao Ministério do Planejamento com vistas à criação de estrutura com a finalidade de sustentar todos os processos e atividades necessárias à Operação e Manutenção do PISF.

Providências da Codevasf:

Por meio do ato administrativo nº 1645, de 25 de novembro de 2016, a presidente da Codevasf constituiu o grupo de trabalho para realizar diagnóstico da estrutura organizacional da Codevasf, procedendo à análise e avaliação das Unidades Especiais e Escritórios de Representação, e propor nova estrutura para alinhar-se às novas diretrizes governamentais, em especial à operação do Projeto de Integração dos rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISF, à execução do Programa de Revitalização da Bacia do Rio São Francisco - Novo Chico, e ao atendimento à Lei nº 13.303/2016, que estabelece o Estatuto Jurídico das Estatais e observância, no que couber, às Resoluções da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societária da União - CGPAR, do Ministério, Desenvolvimento e Gestão.

Espera-se, portanto, que após concluído o diagnóstico, o novo pleito seja submetido ao Ministério da Integração Nacional, ministério supervisor, e conseqüentemente ao Ministério do Planejamento.

Conclusão sobre as providências da Codevasf:

O ato administrativo nº 1645 representa uma medida concreta com vistas à criação de estrutura com a finalidade de sustentar todos os processos e atividades necessárias à Operação e Manutenção do PISF. Após a realização do diagnóstico há a expectativa que se obtenha melhor fundamentação para a submissão de novo pleito ao Ministério do Planejamento.

3. Há mecanismos de direcionamento estratégico e controle que proporcionem maior previsibilidade e assegurem a execução do programa?

Não. Em primeiro lugar, não há um Plano de Gestão de Riscos. Há apenas uma lista de riscos simples, genérica e que retrata somente um momento do tempo, de iniciativa da Codevasf, quando cabe ao MI, como coordenador do Sistema de Gestão do PISF, gerenciar os riscos do projeto de forma sistêmica.

Em segundo, foram identificadas uma série de lacunas, pendências e fragilidades no modelo de Gestão do PISF que não fornece as condições adequadas, bem como os instrumentos suficientes e na qualidade requerida para garantir a O&M do PISF.

Além disso, o Conselho Gestor, instância decisória mais importante para a gestão do PISF, estava mostrando uma atuação insatisfatória, com poucas reuniões, de frequência inconstante, não conseguindo cumprir, inicialmente, adequadamente seu papel na governança do PISF, inclusive por falta do estabelecimento definitivo do modelo de gestão. Entretanto, ficou evidenciado que, no exercício de 2017, finalmente foi estabelecido um programa efetivo de reuniões ordinárias.

3.1 Há identificação dos principais riscos que precisam ser geridos no PISF, e o que pode impactar a execução das atividades e entregas do projeto?

Não. A Codevasf elaborou uma lista simples, genérica e que retrata somente um momento do tempo, sendo somente um dos itens de um Plano de Gestão de Riscos.

Por outro lado, houve positivo avanço do MI, em sua última providência, quando informou que pretende utilizar o Programa Interáguas (acordo de Empréstimo com o Banco Mundial para Execução do Programa de Desenvolvimento do Setor Água) para contratar serviço de consultoria com o objeto: “Elaboração de estudos de análise de riscos para o PISF. Nesse processo o MI está esperando a conclusão da etapa de “não-objeção” do Banco Mundial para que o IICA possa dar início à seleção das empresas para participar do processo licitatório (Processo SEI nº 59614.000167/2016-71).

Fundamento:

De acordo com o PMBOK, risco pode ser considerado um evento ou uma condição que, caso ocorra, pode ter um impacto positivo ou negativo em uma ou mais frentes do projeto, como por exemplo, escopo, tempo, custo ou qualidade. Os riscos têm origem no ambiente de incertezas no qual se insere o projeto. Os riscos precisam ser geridos para proporcionar maior previsibilidade ao projeto e assegurar o alcance dos resultados esperados.

Além disso, é determinante realizar uma análise de riscos de todo o projeto e seu ambiente, para que a maior quantidade de possíveis riscos seja identificada e analisada, a fim de estabelecer respostas proativas a eles.

Nesse sentido, a gestão de riscos é um aspecto fundamental a ser considerado no âmbito do PISF, e que pode impactar, ou até mesmo inviabilizar, o início da operação do empreendimento. Dessa forma, é importante identificar quais são os riscos existentes no Cronograma Retroativo Preliminar, bem como utilizar um modelo que possibilite a Gestão dos Riscos do projeto, prevenindo a sua ocorrência, ou mitigando os seus impactos.

Assim como o próprio Cronograma Retroativo Preliminar, os riscos possuem a característica de serem dinâmicos. Com a mudança do contexto e da fase do projeto, novos riscos podem surgir, assim como outros riscos podem ser considerados superados (riscos de etapas do projeto que já foram concluídas).

Nesse contexto da gestão de riscos, foi solicitado que fosse informado que providências estão sendo (ou serão) tomadas para a mitigação ou prevenção dos riscos que a FGV propôs a partir da lista inicial de 35 riscos, estabelecida em função das ações registradas no Cronograma Retroativo Preliminar.

Sobre isso, o Ministério, num primeiro momento, afirma que, por dizer respeito ao contrato firmado entre a Codevasf e a FGV, só estes poderiam informar com precisão e propriedade.

Já a Codevasf declara que a lista de riscos constante do Produto 2 do contrato com a FGV compõe somente um dos itens de um plano de gestão de riscos e que não obstante a ausência do referido plano foi elaborada o quadro abaixo, demonstrando os riscos e as respectivas providências para mitigá-los.

Quadro 3: Risco levantados X Providências da Codevasf

Nº	Riscos levantados	Providências que estão sendo (ou serão) tomadas para a mitigação ou prevenção dos riscos
1	Indefinição de papéis e responsabilidades no âmbito do PISF.	O produto 3, que trata sobre a governança do PISF, propõe melhorias para o sistema, contribuindo para uma melhor definição de papéis e responsabilidades, incluindo proposta de revisão do Decreto nº 5995/2006.
2	Definição do papel de Companhias de Saneamento (elas estão tendo funções de órgão de gerenciamento de recursos hídricos dos Estados - com exceção do Ceará - e ao mesmo tempo são usuárias do sistema).	No contrato com a FGV será realizado diagnóstico sobre a situação dos estados, visando propor melhorias na capacidade de gestão de recursos hídricos dos estados.
3	Estrutura administrativa insuficiente dos órgãos estaduais.	No contrato com a FGV será realizado diagnóstico sobre a situação dos estados, visando propor melhorias na capacidade de gestão de recursos hídricos dos estados.
4	Pessoal envolvido insuficiente ou sem capacitação específica.	A Codevasf está reestruturando a proposta de quadro de pessoal encaminhado ao DEST no ano passado, a qual foi devolvida em função das restrições impostas pelo período eleitoral, para atender as premissas de sustentabilidade econômica, operacional e ambiental.

Nº	Riscos levantados	Providências que estão sendo (ou serão) tomadas para a mitigação ou prevenção dos riscos
5	Contratações não iniciadas no prazo previsto.	Com a retomada da CIAPISF, a Codevasf e MI estão alinhando os cronogramas de obras e das ações de operação e manutenção, visando realizar as contratações de forma tempestiva.
6	Subutilização de insumos e serviços devido a atrasos em obras (exemplo, energia contratada e não utilizada).	Com a retomada da CIAPISF, a Codevasf e MI estão alinhando os cronogramas de obras e das ações de operação e manutenção, de forma a evitar subutilização de insumos e serviços devido a atrasos em obras.
7	Não disponibilidade orçamentária (para contratações, ampliação do quadro de pessoal etc.).	Apesar da crise fiscal pela qual passa o Governo Federal, o PISF, até então, tem sido priorizado na liberação de recursos orçamentários e financeiros, permitindo a continuidade das obras e das ações de construção do modelo de gestão.
8	Elevação dos custos de operação acima das estimativas (energia, pessoas etc.).	A Codevasf realizará estudos para reduzir os custos operacionais, com especial atenção ao principal insumo, que é a energia elétrica. Assim, será elaborada estratégia para contratação de energia a longo prazo.
9	Uso ineficiente da água e perda da água (evaporação, furto, infiltração etc.).	O Conselho Gestor é a instância para articulação e solução de potenciais conflitos.
10	Sustentabilidade econômico-financeira do sistema devido à não adequação do ciclo operacional de distribuição da água e sua consequente perda.	A Codevasf construirá modelo hidráulico/hidrológico, permitindo a maior eficiência na distribuição da água.
11	Elevação dos custos de obras (construção) além do esperado atualmente.	O MI deverá ser consultado sobre o acompanhado do risco.
12	Insuficiente passagem de conhecimento do MI para a Codevasf.	Com a retomada da CIAPISF, a Codevasf e MI estão alinhando os cronogramas de obras e das ações de operação e manutenção, de forma a evitar a insuficiente passagem de conhecimento do MI para a Codevasf. Também, foi designada comissão de acompanhamento das ações ambientais – CTGA.
13	Insuficiente domínio/ expertises/ habilidades em temas críticos (energia, automação, gestão do Projeto) pela Operadora.	A Operadora Federal deverá contratar consultorias especializadas nos referidos temas para assessorá-la. No caso específico de energia elétrica a operadora conta com o auxílio de uma Comercializadora com experiência na montagem de estratégias de aquisição de energia.
14	Indisponibilidade e falta de acesso a informações críticas necessárias à gestão eficaz do PISF.	Foi retomado o funcionamento da Comissão de Integração das Ações de Execução do PISF – CIAPISF. O funcionamento pleno da referida Comissão tem promovido a integração e o nivelamento de informações necessárias a gestão do PISF. Conforme informações da SIH/MI em breve estará sendo retomado o funcionamento do Conselho Gestor do SGIB.
15	Fiscalização insuficiente das obras.	A Codevasf está providenciando a elaboração de Termos de Referência visando a contratação de mão de obra especializada que irá complementar a força de trabalho do quadro da Codevasf nas referidas atividades.

Nº	Riscos levantados	Providências que estão sendo (ou serão) tomadas para a mitigação ou prevenção dos riscos
16	Qualidade insatisfatória das obras entregues e/ou entregas incompletas.	A equipe da Codevasf responsável pelo recebimento das obras, por meio de relatórios específicos apontarão as inconformidades identificadas e juntamente com o Empreendedor e as empresas contratadas adotarão as medidas corretivas.
17	Não realização das obras complementares pelos Estados em tempo oportuno.	A Operadora Federal está mapeando a situação em que se encontram as obras complementares do PISF de obrigação dos estados. O tema será objeto de tratativas no Conselho Gestor onde estarão presentes os representantes dos Estados receptores das águas aduzidas.
18	Descumprimento de condicionantes da ANA e órgãos ambientais pelos Estados.	A princípio estão sendo adotadas todas as providências para atendimento das condicionantes regulatórias e ambientais, visando com isso inviabilizar o início da operação comercial do projeto.
19	Descumprimento de condicionantes da ANA e órgãos ambientais pelos atores do Governo Federal.	A princípio estão sendo adotadas todas as providências para atendimento das condicionantes regulatórias e ambientais, visando com isso inviabilizar o início da operação comercial do projeto.
20	Dificuldade de alinhamento entre os órgãos e entidades do Governo Federal, incertezas e potenciais conflitos.	O Conselho Gestor é a instância para articulação e solução de potenciais conflitos.
21	Dificuldade de alinhamento entre o Governo Federal e os Estados e Municípios beneficiados pelo PISF, incertezas e potenciais conflitos.	O Conselho Gestor é a instância para articulação e solução de potenciais conflitos.
22	Descontinuidade política e administrativa (Estados e Governo Federal).	A construção de uma estrutura para a gestão do PISF que goze de estabilidade e autonomia administrativa é essencial para minimizar os efeitos da descontinuidade política e administrativa.
23	Novas demandas por Projetos Ambientais.	Novas demandas por projetos ambientais que venham impactar os custos do projeto deverão ser discutidos pelo Ministério da Integração Nacional junto aos órgãos ambientais.
24	Projetos Ambientais mal elaborados e/ou executados.	As unidades orgânicas do MI e da Codevasf responsáveis pela implementação e acompanhamento dos projetos ambientais deverão estar preparadas para promover eventuais ajustes.
25	Atrasos na emissão das licenças/ autorizações ambientais e autorizações locais.	As unidades orgânicas do MI e da Codevasf responsáveis pela implementação e acompanhamento dos projetos ambientais deverão dispor de ferramentas de gestão e acompanhamento de modo a mitigar essas ocorrências.
26	A não operacionalização da sistemática de Monitoramento e Avaliação.	Está sendo estruturada um escritório de projetos para monitorar e avaliar os resultados.
27	Inadimplência dos Estados no pagamento pela utilização da água bruta.	Está sendo formado no modelo de gestão formas de garantias a serem oferecidas e exigidas pela Operadora Federal junto aos estados.
28	Não aprovação do 1º PGA no prazo limite para viabilizar a Operação do PISF.	A Operadora Federal está viabilizando a construção do 1º PGA alinhado ao cronograma de obras e início da operação comercial.

Nº	Riscos levantados	Providências que estão sendo (ou serão) tomadas para a mitigação ou prevenção dos riscos
29	Impossibilidade de os Estados arcarem com os custos de operação e manutenção do PISF, requerendo subsídios da União.	Os marcos legais do projeto preveem a auto sustentabilidade do projeto através do pagamento das águas aduzidas.
30	Alto custo das tarifas de utilização da água bruta, colocando em risco a sustentabilidade financeira do PISF.	A Operadora Federal juntamente com o Empreendedor tem concebido modelos que buscam dar maior eficiência na operação do projeto de forma a reduzir os custos operacionais.
31	Descumprimento pelos fornecedores de serviços e equipamentos de O&M dos prazos de entregas contratados.	Estão sendo concebidos indicadores de performance nos Termos de Referência para contratação dos serviços de O&M com previsão de aplicação de penalidades nos descumprimentos contratuais.
32	Ocorrência de eventos naturais (exemplo: chuvas) que impactem o prazo de entrega das obras.	O funcionamento pleno da CIAPISF tem promovido a integração e o nivelamento de informações necessárias a gestão do PISF entre a Operadora Federal e o Empreendedor, ocasião em são comunicados eventuais revisões de prazos e entregas.
33	Impugnações dos editais publicados de contratações de obras e serviços.	Os Termos de Referência deverão ser elaborados de forma a evitar ocorrências dessa natureza. Os processos licitatórios são compostos de matriz de riscos e medidas que possam mitigar esse tipo de ocorrência.
34	Projetos Básico e Executivo de obras e contratações de OM&M não finalizados nos prazos ou com deficiência (problemas de planejamento e gestão do empreendimento).	Para mitigar ocorrências dessa natureza o modelo de gestão do PISF que está sendo concebido deverá contar com estruturas, técnicos, recursos e pessoas em número e com conhecimento a altura dos desafios.
35	Execução das obras em desacordo com os Projetos Básicos e Executivos.	Para mitigar ocorrências dessa natureza o modelo de gestão do PISF que está sendo concebido deverá contar com estruturas, técnicos, recursos e pessoas em número e com conhecimento a altura dos desafios.

Fonte: CI nº 069/2015, de 06/08/2015, da Gerência de Operação do Projeto de Integração do São Francisco

As providências que estão sendo (ou serão) tomadas para a mitigação ou prevenção dos riscos, em geral, apontam na direção da solução dos problemas, com exceção das seguintes:

9 - Uso ineficiente da água e perda da água (evaporação, furto, infiltração etc.).

Providência: O Conselho Gestor é a instância para articulação e solução de potenciais conflitos.

Análise: Esse não parece ser um problema apenas de articulação.

11- Elevação dos custos de obras (construção) além do esperado atualmente.

Providência: O MI deverá ser consultado sobre o acompanhamento do risco.

Análise: Segundo a Codevasf, o MI deveria se manifestar, o que não ocorreu.

18- Descumprimento de condicionantes da ANA e órgãos ambientais pelos Estados.

Providência: A princípio estão sendo adotadas todas as providências para atendimento das condicionantes regulatórias e ambientais, visando com isso inviabilizar o início da operação comercial do projeto.

Análise: Afirmação genérica, sem demonstrar quais são as providências.

19- Descumprimento de condicionantes da ANA e órgãos ambientais pelos atores do governo federal.

Providência: A princípio estão sendo adotadas todas as providências para atendimento das condicionantes regulatórias e ambientais, visando com isso inviabilizar o início da operação comercial do projeto.

Análise: Afirmação genérica, sem demonstrar quais são as providências.

22- Descontinuidade política e administrativa (Estados e governo federal).

Providência: A construção de uma estrutura para a gestão do PISF que goze de estabilidade e autonomia administrativa é essencial para minimizar os efeitos da descontinuidade política e administrativa.

Análise: Não se trata de providência, não tendo conteúdo prático.

23- Novas demandas por Projetos Ambientais.

Providência: Novas demandas por projetos ambientais que venham impactar os custos do projeto deverão ser discutidos pelo Ministério da Integração Nacional junto aos órgãos ambientais.

Análise: Segundo a Codevasf, o MI deveria se manifestar, o que não ocorreu.

24- Projetos Ambientais mal elaborados e/ou executados.

Providência: As unidades orgânicas do MI e da Codevasf responsáveis pela implementação e acompanhamento dos projetos ambientais deverão estar preparadas para promover eventuais ajustes.

Análise: Afirmação correta, mas não se trata de providência, não tendo conteúdo prático por não definir as unidades.

25- Atrasos na emissão das licenças/ autorizações ambientais e autorizações locais.

Providência: As unidades orgânicas do MI e da Codevasf responsáveis pela implementação e acompanhamento dos projetos ambientais deverão dispor de ferramentas de gestão e acompanhamento de modo a mitigar essas ocorrências.

Análise: Afirmação correta, mas não se trata de providência, não tendo conteúdo prático por não definir as unidades.

34- Projetos Básico e Executivo de obras e contratações de OM&M não finalizados nos prazos ou com deficiência (problemas de planejamento e gestão do empreendimento).

Providência: Para mitigar ocorrências dessa natureza o modelo de gestão do PISF que está sendo concebido deverá contar com estruturas, técnicos, recursos e pessoas em número e com conhecimento a altura dos desafios.

Análise: Afirmação correta, mas não se trata de providência, não tendo conteúdo prático.

35- Execução das obras em desacordo com os Projetos Básicos e Executivos.

Providência: Para mitigar ocorrências dessa natureza o modelo de gestão do PISF que está sendo concebido deverá contar com estruturas, técnicos, recursos e pessoas em número e com conhecimento a altura dos desafios.

Análise: Afirmação correta, mas não se trata de providência, não tendo conteúdo prático.

Pode-se sintetizar as principais medidas para lidar com os riscos mais relevantes conforme a seguir:

Quadro 4: Quantidades de medidas por tipo

Tipo de providência	Qt
O risco será tratado em produto a ser fornecido pela contratação da FGV	4
A Codevasf está reestruturando a proposta encaminhada ao DEST no ano passado	1
Com a retomada da CIAPISF, a Codevasf e MI estão alinhando seu planejamento	5
Entendimento da continuidade na liberação de recursos orçamentários e financeiros	1
Realização de estudos pela Codevasf	1
O Conselho Gestor é a instância para articulação e solução de potenciais conflitos.	3
Construção de modelo hidráulico/hidrológico pela Codevasf	1
Segundo a Codevasf, seria atribuição do MI.	2
Contratação de consultorias especializadas para assessorar a Codevasf	2
A equipe própria da Codevasf dará conta do risco	1
O tema será objeto de tratativas no Conselho Gestor	1
Declarações genéricas sem conteúdo prático	8
Escritório de projetos está sendo estruturado para monitorar e avaliar os resultados	1
Previsão nos marcos legais do projeto	1
Concepção de modelos da Codevasf juntamente com o empreendedor	1
Elaboração de Termos de referência de forma a tratar o risco.	2

Fonte: CGU

Verifica-se que as providências relatadas carecem de maior detalhamento, não sendo, em geral, suficientes para possibilitar a Gestão de Riscos do Projeto. Além disso, com a mudança do contexto e da fase do projeto, novos riscos podem surgir, assim como esses podem ser considerados superados ou transformados. Por outro lado, a Codevasf assume que a lista de riscos é somente um dos itens de um Plano de Gestão de Riscos.

Foi questionado, ainda, à Codevasf que considerando que a FGV recomenda que essa lista que compõe o Modelo de Gestão de Riscos, deveria ser avaliada, atualizada e gerida pelo seu Escritório de Projetos, a ser consolidada em um período futuro de curto prazo, após a entrega do relatório, datado de 12/10/2014, informasse que providências quanto a isso já teriam sido tomadas.

Em sua resposta, a Codevasf afirma que está estruturando um escritório de projetos para acompanhamento das tarefas constantes do cronograma retroativo, tais como prazos, entregas e riscos, contribuindo para o processo decisório e revisão de rumos. Salienta que as medidas administrativas demandadas para a gestão do PISF e adotadas pela Codevasf até o momento, não contaram com aportes de recursos humanos, de recursos de custeio ou de instrumentos complementares, não obstante os diversos pleitos nesse sentido.

Segundo o PMBOK, 5ª edição, um plano de gestão de riscos descreve como as atividades de gerenciamento dos riscos serão estruturadas e executadas, devendo conter:

- **Metodologia.** Define as abordagens, ferramentas e fontes de dados que podem ser usadas para realizar o gerenciamento dos riscos no projeto.
- **Papéis e responsabilidades.** Define o líder, o apoio e os membros da equipe de gerenciamento dos riscos para cada tipo de atividade do plano de gerenciamento dos riscos, e explica suas responsabilidades.
- **Orçamento.** Estima os fundos com base nos recursos designados, para inclusão na linha de base de custos, e estabelece os protocolos para aplicação das reservas de contingência e gerenciamento.
- **Prazos.** Define quando e com que frequência os processos de gerenciamento dos riscos serão realizados durante o ciclo de vida do projeto, estabelece os protocolos para aplicação das reservas de contingências do cronograma e estabelece as atividades de gerenciamento dos riscos a serem incluídas no cronograma do projeto.
- **Categorias de riscos.** Fornece um meio de agrupar possíveis causas de riscos. Podem ser usadas várias abordagens como, por exemplo, uma estrutura baseada nos objetivos do projeto por categoria. A estrutura analítica dos riscos (EAR) ajuda a equipe do projeto a considerar muitas fontes a partir das quais os riscos podem surgir em um exercício de identificação de riscos. Diferentes estruturas de EARs serão apropriadas para diferentes tipos de projetos. Uma organização pode usar uma estrutura de categorização previamente preparada, que pode ter a forma de uma simples lista de categorias ou ser estruturada em uma EAR. A EAR é uma representação hierárquica dos riscos, de acordo com suas categorias de riscos. Um exemplo é apresentado na Figura 11-4.
- **Definições de probabilidade e impacto dos riscos.** A qualidade e a credibilidade da análise dos riscos requerem a definição de diferentes níveis de probabilidade e impacto dos riscos que são específicos ao contexto do projeto. As definições gerais dos níveis de probabilidade e impacto são adaptadas a cada projeto durante o processo planejar o gerenciamento dos riscos, para serem usadas nos processos subsequentes. A Tabela 11-1 é um exemplo de definições de impactos negativos que poderia ser usado na avaliação dos impactos de riscos com relação a quatro objetivos do projeto. (Tabelas semelhantes poderiam ser definidas com a perspectiva dos impactos positivos.) A Tabela 11-1 ilustra as abordagens relativa e numérica (nesse caso, abordagens não lineares).
- **Matriz de probabilidade e impacto.** Matriz de probabilidade e impacto é uma rede para o mapeamento de probabilidade de ocorrência de cada risco e o seu impacto nos objetivos do projeto caso tal risco ocorra. Os riscos são priorizados de acordo com suas implicações potenciais de afetar os objetivos do projeto. Uma abordagem típica de priorização dos riscos é usar uma tabela de referência ou uma matriz de probabilidade e impacto. As combinações específicas de probabilidade e impacto que fazem com que um risco seja classificado com importância “alta”, “moderada” ou “baixa” são geralmente definidas pela organização.

- **Tolerâncias revisadas das partes interessadas.** As tolerâncias das partes interessadas, conforme se aplicam ao projeto específico, podem ser revisadas no processo planejar o gerenciamento dos riscos.
- **Formatos de relatórios.** Os formatos de relatórios definem como os resultados do processo de gerenciamento dos riscos serão documentados, analisados e comunicados. Eles descrevem o conteúdo e o formato do registro dos riscos, assim como quaisquer outros relatórios de riscos necessários.
- **Acompanhamento.** O acompanhamento documenta como as atividades de risco serão registradas para benefício do projeto atual, e como os processos de gerenciamento dos riscos serão auditorados.

Cabe ressaltar que o Ministério da Integração Nacional é o coordenador do Sistema de Gestão do PISF, cabendo-lhe gerenciar os riscos do projeto de forma sistêmica e como tal deve ser o responsável por propor e conduzir um “Plano Integrado de Gestão de Riscos”, definindo os papéis e quais riscos cada participante do sistema deve monitorar e mitigar, devendo ter papel atuante nessa definição. Com efeito, à Codevasf caberia monitorar e mitigar o subconjunto de riscos de sua competência.

Sobre o assunto, o MI declarou que o Plano de Gestão de riscos do Projeto poderia ser incluído no escopo do edital em elaboração para a contratação de empresa com objetivo de fornecer o gerenciamento das obras do PISF, o que se alinha com o entendimento expresso que deve ser o ministério a responsável por propor e conduzir um “Plano Integrado de Gestão de Riscos”. Entretanto, causa preocupação o verbo “poder”, considerando que a necessidade de um Plano de Gestão de Riscos não pode ser tratada como uma possibilidade, mas como uma certeza.

Recomendação ao MI:

Sobre o assunto, foi realizada ao MI a seguinte recomendação:

a) Apresentar um plano de Gestão de Riscos do Projeto completo, abrangendo pontos, tais como: i) Metodologia; ii) Papéis e responsabilidades; iii) Orçamento; iv) Prazos; v) Categorias de riscos; vi) Definições de probabilidade e impacto dos riscos; vii) Matriz de probabilidade e impacto; viii) Tolerâncias revisadas das partes interessadas; ix) Formatos de relatórios; e x) Acompanhamento.

Providências do MI:

Para atender às solicitações de melhorar sua gestão de riscos no PISF, o Ministério da Integração pretende utilizar o Programa Interáguas (acordo de Empréstimo com o Banco Mundial para Execução do Programa de Desenvolvimento do Setor Água) para contratar serviço de consultoria com o objeto: “Elaboração de estudos de análise de riscos para o PISF.

Nesse processo o MI está esperando a conclusão da etapa de “não-objeção” do Banco Mundial para que o IICA possa dar início à seleção das empresas para participar do processo licitatório (Processo SEI nº 59614.000167/2016-71).

O escopo da contratação compreende a elaboração do Estudo de Análise de Riscos - EAR, que corresponde a uma estimativa prévia da probabilidade de ocorrência de um acidente e a avaliação das suas consequências sociais, econômicas e ambientais, consistindo na identificação de situações de risco do PISF quando em operação, bem como da caracterização das consequências potenciais ao meio ambiente, à comunidade, ao Projeto e aos seus funcionários, caso o acidente ocorra, para o qual deverão ser propostos, através do Plano de Gerenciamento de Riscos também escopo da contratação), controles, que irão reduzir os riscos a um nível residual aceitável.

No Termo de Referência elaborado pela área técnica do MI consta que deverão ser analisados os riscos nas seguintes dimensões temáticas:

1- Socioambiental

- a. *Garantir a segurança hídrica nos municípios abastecidos pelas estruturas hídricas interligadas aos Eixos Norte e Leste do PISF e aos seus ramais, inseridos nas bacias e sub-bacias receptoras. O ^ DG-FVG- 2016)*
- b. *Promover o equilíbrio de oportunidades do desenvolvimento sustentável para a população residente na região contemplada;*
- c. *Reservar parte das águas para o suprimento de uso múltiplo das populações interiores;*
- d. *Realizar a Gestão Integrada do Sistema do PISF e Reservatórios receptores de modo a minimizar os impactos da operação sobre a fonte hídrica provedora;*
- e. *Induzir o uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF pelos setores usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada pelo referido Projeto; (DECRETO N° 5.995, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006);*
- f. *Preservar a qualidade de água fornecida pelo PISF por meio da aplicação dos Planos de Conservação e Uso do Entorno nos Reservatórios Artificiais existentes no sistema e induzir os responsáveis externos na promoção de atividade de conservação em seus reservatórios.*
- g. *Garantir água na região de influência do projeto como indutor de trabalho e renda para obtenção de padrão de vida digno;*
- h. *Contribuir para a universalização do abastecimento, especialmente para as comunidades rurais inseridas na faixa de 5 km dos eixos dos canais do PISF.*

2- Saúde e segurança

- a. *Oferecer, no âmbito das atividades de competência do empreendimento, segurança à vida, saúde e à propriedade dos residentes na área diretamente afetada;*
- b. *Oferecer aos envolvidos em sua operação, manutenção e gerenciamento um ambiente de trabalho adequado, salubre e seguro.*

3- Processos operacionais

- a. Promover a sustentabilidade da operação referente à infraestrutura hídrica a ser implantada no âmbito do PISF; (DECRETO N° 5.995, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006.)
- b. Garantir a gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos disponibilizados, direta e indiretamente, pelo PISF; (DECRETO N° 5.995, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006.)
- c. Viabilizar a melhoria das condições de abastecimento d'água na área de influência do PISF, visando atenuar os impactos advindos de situações climáticas adversas; (DECRETO N° 5.995, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006.)
- d. Coordenar a execução do PISF. (DECRETO N° 5.995, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006.)

4- Econômica e Financeira

- a. Ser indutor do crescimento econômico através do fornecimento de água na região de influência do projeto;
- b. Promover o desenvolvimento regional, com potencial de geração de emprego e renda em área vocacionada para uma inserção produtiva competitiva na economia;
- c. Manter a sustentabilidade financeira para o bom desenvolvimento das atividades operacionais;

5- Reputação / Imagem

- a. Apresentar-se como um empreendimento relevante para a sociedade e como um indutor do crescimento e bem-estar das populações sob sua influência;
- b. Apresentar-se como um empreendimento tecnologicamente avançado sustentável econômica e ambientalmente, além de promover as melhores práticas de engenharia. Para cada uma dessas dimensões deverá ser idealizada a matriz de significância dos impactos relativos aos riscos a serem identificados.

Conclusão sobre as providências do MI:

Com as medidas de contratação para elaboração de estudos de análise de riscos para o PISF na fase de “não-objeção” do Banco Mundial, o Ministério da Integração demonstra que essa recomendação está em fase de atendimento.

Cabe ressaltar ainda que o Termo de Referência abrange todas as dimensões temáticas necessárias e relevantes ao tratamento dos riscos, como socioambiental, saúde e segurança; processos operacionais; econômica e financeira; reputação e imagem.

Vale registrar, ainda, que o plano de trabalho (2ª versão) do Contrato 0.033.00/2014 não abrange um plano de gestão de riscos.

3.2. O modelo do Sistema de Gestão fornece as condições adequadas, bem como os instrumentos suficientes e na qualidade requerida para garantir a Operação e Manutenção do PISF?

Não. Foram identificadas uma série de lacunas, pendências e fragilidades no modelo de Gestão do PISF, conforme as constatações realizadas abaixo:

- Indefinição do fluxo de aprovação do Plano de Gestão Anual (PGA);
- Falta de formalização do Plano Diretor de Gestão (PDG);
- Falta de instrumento de gestão, com a definição de metas, meios e incentivos;
- Falta de mecanismos de controle que permitam o gerenciamento adaptativo;
- Inadequação de procedimentos regulatórios da ANA;
- Falta de formalização do suporte técnico da ANA; e
- Indefinição quanto a forma e método utilizados para prestação de serviços de operação e manutenção.

Fundamento:

Do Instrumento de Ajuste Contratual: Plano de Gestão Anual (PGA)

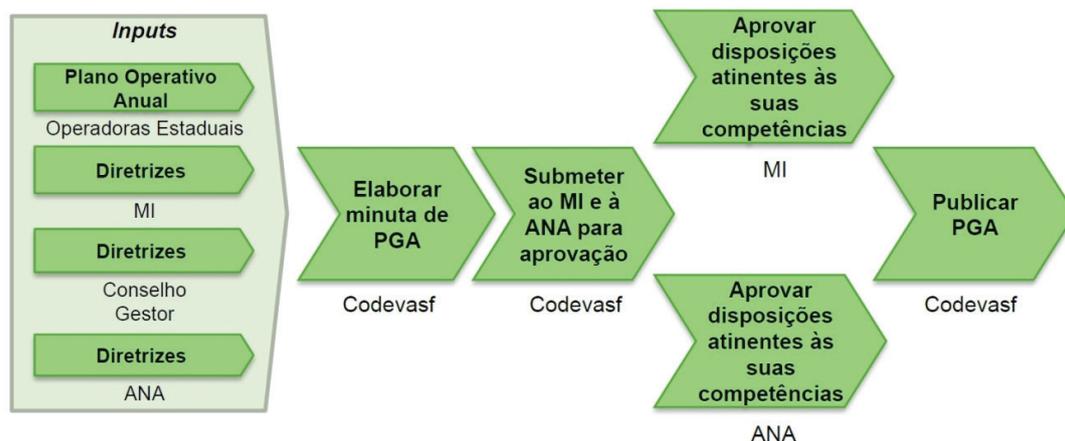
O modelo de governança se apresenta atualmente, tendo um órgão coordenador (MI), um ente consultivo e deliberativo (Conselho Gestor) integrando os Estados, a operadora federal (Codevasf), e um órgão regulador (ANA).

Para que seja possível a integração e coordenação desses atores para o alcance de objetivos do PISF, foi estabelecido, com base nas premissas e informações do Decreto nº 5.995/2006, um elemento de pactuação entre as partes, no caso o Plano de Gestão Anual (PGA), de forma a garantir a sustentabilidade econômica, financeira, operacional e ambiental do PISF.

De acordo com o art. 19, do Decreto nº 5.995/2006, a elaboração do PGA é responsabilidade da operadora federal, a partir de diretrizes emanadas do MI, ouvido o Conselho Gestor. Após a sua elaboração, ele será submetido ao MI e à ANA para aprovação das disposições atinentes às suas respectivas competências. Adicionalmente, o inciso I, do art. 6º do referido decreto atribui ao Conselho Gestor o estabelecimento de diretrizes para a elaboração do Plano de Gestão Anual. A partir da aprovação e publicação do PGA, ambas as partes (operadora federal e operadoras estaduais) terão obrigações de forma multilateral.

A figura a seguir apresenta o macroprocesso de concepção e aprovação do PGA, a partir da redação disposta nos art. 6º e 19 do Decreto nº 5.995/2006.

Figura 4: Macroprocesso de construção e aprovação do Plano de Gestão Anual (PGA)



Fonte: Produto 3 – Descrição do Modelo de Governança e Sustentabilidade do Projeto – 2ª Versão - Contrato nº 0.033.00/2014, com a Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Conforme o art. 18 do decreto em tela, o PGA deverá dispor sobre os seguintes itens:

- Repartição das vazões disponibilizadas entre os Estados e os critérios de rateio dos custos respectivos;
- Os instrumentos de gestão a serem utilizados;
- As condições e padrões operacionais para o período e as tarifas a serem praticadas (de acordo com o que foi definido pela ANA);
- Os mecanismos de pagamentos das tarifas relativas à água disponibilizada e as garantias de ressarcimento à Codevasf, em casos de inadimplência pelos Estados Receptores;
- A sistemática e operacionalização do leilão para alocação da vazão não contratada pelos estados;
- As metas a serem cumpridas e os respectivos incentivos e penalidades; e
- Os programas que induzam ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos disponibilizados e que potencializem o desenvolvimento econômico e social da região beneficiada, bem como as fontes de recursos e responsabilidades pela implementação.

Da indefinição do fluxo de aprovação do PGA

Foi constatado que há ambiguidade entre o art. 6º e o art. 19 do Decreto nº 5.995/2006 quanto às atribuições relativas à elaboração e aprovação do PGA pelo Conselho Gestor e pelo MI.

O art. 6º estabelece que o PISF será gerido por um Conselho Gestor de caráter consultivo e deliberativo, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, com atribuição de estabelecer diretrizes para a elaboração do PGA (inciso I).

O art. 19, por sua vez, estabelece que as diretrizes serão dadas pelo MI, apenas ouvindo o Conselho Gestor. Além disso, o mesmo artigo estabelece que a aprovação do PGA é atribuição do MI e da ANA sem mencionar o Conselho Gestor, conforme se depreende do texto a seguir:

Art. 19. O Plano de Gestão Anual será elaborado pela Operadora Federal, seguindo diretrizes do Ministério da Integração Nacional e ouvido o Conselho Gestor, e submetido àquele Ministério e à ANA, para aprovação das disposições atinentes às suas respectivas competências.

Além disso, a análise do modelo de governança indica que os mecanismos decisórios do SGI-B devem assegurar a preponderância das partes interessadas beneficiárias.

Assim, caberia discutir o papel do conselho como meramente consultivo com relação ao PGA que é um instrumento de contratualização entre as partes (União, operadora federal, estados e operadoras estaduais).

Dessa forma, não se poderia supor um contrato sem a aprovação de todas as partes interessadas. Assim sendo, para uma boa governança, seria recomendável que seja o Conselho Gestor a instância final de aprovação do PGA, sem prejuízo das competências do MI e da ANA.

Nesse caso, tem-se um simbólico exemplo de que a ambiguidade da norma provoca entendimentos opostos nos órgãos encarregados da implementação da operação e manutenção do PISF, senão vejamos.

Considerando que o êxito na implementação do Plano de Gestão Anual (PGA) depende do comprometimento de todos os atores representados no Conselho Gestor, pode-se levar a concluir que este deve ser empoderado com relação ao PGA. O Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Casa Civil, por exemplo, tem responsabilidade com relação aos recursos orçamentários e outros dispositivos de gestão do PISF contidos no PGA. Por outro lado, aos estados cabe operar a infraestrutura hídrica, gerir os recursos hídricos e promover o desenvolvimento regional. Em vista disso, caso o Conselho Gestor seja responsável pela aprovação do PGA, a tendência seria que esse instrumento contenha propostas e metas aderentes à capacidade institucional, orçamentária e fiscal dos diversos entes.

Dessa forma, foi solicitada a manifestação e realizadas discussões com o MI e a Codevasf quanto à sugestão de que, para se assegurar a preponderância das partes interessadas beneficiárias e para uma boa governança, seria necessário que seja o Conselho Gestor a instância final de aprovação do PGA, sem prejuízo das competências do MI e da ANA.

Verificou-se à época que o MI não era claro sobre se deveria aprovar e nem que lhe caberia a definição das diretrizes do PGA. Mas, depreende-se que seriam suas as atribuições, já que, na sua opinião, aos entes integrantes do Conselho Gestor caberia apenas atender as disposições do PGA, sem depender de suas limitações. Por sua vez, a Codevasf entende que o Conselho deve ser a instância final de aprovação do PGA.

De fato, observou-se que o MI tendia ao entendimento favorável ao maior alcance de sua atuação, enquanto a operadora federal defendia uma aprovação mais participativa.

Concluiu-se que o cerne da questão reside no entendimento da finalidade do PGA. Se é uma expressão do acordo de vontade e da capacidade dos agentes, ou se é um mecanismo indutor programático da política nacional de infraestrutura hídrica.

O Decreto é claro ao definir o PGA, como um ajuste contratual que participam o MI, operadora federal, estados e operadoras estaduais, o que poderia sugerir equilíbrio das partes. Entretanto, ao se estabelecer a responsabilidade pelas diretrizes, se cria uma instância superior capaz de direcionar determinados parâmetros do PGA. E é coerente que essa instância, que estabelece essas referências, seja a quem aprova se elas foram atendidas.

O caput do art. 6º se contradiz logo no início ao dispor que o PISF será gerido por um Conselho Gestor de caráter consultivo, restando a dúvida se o conselho faz gestão ou dá consultoria. A única forma de solucionar a questão seria interpretar, com a ajuda da expressão "vinculado ao Ministério da Integração Nacional", que o MI é quem de fato gere, com consultoria (ou "ouvido") do Conselho Gestor.

Entretanto, se o Conselho Gestor deve ser ouvido e consultado, esse ato não pode ser mera formalidade, sem consequências, o que não justificaria a existência dessa etapa. Assim, a posição de Conselho Gestor deve ter a força de um parecer que, caso contrariado, deve ser devidamente justificado no pertinente ato administrativo de desaprovação.

Pode-se, inclusive, considerar que o Conselho seria novamente ouvido para propor outras soluções ao assunto vetado. Na prática, essa situação poderia nem ocorrer porque nas discussões do Conselho o ministério já se manifestaria. Esse arranjo, em teoria, traria condições para se manter a participação das partes implicadas e ao mesmo tempo, garantir equilíbrio com as políticas ministeriais.

Em que pese essa análise e considerações, não caberia a CGU regulamentar esse fluxo processual de aprovação do PGA.

No fechamento dos trabalhos, a Codevasf apresentava o mesmo entendimento quanto à ambiguidade da norma e tencionava levar ao Conselho Gestor do PISF uma proposta para sua alteração.

Por sua vez, a SIH, de forma simples, decidiu guiar-se pelo contido no art. 19 e parágrafos seguintes do Decreto nº 5.995/2006, para o fluxo de aprovação, em que ficaria entendido que caberia o Conselho Gestor apenas ser ouvido.

Conforme exposto, devido a sua natureza de representação colegiada e o caráter deliberativo, deve-se haver maior zelo na definição do significado do termo "ouvido", o que pode ser alcançado por meio de discussão dos detalhes operacionais do fluxo de aprovação do PGA, no âmbito do próprio Conselho Gestor.

Da falta de formalização do Plano Diretor de Gestão (PDG)

As discussões entre técnicos do MI e da Codevasf indicaram a necessidade de um instrumento de planejamento plurianual que estabelecesse diretrizes técnicas, operacionais e tarifárias assim como programas para o uso eficiente da água que potencializassem o desenvolvimento sustentável que permitissem aos diversos atores (MI, operadora federal, estados receptores e respectivas operadoras, etc.) se estruturarem adequadamente para o desempenho de suas funções no PISF.

Nesse sentido, como o PGA é um instrumento de planejamento e pactuação de curto prazo, foi proposto pelo MI e Codevasf, o desenvolvimento de um Plano Diretor de Gestão (PDG), com horizonte de planejamento de médio e longo prazo, a ser construído a partir de diagnósticos e estudos prospectivos. A seguir, os conceitos desse instrumento.

O PDG seria o instrumento de planejamento plurianual construído a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, que contemplassem diretrizes, objetivos, metas, indicadores, estratégias de implementação e programas, ciclos de elaboração, de aprovação e de gestão. O PDG também contemplaria aspectos estruturais e norteadores para a criação das diretrizes técnicas, legais e tarifárias. Essas definições possibilitariam a obtenção de informações e parâmetros que direcionassem o estabelecimento do rateio de tarifas, da distribuição de vazões de água aduzida, dos instrumentos de gerenciamento e controle da implementação dos Programas Básicos Ambientais (PBAs) de natureza continuada.

Esse instrumento também trataria dos aspectos relativos aos mecanismos de integração com o PGA. Para a elaboração do PDG, seriam necessários os seguintes estudos:

- Ciclo de planejamento anual do Plano de Gestão Anual (PGA);
- Instrumentos de monitoramento e avaliação do PGA;
- Diretrizes técnicas (condições e padrões de operação do PISF);
- Diretrizes tarifárias;
- Diretrizes para repartição das vazões e rateio dos custos entre os Estados receptores;
- Diretrizes que orientam a articulação com os Estados receptores e com a ANA;
- Programas Básicos Ambientais (PBAs);
- Usos múltiplos da água;
- Uso eficiente da água;
- Aculturação do PISF; e
- Indução ao desenvolvimento regional sustentável na área de influência do PISF.

Embora não exista previsão legal deste instrumento no âmbito do SGIB, o PDG tem características que o posicionam como um importante instrumento de gestão do PISF. O Decreto que institui o SGIB relaciona apenas o PGA como instrumento de gestão.

Nesse sentido, ambos os instrumentos teriam papel fundamental, sendo um no direcionamento estratégico de médio e longo prazo do PISF, e outro de curto prazo.

Vale ressaltar que a elaboração do primeiro PDG consta no contrato entre a Codevasf e a FGV.

Uma vez contemplado o PDG e com base nas análises precedentes e nas discussões com as partes envolvidas, sobretudo MI e Codevasf, identificou-se uma proposta de alteração do art. 19 do Decreto para o seguinte texto:

Art. 19. O Plano de Gestão Anual será elaborado pela Operadora Federal, a partir de diretrizes estabelecidas no PDG e nos planos operativos anuais, (POA), assim como pelo Conselho Gestor, sendo submetido à aprovação desse Conselho e, posteriormente, da ANA, nas disposições atinentes às suas respectivas competências.

Com efeito, a proposta de formalização do PDG no SGIIB deveria ser levada a discussão no Conselho Gestor e, caso aprovada, seria formalizada através de resolução do conselho, conforme art. 8º do Regimento Interno do CGSGIIB.

Adicionalmente, deveria ser objeto de futuro debate a definição do responsável pela elaboração do PDG e, em momento oportuno, essas e outras definições acerca do PDG poderiam ser validadas e constar em alteração do Decreto nº 8.207/2014.

Quanto à discussão do fluxo processual, inclusive quanto a sua aprovação pelo MI ou pelo Conselho Gestor, ela é análoga a do PGA, envolvendo questões similares e as mesmas ponderações realizadas.

Quanto a relevância desse instrumento de planejamento a médio e longo prazos, verificou-se que, inicialmente havia consenso entre todos os órgãos, inclusive sendo um dos produtos contratados junto à FGV, faltando, apenas, sua formalização normativa.

Entretanto, com o avanço das discussões, enquanto a Codevasf se comprometeu a preparar expediente para encaminhamento ao Conselho Gestor do PISF da proposta de inclusão do PDG no arcabouço legal, bem como seu emprego para o ciclo 2016-2019, o MI recuou quanto ao inicial consenso da relevância do PDG como instrumento de planejamento de médio e longo prazo para a Operação e Manutenção do PISF, ao se posicionar, de forma coerente e prudente, que precisa antes apreciar os produtos entregues pela FGV.

De qualquer forma, é evidente a necessidade de um instrumento de planejamento plurianual que estabeleça diretrizes técnicas, operacionais e tarifárias assim como programas para o uso eficiente da água que potencializem o desenvolvimento sustentável de forma a permitir aos diversos atores (MI, operadora federal, estados receptores e respectivas operadoras, etc.) se estruturarem adequadamente para o desempenho de suas funções no PISF.

Conforme exposto, o PDG seria construído a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, que contemplassem diretrizes, objetivos, metas, indicadores, estratégias de implementação e programas, ciclos de elaboração, de aprovação e de gestão, contemplando aspectos estruturais e norteadores para a criação das diretrizes técnicas, legais e tarifárias. Essas definições possibilitariam a obtenção de informações e parâmetros que direcionassem o estabelecimento do rateio de tarifas, da distribuição de vazões de água aduzida, dos instrumentos de gerenciamento e controle da implementação dos PBAs de natureza continuada. Além disso, trataria dos aspectos relativos aos mecanismos de integração com o PGA, o que garantiria, anualmente, sua aderência a um planejamento plurianual.

Assim, na eventualidade de rejeição a esse modelo, o MI deveria se manifestar de que forma irá implementar sua visão estratégica, num planejamento de médio e longo prazo da operação e manutenção do PISF.

Da falta de instrumento de gestão, com a definição de metas, meios e incentivos

Com vistas a minimizar os riscos relacionados ao fato da Codevasf ser uma empresa pública e, como tal, apresentar características inerentes ao seu modelo institucional tais como: estrutura e processos de trabalho com pouca flexibilidade, processo decisório com várias instâncias deliberativas, quadro de pessoal insuficiente, entre outros, é recomendável a criação de mecanismos de gestão para resultados como forma de estabelecer metas quantitativas e qualitativas (realistas e desafiadoras), e fornecer meios (recursos, patrimônio) e incentivos (positivos e negativos) para o alcance das mesmas.

Considerando, dessa forma, o desafio que representa o PISF para a Codevasf, uma opção seria instituir contrato de gestão para pactuação de resultados entre o MI, o MPOG e a Codevasf, como instrumento de modernização organizacional. Com isso, haveria metas institucionais a serem cumpridas pela Codevasf como um todo, desdobradas em metas por equipes. Caso o contrato de gestão fosse feito, ele precisaria ser modelado para a Codevasf como um todo, e não somente para uma parte específica da organização envolvida com o PISF.

Com efeito, foi discutido e obtido manifestação junto ao MI e a Codevasf quanto à possibilidade de se instituir gestão para resultados por meio da celebração de contrato de gestão entre a Codevasf e o MI e o MPOG, com a definição de metas, meios (recursos, patrimônio) e incentivos (positivos e negativos) para o seu alcance, propiciando transparência e responsabilização.

Como resultado, concluiu-se que há um alinhamento de entendimento quanto à necessidade de se estabelecer um instrumento normativo da relação entre a Codevasf e o MI, com a definição de metas, meios (recursos, patrimônio) e incentivos (positivos e negativos) para o seu alcance.

A questão a ser finalizada parece ser de forma. O MI, de forma produtiva, num primeiro momento, opina que não haveria a necessidade de se firmar contrato de gestão entre órgãos administrativos públicos, já que há relação de vinculação como é o caso entre o MI/SIH e a Codevasf. Assim, a

definição e o estabelecimento de metas, meios, incentivos entre outros poderiam ser implantados e implementados por meio de instrumentos administrativos elementares.

Depois, avança em seu entendimento, reavaliando e assumindo que a ferramenta necessária para a gestão do PISF poderia mesmo ser efetivada por um contrato de gestão, que teria suas diretrizes conduzidas pela alta direção do MI e da Codevasf.

Assim, espera-se que o MI consolide sua posição para apresentar um instrumento oficial de planejamento estratégico com definição de metas, meios (recursos, patrimônio) e incentivos para a operação e manutenção do PISF.

Falta de mecanismos de controle que permitam o gerenciamento adaptativo

Quando se analisa em que extensão os mecanismos de controle (do estratégico ao operacional) permitem verificar que os resultados propostos estão sendo alcançados, verifica-se que esses mecanismos ainda não foram modelados e espera-se que estes sejam propostos no PDG e PGA. Trata-se de requisito de boa governança segundo a experiência internacional.

O modelo de gerenciamento adaptativo gera aprendizado e redirecionamento de ações. Portanto, não é um controle ex-post, voltado para a busca de responsáveis (“culpados”) pelo não cumprimento dos objetivos e metas estipuladas, quando não é possível tomar ações corretivas para mitigar riscos e potencializar o desempenho.

Faz-se necessária a existência de modelo de monitoramento e avaliação do PISF que proporcione previsibilidade e aprendizado, indicando de forma antecipada e proativa os melhores caminhos a serem seguidos, redirecionando tempestivamente as ações dos atores envolvidos.

Cabe ressaltar que o gerenciamento adaptativo é uma abordagem gerencial que busca oferecer meios para aumentar a velocidade de resposta às pressões do contexto externo e melhorar a qualidade dessa resposta. Ele permite ajustes, sempre que informações adicionais e melhores se tornam disponíveis. Para tanto, requer constante avaliação de esforços e resultados, e ajustes baseados em informações provenientes de redes de monitoramento.

Dessa forma, é fundamental que seja estabelecida uma gestão estratégica, caracterizada por estratégias claras do PISF, com propósitos e resultados pactuados, com definição de metas, mecanismos de monitoramento e avaliação, incentivo, transparência e responsabilização.

Além disso, deve ser avaliada a implantação do gerenciamento adaptativo, em que o PDG e PGA deverão identificar os resultados esperados pelo PISF e mecanismos de controle que permitam um gerenciamento adaptativo e gere aprendizado, previsibilidade e redirecionamento de ações.

Considerando o exposto, foi discutido e obtida manifestação de como o MI e a Codevasf pretendiam implementar a gestão estratégica e o gerenciamento adaptativo. Como resultado,

observou-se que é consenso que se deve utilizar as melhores ferramentas de gestão para a operação e manutenção do PISF e para o gerenciamento adaptativo, a ser materializado por meio do PDG e PGA, devendo identificar os resultados esperados pelo PISF e os mecanismos de controle que permitam o aprendizado, a previsibilidade e o redirecionamento de ações.

De forma específica, verifica-se que há a expectativa pela Codevasf que os mecanismos de monitoramento e a avaliação previstos na modelagem do PDG e do PGA trarão os instrumentos para a realização do gerenciamento adaptativo, o que se deve garantir.

Por sua vez, o MI demonstra cautela em afirmar que esses instrumentos favoreceriam o gerenciamento adaptativo, declarando que o PGA se encontra em processo de elaboração pela Codevasf e o PDG ainda está por ser conhecido. Entretanto, mostra-se favorável a essa abordagem gerencial.

Da inadequação de procedimentos regulatórios da ANA

A atuação da ANA na Bacia do São Francisco tem foco, prioritariamente, na geração de energia, precisando a Agência ter o olhar de gestão integrada das Bacias do São Francisco, no sentido de promover ampliação da disponibilidade de água para o PISF a custos mais baixos, induzindo a gestão para os múltiplos usos da água.

Ocorre que, nos últimos anos, a ANA vinha se preparando para regular uma concessionária privada ou a AGNES, empresa pública sob outros moldes (sociedade anônima), tendo concebido um arcabouço regulatório para o PISF específico para esse contexto. É que, com a alteração da operadora federal para a Codevasf, certas exigências regulatórias poderiam ser simplificadas, evitando sobrecarga de trabalho à operadora federal.

Com as discussões observou-se que esse papel da agência é controverso em que o MI inicialmente se posicionou que não lhe caberia tal manifestação. Por sua vez, Codevasf ressalta, como necessidade de melhoria, a definição de adequado marco regulatório pela ANA adaptado a nova natureza pública da operadora federal, o que, segundo ela, estaria sendo abertamente discutido em reuniões técnicas.

De fato, a própria ANA já teria sinalizado que está ultimando os estudos e procedimentos com vistas a definir o marco regulatório do PISF apropriado à natureza jurídica da Codevasf, o que demonstrou que há, atualmente, inadequação de procedimentos regulatórios.

Da falta de formalização do suporte técnico da ANA

Apesar da ANA não ser membro do Conselho Gestor, é evidente o benefício do suporte técnico da ANA para fundamentar seu processo decisório, sem prejuízo dos entes do conselho apresentarem suas recomendações técnicas relacionadas às suas competências. Nesse sentido, a ANA detém informações, conhecimento no tema e corpo técnico qualificados para prestar esse apoio.

Para tanto, foi sugerido a inclusão desse assunto no artigo 7º do decreto, conforme a seguinte proposta inicial de inserção do § 11:

Art. 7º Comporá o Conselho Gestor, por intermédio de um representante, titular e suplente, de cada órgão, Estado ou instituição a seguir indicados:

I - Ministério da Integração Nacional, que o presidirá;

II - Casa Civil da Presidência da República;

III - Ministério da Fazenda;

IV - Ministério de Minas e Energia;

V - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VI - Ministério do Meio Ambiente;

VII - Estado do Ceará;

VIII - Estado do Rio Grande do Norte;

IX - Estado da Paraíba;

X - Estado de Pernambuco;

XI - Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco; e

XII - Comitês das bacias hidrográficas receptoras.

.....
§ 11. A Agência Nacional de Águas poderá propor estudos e fornecer suporte técnico para fundamentar o processo decisório do Conselho Gestor.

Com efeito, foram questionados a Codevasf e o MI sobre essa proposta, para que a Agência Nacional de Águas pudesse propor estudos e fornecer suporte técnico para fundamentar o processo decisório do Conselho Gestor.

Nas discussões e manifestação, o MI afirmou que a participação da ANA tem sido ativa, tendo apoiado e contribuído, no âmbito de sua competência legal e técnica, com os debates ocorridos e os trabalhos desenvolvidos atinentes ao PISF. Além disso, participa e acompanha todas reuniões do Conselho Gestor do PISF. Sendo a ANA ente tanto do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema de Gestão do PISF, segundo o ministério, não se faria necessária sua inclusão como sugerido.

A Codevasf, por sua vez, concordou com a CGU de que haveria necessidade de formalização do papel de suporte técnico da ANA, inclusive seguindo a recomendação de alterar o artigo 7º do decreto 8.207/2014, para fazer constar isso.

Ressalta-se que a elogiada atuação proativa da ANA na colaboração com os propósitos do PISF não pode servir de argumento isolado para a falta de formalização de sua atuação técnica, já que poderia ser resultado do voluntarismo e da iniciativa de seus atuais dirigentes.

Há que se avaliar se sua participação do SGIB e competências atualmente incluídas nos dispositivos do decreto, efetivamente, garantem de forma permanente o suporte técnico ao Conselho Gestor.

Dos contratos de terceirização com performance

Considerando que a maior parte de processos necessários ao empreendimento do PISF relativos à operação e manutenção ocorrerá por meio de contratos com empresas terceirizadas, é recomendável a elaboração de contratos de terceirização atrelados a indicadores de performance. Esses contratos delimitariam regras claras de eficiência na prestação dos serviços e na definição de resultados, com indicadores que mensurassem desempenho (esforços e resultados), de forma a possibilitar que a empresa contratada efetivamente buscasse melhorias, economia, melhor atendimento ao público, entre outros fatores.

A Codevasf informou que estão sendo desenvolvidas alternativas técnicas visando à utilização de indicadores de performance nos contratos de terceirização da operação e manutenção do PISF. Dessa forma, a equipe técnica do PISF estaria formulando o termo de referência para a contratação dessa atividade, além de estar encarregada de examinar essa questão e se posicionar.

Da indefinição quanto a forma e método utilizados para prestação de serviços de operação e manutenção

Na fase inicial de operação, em que construção, pré-operação e operação estarão ocorrendo simultaneamente na obra, e em que ainda persistirão incertezas quanto aos serviços a serem prestados, a terceirização dos serviços deve seguir o regime da Lei nº 8.666/93. Até porque, trata-se de contratação que não exige uma modelagem sofisticada que demandaria um tempo relevante.

Entretanto, ultrapassada essa fase inicial de operação, a prestação de serviços terceirizados de operação e manutenção da infraestrutura do PISF deverá ser contratada por meio de modelos de concessão que privilegiem a visão de médio e longo prazos. Nesse caso, deverá ser avaliada a possibilidade de transição de um modelo de contratações de serviços continuados previstos na Lei nº 8.666/93 para uma modalidade de Concessão ou Parceria Público Privada (PPP).

Assim, no caso de uma concessão/PPP, existiria maior flexibilidade na gestão e potencial de inovação, trazendo para a gestão do PISF as vantagens da iniciativa privada, mas preservando o interesse público através da regulação por contrato entre a Codevasf e o concessionário.

O ente privado teria a possibilidade de definir seus processos de trabalho para promover ganhos de eficiência, sendo remunerado pelo desempenho alcançado.

Outra vantagem apresentada por esse modelo seria a possibilidade dos usuários (Estados receptores e outros) pagarem diretamente ao concessionário a cobrança da água transposta, evitando que os recursos transitem pelo Tesouro Nacional onde estariam sujeitos a contingenciamentos e às restrições para aplicação de recursos públicos.

Com efeito, foi discutido e obtida manifestação do MI e a Codevasf quanto aos benefícios e desvantagens, bem como as providências que, se for o caso, tomariam, para a transição de

um modelo de contratações de serviços continuados previstos na Lei nº 8.666/93 para uma modalidade de Concessão ou PPP.

Como resultado, a Codevasf entendeu que, numa segunda fase, seria vantajosa a contratação de serviços na modalidade de Concessão ou PPP. Por sua vez, o MI admitiu que falar das vantagens e desvantagens da adoção dos métodos e formas possíveis e legais para prestação de serviços do tipo em tela requereria um estudo e um consequente relatório fundamentado e consubstanciado, o que parece ser a decisão mais acertada a se tomar.

Como o avanço das discussões, chegou-se ao consenso da necessidade de estudos mais aprofundados sobre esse tema. O MI, inclusive, declarou já terem sido iniciados estudos referentes à possibilidade de se conceder a O&M do PISF à iniciativa privada por meio das modalidades citadas.

Recomendações ao MI:

Sobre o assunto, foram realizadas ao MI as seguintes recomendações:

- Definir, consultando o Conselho Gestor, o fluxo de aprovação do PGA, com detalhamento operacional, e formalizar esse fluxo em instrumento adequado.
- Avaliar, manifestando-se, quanto a adotar o PDG como instrumento de planejamento de médio e longo prazos, junto ao SGIB.
- Caso conclua pela adesão ao PDG, formalizar, consultando o Conselho Gestor, na norma adequada, o PDG, como instrumento de planejamento de médio e longo prazos, junto ao SGIB.
- Caso conclua pela adesão do PDG, definir, consultando o Conselho Gestor, o fluxo de aprovação do PDG, com detalhamento operacional, e formalizar esse fluxo em instrumento adequado.
- Caso conclua pela não adesão ao PDG, esclarecer de que forma irá implementar sua visão estratégica, num planejamento de médio e longo prazo da operação e manutenção do PISF.
- Criar mecanismos de gestão para resultados com o estabelecimento de metas quantitativas e qualitativas (realistas e desafiadoras), meios (recursos, patrimônio) e incentivos (positivos e negativos) para o alcance das mesmas.
- Tomar providências para que o PDG e PGA, ou outros instrumentos de planejamento identifiquem os resultados esperados pelo PISF e os mecanismos de controle de forma a permitir um gerenciamento adaptativo, gerando aprendizado, previsibilidade e redirecionamento de ações.
- Apresentar o resultado definitivo das reuniões técnicas entre a Codevasf e a ANA para simplificação do marco regulatório para o PISF, considerando sua natureza de empresa pública.
- Submeter ao Conselho Gestor proposta de inserção, no arcabouço normativo concernente à Operação e Manutenção do PISF, a Agência Nacional de Águas (ANA) com a atribuição de propor estudos e fornecer suporte técnico para fundamentar o processo decisório do Conselho Gestor.

- Apresentar relatório técnico-jurídico contendo estudo fundamentando as vantagens e desvantagens da adoção de prestação de serviços na modalidade de Concessão ou Parceria Público Privada.

Providências do MI:

As questões quanto ao fluxo de aprovação do PGA, formalização do PDG e do suporte técnico da ANA o MI inevitavelmente deverá submeter à apreciação do Conselho Gestor, contudo algumas ressalvas devem ser feitas.

Em primeiro lugar entende-se que, na atual conjuntura das discussões com os estados, esses são elementos secundários frente aos desafios sobre os modelos de pagamento, garantia e de tarifas que parecem estar entrando na fase final de negociação além da delegação dos reservatórios estratégicos que está tomando força. A CGAOH planeja apresentar os pontos levantados nessa questão estratégica do relatório da CGU em seguida a essa etapa crítica.

De qualquer maneira, no que diz respeito ao fluxo do PGA o Ministério reafirma sua interpretação do Decreto nº 5.995/2006 de que a aprovação do PGA deverá ser realizada pelo MI e pela ANA, segundo suas respectivas competências. Para o Ministério a mens legis do Decreto vai nessa direção e, na prática, entendemos que é absolutamente inviável que o MI ou qualquer ente da União possa contrariar o consenso obtido no Conselho Gestor levando-se em conta a autonomia de cada estado-cliente. O fluxo para a elaboração do PGA a ser adotado pela Operadora Federal está razoavelmente desenvolvido nos trabalhos da FGV para a Codevasf que agora está consolidando os resultados da consultoria com os parceiros do SGIB.

Sobre o PDG o Ministério, como não podia deixar de ser, já se manifestou a favor de que o SGIB tenha um instrumento de planejamento de médio a longo prazo. Contudo consideramos que os aspectos de desenvolvimento regional podem ser melhor recepcionados no PDRS. Por outro lado, deve-se atentar para o fato de que é prerrogativa da ANA a disciplina, em caráter normativo, da prestação dos serviços adução de água bruta, bem como a fixação de padrões de eficiência (Lei nº 12.508/2009). Inclusive a ANA já manifestou que deverá editar em breve uma resolução estabelecendo padrões para a O&M do PISF. O MI precisa, portanto, revisar o PDG e repensar seu papel no planejamento estratégico do SGIB.

No que diz respeito à formalização do suporte técnico da ANA o MI não percebe tal necessidade, em vista do comportamento bastante participativo que a Agência desempenhou desde o início da implantação do PISF, e tendo em vista suas atribuições na regulação do sistema e no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Contudo também não enxerga nenhum prejuízo se o Conselho e a própria Agência manifestarem-se nessa direção.

O Ministério mantém sua disposição a adotar a melhor gestão possível para o PISF, o que incluiria os mecanismos de controle que permitam o gerenciamento adaptativo no PDG e PGA. Contudo ainda não está claro para a CGAOH qual é a maneira de concretizar essa intenção.

Está claro para a equipe que também será preciso algum tipo de apoio se o Ministério quiser alcançar esse objetivo.

Quanto a forma e método utilizados para prestação de serviços de operação e manutenção, nomeadamente as vantagens e a modelagem de uma desestatização para a O&M do PISF, o Ministério já apresentou à SPPI da Presidência da República a demanda pela verificação da possibilidade de inclusão do Projeto no Programa de Parcerias de Investimentos para o início do estudo das alternativas (Processo SEI nº 00130.000044/2017-19).

Conclusão sobre as providências do MI:

O MI entende que os citados elementos de controle e organização do modelo do Sistema de Gestão são secundários, no momento, frente à relevância da definição dos modelos de pagamento, da garantia e de tarifas, além da delegação dos reservatórios estratégicos. Apesar disso, compromete-se aprofundar-se nessa questão em seguida a essa etapa crítica.

Entretanto, reafirma sua posição anterior de como deve ser o fluxo do PGA, em que pese reconhecer que é absolutamente inviável que o MI ou qualquer ente da União possa contrariar o consenso obtido no Conselho Gestor.

Qualquer que seja o fluxo, a recomendação é no sentido de seja definido e aprovado pela a instância legítima, no caso, o Conselho Gestor.

As ponderações do ministério sobre o PDG foram coerentes. Seja quanto a adotar o PDRS, nos aspectos de desenvolvimento regional, bem como deixar para a ANA disciplinar em normativo próprio a prestação dos serviços adução de água bruta, e a fixação de padrões de eficiência. Nesse contexto, o MI assume o compromisso de revisar o PDG e repensar seu papel.

Cabe lembrar que as recomendações deixam espaço para o MI avaliar esse instrumento de acordo com sua conveniência e oportunidade, desde que obtenha meios de se garantir uma visão estratégica, num planejamento de médio e longo prazo na operação e manutenção do PISF.

Quanto à formalização do suporte técnico da ANA, a prudência indica que o comportamento participativo da ANA não pode depender do voluntarismo dos atuais participantes, mesmo que esteja em sintonia suas atribuições, já que norma mais específica pode vincular de forma definitiva. Entretanto, o assunto pode avançar no Conselho e em manifestação da própria Agência, até porque a recomendação é no sentido de submeter uma proposta para discussão na instância pertinente.

Quanto ao gerenciamento adaptativo, a recomendação dá espaço para a construção de uma solução, independente do instrumento de planejamento escolhido, o que o Ministério demonstra estar ciente.

Quanto a forma e método utilizados para prestação de serviços de operação e manutenção, o MI apresentou um primeiro passo positivo concreto ao apresentar à SPPI da Presidência da República demanda pela verificação da possibilidade de inclusão do Projeto no Programa de Parcerias de Investimentos para o início do estudo das alternativas (Processo SEI nº 00130.000044/2017-19).

Recomendações à Codevasf:

Sobre o assunto, foram realizadas a Codevasf as seguintes recomendações:

- Encaminhar ao Conselho Gestor proposta de inclusão do PDG no arcabouço legal do PISF.
- Encaminhar ao Conselho Gestor, para apreciação e aprovação, a proposta de PDG para o 1º ciclo (2016/2019).
- Tomar providências para que o PDG e PGA identifiquem os resultados esperados pelo PISF e os mecanismos de controle de forma a permitir um gerenciamento adaptativo, gerando aprendizado, previsibilidade e redirecionamento de ações.
- Apresentar uma proposta, fundamentada, de método e forma legal que poderiam ser adotados para a prestação dos serviços de operação e manutenção do PISF.

Providências da Codevasf:

A Codevasf, formalizou, em 31/10/2016 encaminhamento ao Ministério da Integração Nacional - MI com vistas ao Conselho Gestor, proposta de inclusão do PDG no arcabouço legal do PISF, com as alternativas de inclusão por alteração do Decreto nº 5.995/2006 ou por Resolução do Conselho Gestor.

Ainda, a Codevasf, num primeiro momento, se comprometeu em formalizar encaminhamento ao MI, com vistas ao Conselho Gestor, a proposta de PDG para o 1º ciclo de gestão submetendo-o a apreciação e aprovação. Entretanto em sua última manifestação, afirma que esse encaminhamento teria ocorrido naquela data de 31/10/2016, pelo mesmo ofício. ”

A Codevasf propõe ser o braço executivo do MI, coordenador do SIGB, em relação às ações necessárias à gestão do SIGB. Com isso a Codevasf atuaria de forma subsidiária ao MI e ao Conselho Gestor, executando as atividades operacionais para a gestão, conforme recomendação constante do P6- Guia de Elaboração do PDG, às fls. 102, considerando, contudo, que a Codevasf precisaria estruturar-se para atividades de gestão da Operadora Federal, inerentes à operação e manutenção da infraestrutura federal, envolvendo atividades de planejamento de curtíssimo, médio e longo prazos, acompanhamento e monitoramento.

Todavia, para essa ampliação de escopo de atribuições da Operadora Federal em benefício do Sistema, entende-se como condição para o êxito dos objetivos do PISF, relativamente às atividades que envolvem elaboração de diagnósticos, de estudos de planejamento, de acompanhamento de dados, entre outros, que a Codevasf obtivesse delegação formal por

meio de Portaria do MI ou por alteração do Decreto, e acima de tudo, que essas atividades fossem apoiadas pelo MI e pelo Conselho Gestor.

Os produtos 6, 7, 8 e 9, do contrato com a FGV, relativos ao PDG e PGA, preveem a criação de mecanismos de gestão para resultados.

De toda a forma, a Codevasf encontra-se à disposição para apoiar o MI na definição de medidas para que sejam atingidos os objetivos do PISF. Para tanto, entende-se que ou o MI se estruture para absorver essas atividades de diagnósticos, planejamento e acompanhamento, ou que, as atividades sejam repassadas à Codevasf e que esta se estruture para tanto.

Compete à Codevasf, Operadora Federal, conforme Decreto nº 5.995/2006, exercer as funções necessárias à operacionalização e à manutenção da infraestrutura decorrente do PISF. Para tanto a proposta da Codevasf é utilizar a mão-de-obra do quadro efetivo da empresa para as atividades de planejamento estratégico, gestão e fiscalização e as atividades de execução, propriamente ditas, seriam terceirizadas.

A equipe da Codevasf será composta por analistas em desenvolvimento experientes e por recém-contratados, conforme as necessidades e especialidades necessárias. Desde 2012 a empresa já possui unidades orgânicas específicas do PISF, que estão sendo reestruturadas por grupo de trabalho formado por empregados da Codevasf. Um dos resultados desse trabalho de reestruturação visa atender às necessidades da Codevasf para iniciar a operação comercial do Projeto, que até então executa, por delegação do Ministério da Integração, algumas atividades de pré-operação, tais como aquisição de energia elétrica e segurança patrimonial.

Os serviços de operação, manutenção, segurança, entre outros, serão terceirizados e contratados por meio de licitação, nos termos da Lei das Estatais, 13.303/16, ou pela própria Lei de Licitações, 8.666/83, até que se esgote o prazo legal de adequação ao disposto nesta Lei. Além de que as aquisições de energia elétrica são feitas conforme legislação e regulamentos do setor elétrico brasileiro, especificamente no Ambiente de Contratação Livre – ACL (segmento do mercado no qual se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica, objeto de contratos bilaterais livremente negociados, conforme regras e procedimentos de comercialização específicos; Lei nº 9.074/1995, Decreto nº 5.163/2004, etc).

Há que considerar-se que além das atividades de Operadora Federal do PISF, a Codevasf é objeto em propostas de projetos de lei de ampliação de sua área de atuação para as regiões receptoras das águas transpostas (conforme Decreto nº 5.995/06). Nesse sentido seria possível também a Codevasf contribuir com ações de desenvolvimento regional, considerando seu negócio e experiência nesse tipo de atividade de desenvolvimento. Com a proposta a Codevasf poderia contribuir com os objetivos do SGIB de induzir o uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF junto aos setores usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada.

Conclusão sobre as providências da Codevasf:

Quanto ao encaminhamento de proposta de inclusão do PDG no arcabouço legal do PISF, a recomendação foi atendida. Entretanto, o encaminhamento da proposta de PDG refere-se não ao modelo, mas ao referente ao 1º ciclo de gestão para apreciação e aprovação.

Ademais a Codevasf, coerente com sua atitude proativa em todo o processo de discussão, propõe uma expansão de seu papel, o que já foi recebido com restrições pelo ministério, pelo menos nesse momento, o que demandaria melhoria ainda maior de sua estrutura e delegação do MI.

Entretanto, argumenta com lógica, ao manifestar entendimento que um dos dois participantes deverá se estruturar para absorver as atividades de diagnósticos, planejamento e acompanhamento.

No que lhe competiria, como Operadora Federal, a Codevasf, descreve sobre proposta de utilização da mão-de-obra do quadro efetivo da empresa para as atividades de planejamento estratégico, gestão e fiscalização, enquanto as atividades de execução, propriamente ditas, seriam terceirizadas. Sobre as contratações, estariam sendo realizadas nos termos da Lei das Estatais, 13.303/16, ou pela própria Lei de Licitações, 8.666/83, e as aquisições de energia elétrica segundo legislação e regulamentos do setor elétrico brasileiro, sem trazer inovações.

Quanto a sua intenção de contribuir com ações de desenvolvimento regional, considerando, inclusive, as propostas de projetos de lei de ampliação de sua área de atuação para as regiões receptoras das águas transpostas, a Secretaria de Desenvolvimento Regional, área especialista no tema dentro do MI, elaborou o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Área de Abrangência do PISF - PDRS com o planejamento das intervenções estatais mais pertinentes para estimular o desenvolvimento da região beneficiada, utilizando os instrumentos e metodologias previstas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Dessa forma, a Codevasf deverá fomentar essa discussão junto ao MI para evitar superposição de esforços e demandas por melhoria de estrutura.

3.3. O Conselho Gestor está cumprido seu papel no Gerenciamento do PISF?

Sim, mas de forma insatisfatória. Uma de suas relevantes funções, que seria apresentar o modelo de gestão do PISF, foi realizada pela Operadora Federal, que contratou a Fundação Getúlio Vargas para subsidiar a Codevasf na elaboração do “modelo de gestão”. De fato, a própria situação de não se haver esse modelo impactou sua atuação, considerando a pouca frequência de reuniões do conselho, até o ano de 2017.

Outra preocupação é o risco de baixa representatividade do Conselho Gestor. Deve-se garantir a alta representação para que suas decisões tenham repercussão e sejam efetivas.

Para tanto, os ministérios que o compõe devem decidir e formalizar definições de quais são suas prioridades e responsabilidades com relação ao PISF, de maneira que eles possuam uma postura mais proativa e contextualizada em relação ao Projeto de Integração para favorecer deliberações de maneira consistente.

Fundamento:

Do funcionamento insatisfatório do Conselho Gestor, no Gerenciamento do PISF.

A falta de clareza do Decreto nº 5.995/2006 levou à dúvida quanto ao responsável pela gestão do PISF. É possível interpretar que o PISF está sendo gerido pelo Conselho Gestor e Coordenado pelo MI, conforme previsto nos artigos 6º e 4º. Ocorre que foram identificadas fragilidades no funcionamento desse Conselho, conforme será visto a seguir.

A nomeação dos membros do Conselho Gestor se dá por meio de Portaria Ministerial. Entre as atribuições do Conselho Gestor, estava o encaminhamento de proposta de modelo de gestão para o PISF até 30 de dezembro de 2009, nos termos do art. 8º do Decreto nº 5.995/2006, o que não ocorreu.

No entanto, de modo a mitigar essa falha a Codevasf contratou a Fundação Getúlio Vargas para subsidiar a Companhia na elaboração do “modelo de gestão”.

Nesse sentido, cumpre relatar que, de acordo com os dispositivos do decreto, a apresentação do modelo de gestão do PISF seria de responsabilidade do Conselho Gestor do PISF, presidido pelo MI, e não da Operadora Federal.

Na discussões e manifestações, a SIH reconheceu a necessidade de aprimoramento no funcionamento do Conselho Gestor, inclusive com a necessidade de institucionalização do conselho, com apropriação pelos seus membros e sistemática nos trabalhos. Avaliou-se como positivo esse reconhecimento da Secretaria, no sentido de demonstração de um primeiro passo para a melhoria do funcionamento do Conselho. Lembrando que o Ministério da Integração Nacional, por meio da SIH é o Coordenador do Conselho Gestor, ou seja, a entidade que deve coordenar todo o Sistema de Gestão do PISF.

Cabe observar, porém, que a SIH, como Coordenadora do Conselho Gestor do PISF, não vinha exercendo essa coordenação de forma satisfatória, visto que, além de ainda não haver modelo de gestão definido, esse modelo está sendo estudado por meio de contrato com a Fundação Getúlio Vargas, cuja contratante é a Codevasf, a operadora nacional do sistema.

Têm-se aí dois problemas: a inexistência de modelo de gestão definido; e a definição do modelo de gestão sendo coordenada pela operadora nacional do sistema, a Codevasf, e não pela SIH, como Coordenadora do Conselho Gestor e do Sistema de Gestão do PISF.

Salienta-se, por fim, que a Codevasf é a operadora federal do sistema, e não a gestora, de forma que a definição dela não pode ser apontada como elemento necessário à solução para os problemas elencados, visto que cabe ao Conselho Gestor deliberar sobre as ações necessárias para o funcionamento do sistema e cabe ao MI, como coordenador do Conselho Gestor, adotar as medidas necessárias a garantir o adequado funcionamento desse Conselho.

Do risco de baixa representatividade do Conselho Gestor

O Conselho Gestor deve garantir representação de alto nível, não possuindo caráter “assembleísta” (em que existem diversas discussões com pouco ou nenhum encaminhamento ou tomada de decisão), ser enxuto e assegurar o processo decisório estruturado e bem fundamentado tecnicamente.

Para que o Conselho Gestor possua as características supracitadas, os ministérios que o compõe devem decidir e formalizar definições de quais são as suas prioridades e responsabilidades com relação ao PISF, de maneira que eles possuam uma postura mais proativa e contextualizada em relação ao Projeto de Integração para favorecer deliberações de maneira consistente.

Para tanto, os membros do conselho devem adotar os seguintes papéis para uma atuação mais efetiva em seu processo decisório:

- Ministério da Integração Nacional (MI): Estruturar a Secretaria Executiva do Conselho Gestor. Priorizar o fortalecimento institucional da Codevasf para operar o PISF. Estabelecer um fluxo de informações com a operadora federal.
- Entidade operadora Codevasf: Apoiar tecnicamente o Conselho Gestor no exercício das suas atribuições.
- Casa Civil da Presidência da República: Assegurar o alinhamento do PISF com as diretrizes prioritárias de Governo.
- Ministério da Fazenda: Assegurar a sustentabilidade financeira do PISF. Garantir o suprimento de recursos para fechar a conta. Viabilizar que os recursos financeiros arrecadados pela cobrança das tarifas sejam disponibilizados à operadora federal. Encontrar a fonte de recursos e auxiliar a operadora federal ao exercer as garantias.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): Assegurar a sustentabilidade orçamentária do PISF. Integrar propostas do PDG no PPA e assegurar orçamento para implementação do PGA. Priorizar o fortalecimento institucional da Codevasf para operar o PISF. Acompanhar os indicadores e metas de desempenho do PISF e propor ajustes e melhorias.
- Ministério de Minas e Energia (MME): Mediar conflitos entre o uso da água para geração de energia no Rio São Francisco e para o PISF. Colaborar na gestão do modelo energético a ser aplicado ao PISF. Assegurar o fornecimento de energia para o PISF.
- Ministério do Meio Ambiente (MMA): Propor estratégias, mecanismos e instrumentos para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais. Acompanhar os indicadores e metas de desempenho do PISF relativos à qualidade ambiental

e sustentabilidade e propor ajustes e melhorias.

- Governos Estaduais: Assegurar, no que couber, o alinhamento das diretrizes prioritárias de Governo Estadual ao PISF. Cumprir o Termo de Compromisso (2005), assegurando o uso sustentável da água e potencializando o desenvolvimento econômico na região beneficiada.
- Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco: Acompanhar indicadores e metas de eficiência e eficácia do uso da água transposta. Mediar conflitos entre o uso da água na bacia do São Francisco e no PISF.
- Comitês das bacias hidrográficas receptoras: Acompanhar indicadores e metas de eficiência e eficácia do uso da água transposta nas bacias receptoras. Mediar conflitos no uso da água nas bacias receptoras. Apoiar os órgãos gestores estaduais na implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos.

Ao se solicitar manifestação do MI e da Codevasf sobre esses papéis citados, foram obtidas as respostas a seguir:

O MI assumiu que é do seu interesse o estabelecimento desses papéis, pois o conselho gestor alcançaria melhores objetivos, se os entes descritos assumirem esses compromissos.

Por outro lado, afirmava que não lhe caberia manifestar-se sobre os aludidos papéis por ser de outra instituição, embora o mesmo fosse de interesse do MI/SIH, antes da devida aprovação e validação por quem de direito.

Por sua vez, a Codevasf, sempre de forma a contribuir, afirmou que esses papéis foram exaustivamente discutidos e são adequados. Complementa, ainda, registrando que tudo que se espera de tais atores é que contribuam para dar densidade decisória ao conselho, o que pressupõe elevado nível de representatividade desses.

Ocorre que, realmente, a iniciativa de definição dentro de cada pasta ministerial de prioridades e responsabilidades em relação ao PISF foge do controle do MI, entretanto considerando sua atribuição de coordenação do SGIB e das atividades do conselho gestor, esse ministério deve adotar medidas de sensibilização e estímulo da alta representatividade dos membros do conselho gestor, usando, inclusive, essa avaliação do programa como conscientização dos respectivos entes participantes, em cada área.

Como o avanço das discussões, o MI publicou por meio da Portaria nº 289, de 27 de novembro de 2015, o Regimento Interno do Conselho Gestor do PISF, o qual traz as definições e competências de seus componentes.

De fato, deve-se registrar importante avanço com a edição dessa Portaria que define trâmites e relevantes atribuições ao Conselho Gestor. Vale destacar o Art. 9º que dispõe: “O CGPISF reunir-se-á em sessão ordinária, no mínimo, semestralmente, e extraordinariamente, a qualquer tempo.”

Antes, foi realizada, em 24/09/2015, a segunda reunião ordinária do Conselho Gestor, em que foram discutidos temas relevantes à gestão e operação do PISF, resultando nos seguintes encaminhamentos:

- programação das obras complementares;
- rediscutir os prazos do Termo de Compromisso 2005;
- criar debate para questão da reforma dos açudes dos repasses para os Estados;
- requisitar aos Estados um diagnóstico da situação atual para recebimento das águas do PISF; e
- estimativa dos Estados em relação quantidade de água ser recebida.

Observa-se a indicação de encaminhamentos que estão na direção da resolução de importantes temas na operação e manutenção do PISF e que foram resultado de discussões pertinentes que revelam o nível de desafio a ser enfrentado pelos participantes do Conselho. Ocorre que o prazo semestral estabelecido para a realização de reuniões ordinárias tinha vencido em 24/03/2016, sem ter havido, na época, a informação da realização de outra reunião, ou de apresentação dos resultados dos encaminhamentos propostos.

No que concerne à representatividade dos membros do Governo Federal no Conselho Gestor, segundo o MI, fazem-se presentes ou se representam no Grupo de Trabalho Interinstitucional, de modo a promover discussões técnicas, com resultado objetivo a ser apresentado para deliberação junto ao Conselho Gestor.

Quanto aos Estados receptores da água do PISF, a melhor forma de se demonstrar sua alta representatividade seria os mesmos cumprirem o Termo de Compromisso, assinado em 2005, o que configuraria evidência do alinhamento das diretrizes prioritárias do Governo Estadual ao PISF.

Em que pese o MI ter feito iniciativas para promover a alta representatividade dos membros do conselho gestor, o resultado desse esforço é gradual e resultado de um processo de transformações estruturais nos Estados participantes. Nesse sentido, deve-se frisar que a melhor forma de demonstrar essas mudanças é estimular o cumprimento do citado Termo de Compromisso, segundo o qual os estados devem:

- Capacitar-se administrativa, financeira e operacionalmente para gerenciar os recursos hídricos nos seus respectivos territórios;
- Estruturar os órgãos de recursos hídricos dos Estados, de forma que possam ser definidos Operadores Estaduais em cada um dos quatro Estados beneficiados pelo PISF;
- Realizar, de forma integrada e com articulação com a ANA, campanha de regularização dos usos da água na área de influência do PISF, mediante o cadastramento de usuários e a implantação da cobrança da outorga pelo uso da água;
- Implantar a cobrança de tarifas dos serviços de operação, manutenção e de cobrança de direito de uso da água no âmbito do Estado;
- Responsabilizar-se pelos açudes em sua área de abrangência;

- Pagar à Entidade operadora federal do PISF os custos operacionais e de manutenção a ele relativos, com a implementação de cobrança dos serviços aos usuários finais;
- Acordar garantias financeiras com a Entidade operadora federal; e
- Priorizar investimentos, em parceria com a União, para a implementação de infraestrutura hídrica estadual interligada ao PISF.

Assim, ao se atacar a questão de representatividade, e colocar em funcionamento o Conselho, deve-se buscar sua sistemática e eficaz atuação, com a concretização de seus encaminhamentos.

Recomendações ao MI:

Sobre o assunto, foram realizadas ao MI as seguintes recomendações:

- Apresentar um plano de ação, contemplando providências e prazos, com vistas a colocar em efetivo funcionamento o Conselho Gestor do PISF.
- Elaborar normativo/regimento regulamentando o funcionamento do Conselho Gestor do PISF.
- Considerando sua atribuição de coordenação do SGI e das atividades do conselho gestor, apresentar medidas para promover nos Estados:
 - A capacitação administrativa, financeira e operacional para gerenciar os recursos hídricos nos seus respectivos territórios;
 - A estruturação dos órgãos de recursos hídricos dos Estados, de forma que possam ser definidos Operadores Estaduais em cada um dos quatro Estados beneficiados pelo PISF;
 - A realização do cadastramento de usuários e a implantação da cobrança da outorga pelo uso da água;
 - A implantação da cobrança de tarifas dos serviços de operação, manutenção e de cobrança de direito de uso da água no âmbito do Estado;
 - A responsabilização pelos açudes em sua área de abrangência;
 - Estrutura de pagamento à Entidade operadora federal do PISF os custos operacionais e de manutenção a ele relativos, com a implementação de cobrança dos serviços aos usuários finais;
 - Acordo de garantias financeiras com a Entidade operadora federal; e
 - Priorização de investimentos, em parceria com a União, para a implementação de infraestrutura hídrica estadual interligada ao PISF.
- Justificar a não realização de nova reunião ordinária do Conselho Gestor, apresentando data da próxima, caso não tenha sido ainda realizada;
- Apresentar medidas e resultados dos encaminhamentos definidos na 2ª Reunião do Conselho Gestor quanto aos seguintes assuntos:
 - Programação das obras complementares;
 - Rediscussão dos prazos do Termo de Compromisso 2005;

- Criação de debate para questão da reforma dos açudes dos repasses para os Estados;
- Requisição aos Estados de diagnóstico da situação atual para recebimento das águas do PISF; e
- Estimativa dos Estados em relação quantidade de água ser recebida.

Providências do MI:

O MI, ao criar e apoiar os trabalhos da CGAOH no âmbito do DPE, pretende corrigir a contestação de que o Conselho Gestor tem mostrado uma atuação insatisfatória. Em 2016 houve apenas uma reunião do Conselho, realizada no primeiro trimestre, mas foi a partir dela, que as propostas do GTI-PISF foram levadas para discussão com os Estados Beneficiados.

Pois o GTI-PISF foi instituído com a finalidade de elaborar proposta da União para o modelo de operacionalização e manutenção da infraestrutura decorrente do PISF, nomeadamente, o modelo tarifário, de cobrança, de garantias, para a cessão dos reservatórios estratégicos aos Estados e também uma minuta de Projeto de Lei Estadual, os quais foram apresentados às equipes técnicas estaduais em julho de 2016.

Durante o segundo semestre de 2016 o GTI-PISF realizou missões nos quatro estados para discutir as propostas de modelo tarifário, cobranças e garantias e esse trabalho culminou com reuniões no primeiro trimestre de 2017 entre os governadores e representantes do alto escalão do Governo Federal na Casa Civil da Presidência da República, incluindo a participação dos Ministros da Integração Nacional e da Casa Civil, que tiveram o objetivo de iniciar as tratativas formais de negociação da proposta feita pela União.

Estas negociações seguem em curso, e em 08/06/2017 foi realizada a 4ª Reunião Ordinária do CGPISF que teve como um tema de pauta a negociação do modelo de pagamento e formas de garantias. Como encaminhamento o MI se comprometeu a encaminhar aos Estados minuta de contrato entre a Operadora Federal e as Operadoras Estaduais, para ser debatido.

Complementarmente o MI observou que as discussões do GTI resultaram em uma melhoria do engajamento dos outros ministérios participantes do SGIB. Ao longo de todo esse processo verificou-se que a participação ativa da Casa Civil foi essencial para a legitimidade das iniciativas do GTI-PISF e do Conselho Gestor e o envolvimento do núcleo estratégico do governo federal aumentou a eficácia das discussões no âmbito do SGIB. O MI acredita que atualmente existe mais segurança quanto a garantia de alta representação no Conselho Gestor e nas decisões sobre o PISF.

Conclusão sobre as providências do MI:

O MI reconhece que em 2016 houve apenas uma reunião do Conselho, entretanto parte da baixa frequência é explicada pela atuação do GTI-PISF, instituído com a finalidade de elaborar

proposta da União para o modelo de operacionalização e manutenção da infraestrutura decorrente do PISF.

De fato, observou-se que esse grupo de trabalho, como preparação, reuniu-se com efetividade e periodicidade, discutindo assuntos relevantes, na busca de um alinhamento e consenso federal, para só depois trazer os temas trabalhados para discussão do conselho. Tal procedimento é compreensível, apesar de não ser exatamente a proposta inicial do Conselho, como foi idealizado, já que lhe caberia a gestão do PISF.

Ocorre que o GTI inclusive realizou ações de articulação nos quatros estados e obteve o necessário e importante envolvimento não só de outros ministérios, como da Casa Civil, culminando, em 08/06/2017, na 4a Reunião Ordinária do CGPISF que teve como um tema de pauta a negociação do modelo de pagamento e formas de garantias.

Em síntese, o MI defende que esse modelo aumentou a eficácia das discussões no âmbito do SGIB, bem como promoveu maior segurança quanto a garantia de alta representação no Conselho Gestor e eficácia das decisões sobre o PISF.

Em que pese os argumentos expostos terem sido observados na prática e que a estratégia, num primeiro momento, está produzindo resultados, entende-se que esse zelo preparatório inicial perderá a relevância com o tempo após a definição dos acordos basilares do novo modelo.

Posteriormente, será necessário que o Conselho Gestor se adeque a uma rotina sistemática de fórum principal de articulação e solução de conflitos, de acompanhamento da execução do PISF, de proposição de programas que induzam ao uso eficiente e racional dos recursos, entre outras atribuições preconizadas pelo Decreto nº 5.995/2006.

4. Há viabilidade econômica do Projeto que garanta sua existência a longo prazo?

Não é possível avaliar ainda, já que há falta de garantia do uso da arrecadação da cobrança na aplicação em operação e manutenção do PISF, bem como falta de estudos e definição quanto à demanda para consumo e a venda de vazões para consumidores autorizados ou independentes.

Ainda, no que concerne aos custos de aquisição de energia, há as seguintes incertezas e fragilidades que impedem uma avaliação:

- Incerteza quanto ao impacto do custo da energia elétrica;
- Falta de conhecimento especializado no mercado de energia;
- Falta de planejamento energético de longo prazo, devido à imprevisão do cronograma de entregas;
- Falta de estudos quanto ao uso de autoprodução de energia.

4.1. A arrecadação pela cobrança de água será suficiente para garantir a viabilidade do empreendimento?

Não é possível avaliar ainda, já que há falta de garantia do uso da arrecadação da cobrança na aplicação em operação e manutenção do PISF, bem como falta de estudos e definição quanto à demanda para consumo e a venda de vazões para consumidores autorizados ou independentes, considerando, neste caso, que se poderia cobrar uma tarifa menor dos Estados já que existiriam outras fontes de receita para custear a operação e manutenção do PISF.

Fundamento:

Da falta de garantia do uso da arrecadação da cobrança na aplicação em operação e manutenção do PISF, comprometendo a sustentabilidade do PISF

Com vistas à garantia da sustentabilidade do empreendimento do PISF, é necessário que se proceda com estudos e tratativas entre a Codevasf e o Ministério da Fazenda para evitar o contingenciamento dos recursos financeiros da cobrança pela água transposta, assim como possibilitar a manutenção de fluxos contínuos de receitas da cobrança. É essencial que os recursos arrecadados referentes à água transposta pela Codevasf sejam disponibilizados para pagar a operação e manutenção da infraestrutura desenvolvida. Uma primeira alternativa seria, por meio de negociação com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o Ministério da Fazenda (MF), conseguir o não contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros, inserindo as receitas do PISF em categoria específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Considerando o exposto, foi solicitado ao MI e à Codevasf a apresentar as providências junto aos órgãos competentes, ou justificar sua falta, para se evitar o contingenciamento dos recursos financeiros da cobrança pela água transposta, assim como para se possibilitar a manutenção de fluxos contínuos de receitas da cobrança.

Segundo o MI, a questão da salvaguarda e intocabilidade dos recursos arrecadados com cobrança das tarifas oriundas do fornecimento da água aduzida pelo PISF, livrando-os de possíveis contingenciamento, já vem sendo posto nas discussões, mas requer mais amadurecimento e entendimento para assim ser levada a propositura aos órgãos superiores competentes. Dessa forma, a ausência da efetivação deve-se ao fato de não haver amadurecimento, conceituação consolidada e não conhecer casos já utilizados e, acima de tudo, envolver negociação com área financeira do Governo.

Por sua vez, a equipe da Codevasf encarregada de coordenar a elaboração da proposta do modelo de gestão do PISF entende que o contingenciamento dos recursos financeiros da cobrança pela água transposta ou a não manutenção de fluxos contínuos de receitas de cobrança comprometerá a sustentabilidade do empreendimento do PISF. Considerando o fato de o MP e o MF terem assento no Conselho Gestor, e dada a centralidade desses ministérios na solução

do problema, segundo a empresa pública, é neste colegiado que deveria ser tratada a questão e definida a melhor estratégia a ser seguida. Não obstante, na sua visão, seria melhor se MI, MP e MF pudessem negociar previamente e adotarem uma solução plausível. Para a Codevasf, ainda não teria havido a oportunidade adequada para se discutir essa questão. Afirma, ainda, que desenvolverá esforços para que, tempestivamente, isso ocorra.

Na análise de viabilidade do empreendimento, há preocupação quanto à capacidade da operação e manutenção do PISF ser autossustentável. Nesse contexto, discute-se se os estados teriam a capacidade de manter uma receita sustentável ao empreendimento. Ocorre que toda essa discussão, análise e acertos serão inócuos se não houver a garantia de que esses recursos efetivamente serão direcionados à operação e à manutenção.

Assim, pelas discussões e manifestações, não há dúvidas e é consenso que a garantia de manutenção de fluxos contínuos de receitas de cobrança será a base da sustentabilidade do empreendimento do PISF.

Da falta de estudos e definição quanto à venda de vazões para consumidores autorizados ou independentes

A proposta de diretrizes regulatórias em discussão entre a ANA, MI e Codevasf contempla a possibilidade de venda de vazões do PISF para consumidores autorizados ou independentes.

Segundo a proposta, consumidores autorizados seriam usuários do PISF que utilizariam a parcela de vazão firme – considerada no PGA como reservada aos Estados – e pagariam diretamente a operadora federal pelos preços regulados. Os valores pagos pelo consumidor autorizado seriam abatidos dos valores a serem pagos pela respectiva operadora estadual.

Consumidores independentes, por sua vez, seriam usuários do PISF que consumissem um volume superior a 130.000 m³/mês (correspondente a uma vazão contínua superior a 50 L/s). Esses consumidores deveriam assinar contrato de serviços de adução de água bruta com a operadora federal e os volumes contratados não seriam contabilizados dentro dos volumes previstos para as operadoras estaduais.

Um consumidor autorizado ou independente, portanto, poderia ser uma indústria existente nas localidades abrangidas pelo PISF ou que venham a se instalar em função da garantia hídrica na região.

Assim, haveria duas principais vantagens na venda da água do PISF para esses consumidores. A primeira vantagem seria a possibilidade dos consumidores remunerarem um valor maior pelo uso da água (em comparação com os serviços de abastecimento público, uso prioritário a ser atendido pelo empreendimento). A segunda vantagem, por sua vez, seria a possibilidade de cobrar uma tarifa menor aos Estados, considerando que existiriam outras fontes de receita para custear a operação e manutenção do PISF.

Dessa forma, a partir do início da operação do empreendimento, haveria a possibilidade da operadora federal estruturar estratégias para atrair potenciais consumidores e vender parcela da vazão de água não utilizada pelos Estados ou de eventual aumento da vazão outorgada pela ANA.

Portanto, solicitou-se do MI e da Codevasf, manifestação sobre o exposto, informando a situação atual da discussão entre a ANA, MI e Codevasf, sobre a proposta de diretrizes regulatórias que contemplaria a possibilidade de venda de vazões do PISF para consumidores autorizados ou independentes.

Em sua manifestação, o MI considera um aspecto importante e interessante, dado seu potencial impacto na sustentabilidade do PISF. Segundo o ministério, os termos “consumidores autorizados ou independentes” são conceitos não ainda adotados no “léxico PISF”, consistindo num conceito ainda em desenvolvimento aventado nos estudos em curso. Assim, a adoção destes conceitos, passa, primeiramente, pela sua recepção no âmbito da outorga emitida em prol do PISF. Tendo sido já posta essa possibilidade, de forma incipiente, desencadeou-se a discussão sobre o assunto, mas que requereria ainda estudos, análise e discussão, notadamente, com o órgão licenciador hídrico.

Para a Codevasf, a possibilidade de venda de vazões do PISF para consumidores autorizados ou independentes, de fato foi objeto de discussão envolvendo a ANA, o MI e a Codevasf, havendo consenso favorável, tendo em vista os benefícios suscitados. Contudo, segundo a empresa pública, esse seria um assunto típico a ser aprofundado no âmbito do Conselho Gestor, que deverá se pronunciar formalmente a respeito, respeitadas as atribuições atinentes da ANA.

Por todo o exposto, conclui-se que é consenso que a venda de vazões do PISF para consumidores autorizados ou independentes poderia ter um relevante impacto na sustentabilidade do PISF, considerando que se poderia cobrar uma tarifa menor dos Estados já que existiriam outras fontes de receita para custear a operação e manutenção do PISF.

Recomendações ao MI:

Sobre o assunto, foram realizadas ao MI as seguintes recomendações:

- Obter perante aos órgãos competentes a garantia de que os recursos financeiros da cobrança pela água transposta não sejam contingenciados, possibilitando a manutenção de fluxos contínuos de suas receitas para a manutenção e operação do PISF.
- Realizar estudos, análises e discussões com os órgãos competentes no sentido de aprovar ou não um modelo de venda de vazões do PISF para consumidores autorizados ou independentes, de forma a diminuir a tarifa dos Estados.

Providências do MI:

O Ministério, a Codevasf e os próprios Estados Beneficiados, através da Carta dos Governadores, solicitaram que a União implantasse algum mecanismo que garantisse que os

recursos financeiros da cobrança pela água transposta não fossem contingenciados. Contudo os representantes dos ministérios da área econômica foram do parecer que, se não é totalmente impossível, é certamente inviável conseguir essa garantia. Desse modo a resposta aos estados foi o compromisso da União de que, considerando que os clientes efetuarão o pagamento das tarifas, não faltarão os recursos necessários para a continuidade da O&M do PISF.

A possibilidade de um modelo de venda de vazões do PISF para consumidores autorizados ou independentes, de forma a diminuir a tarifa dos Estados, foi discutida no GTI-PISF e a conclusão foi de que se trata de um benefício potencial. E a ANA se mostrou favorável a prever essa possibilidade no arcabouço regulatório do PISF.

Ressalta-se, contudo, que esse é mais um dos pontos que, embora sejam importantes, não é crítico para o início da Operação Comercial. Como a própria CGU apontou, existem inúmeras incertezas para esse período e o objetivo posto é poder implantar o modelo de gestão da maneira mais adequada possível, considerando os quatro estados-clientes e a vazão firme outorgada para o empreendimento, tendo em vista que as vazões extraordinárias são intrinsecamente instáveis e não há como se garanti-las a outros clientes. Qualquer sofisticação não essencial nesse momento poderá se mostrar contraproducente e deverá ser introduzida ao longo do amadurecimento do sistema.

Conclusão sobre as providências do MI:

A Carta dos Governadores expressou o interesse dos participantes pela garantia que os recursos financeiros da cobrança pela água transposta não sejam contingenciados.

É evidente a fragilidade da garantia “verbal” da união de que não faltarão os recursos necessários para a continuidade da Operação e Manutenção do PISF. Esse entendimento se reforça ao se verificar a divulgação na mídia do problema da falta de recursos na expedição de passaportes, apesar da alta taxa cobrada.

Quanto à venda de vazões do PISF para consumidores autorizados ou independentes, de forma a diminuir a tarifa dos Estados, o MI reconhece o tema como importante, detendo potencial benefício, entretanto frisa que as atenções estão focadas para o início da operação comercial e que a dispersão de energias poderia se mostrar contraproducente. Portanto, a recomendação ficará aberta até chegar-se o momento de se avançar na fundamental persecução da modicidade tarifária.

Recomendação a Codevasf:

Sobre o assunto, foi realizada à Codevasf a seguinte recomendação:

- Realizar estudos, análises e discussões com os órgãos competentes no sentido de aprovar ou não um modelo de venda de vazões do PISF para consumidores autorizados ou independentes, de forma a diminuir a tarifa dos Estados.

Providências da Codevasf:

Tendo em vista as definições do PGA, espera-se que ao fim deste processo, sejam conhecidas previamente as vazões a serem contratadas pelos Estados receptores. Em caso de sobra de água, a Agência Nacional de Águas – ANA, órgão regulador do PISF, será cobrada a se posicionar quanto ao procedimento a ser adotado. A Codevasf espera que seja definido no arcabouço regulatório proposto pela ANA tais modelos.

Conclusão sobre as providências da Codevasf:

Verifica-se que o modelo de venda de vazões do PISF para consumidores autorizados ou independentes depende da dimensão da sobra de água, e que, por competência, seria atribuição da ANA. A recomendação será acompanhada até que se obtenha elementos que demonstrem o atingimento da melhor modicidade tarifária possível.

4.2. Os custos de aquisição de energia serão suficientes para garantir a viabilidade do empreendimento?

Não é possível avaliar ainda, considerando as seguintes incertezas e fragilidades:

- Incerteza quanto ao impacto do custo da energia elétrica;
- Falta de conhecimento especializado no mercado de energia;
- Falta de planejamento energético de longo prazo, devido à imprevisão do cronograma de entregas;
- Falta de estudos quanto ao uso de autoprodução de energia.

Fundamento:

Da incerteza quanto ao impacto do custo da energia elétrica

A Codevasf começou a realizar contratações da energia conforme as regras vigentes do Setor Elétrico. Nesse caso, as regras preveem a possibilidade da Codevasf adquirir contratos no Ambiente de Comercialização Livre (ACL) diretamente de comercializadoras ou de empresas de geração que não sejam obrigadas a vender exclusivamente nos Leilões promovidos pelo Governo Federal.

Esta opção permite equacionar a necessidade de obtenção da energia no curto prazo. Contudo, conforme exposto em “Estudos para Elaboração do Modelo de Gestão para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional - PISF ” da FGV, a hidrologia crítica que persiste desde 2013 elevou os preços negociados no mercado livre de energia, resultando em preços incompatíveis com o objetivo de buscar baixo custo para o insumo energia elétrica.

Nesse contexto, o Preço de Liquidação de Diferenças (PLD) do mercado livre, tem limites inferior e superior estabelecidos pela ANEEL, que estão em processo de revisão.

Cabe ressaltar que o custo de energia é fundamental para a sustentabilidade da operação e manutenção do PISF. A Resolução nº 411/2005 da ANA, quando se refere às funções da Operadora Federal, deixa claro no art. 4º, inciso IV, que a implantação da cobrança pelo serviço de adução de água bruta, no âmbito da União e dos Estados beneficiados, deve conter valores que cubram os custos de operação e manutenção do empreendimento.

Ocorre que outra alternativa seria dar tratamento diferenciado do PISF a fim de permitir a aquisição de energia a baixo custo, o que dependeria de mudanças na legislação do Setor Elétrico. Este tratamento diferenciado seria justificado pela característica desse empreendimento como vetor para o desenvolvimento socioeconômico de uma região carente em diversos aspectos.

Recentemente, segundo o estudo, foram pleiteadas algumas alterações no arcabouço legal e regulatório que permitiria a um conjunto de consumidores livres da região Nordeste a aquisição de energia das usinas hidrelétricas da CHESF, cujas concessões foram renovadas recentemente com preços da ordem de R\$ 30/MWh.

Em que pesem estes pleitos ainda não terem sido atendidos, deve-se ressaltar que o PISF também poderia considerar esta linha de ação como estratégia de médio e longo prazo para obter energia de baixo custo. Esta estratégia seria aplicável para atendimento à demanda de energia para o bombeamento da vazão de até 26,4 m³/s, segundo ainda o estudo da FGV.

Em sua manifestação, a Codevasf, primeiramente, informou que estava previsto no Projeto Básico a construção de usinas hidrelétricas com vistas a diminuir o custo operacional do sistema, contudo não esclareceu porque essas usinas não foram contempladas no Projeto Executivo nem se há previsão delas serem construídas posteriormente.

Em seguida, apresentou, de forma positiva, suas iniciativas e linhas de ação visando amenizar as incertezas quanto ao impacto do custo da energia elétrica.

Um das foi verificar a possibilidade, junto a Companhia Energética de Pernambuco (CELPE), de migração do mercado livre para o mercado cativo, o que dependeria da Codevasf ter os volumes de energia e de demanda necessários no curto prazo, médio prazo e longo prazo.

Com efeito, informações não foram prestadas, pois, segundo se depreende, não haveria cronogramas de entrega das obras a cargo do Ministério da Integração Nacional e da entrada efetiva em operação comercial. Entretanto, a Codevasf deve insistir nessa consulta, mesmo que tenha que fazer estimativas, para obter parâmetros de custo que sirvam a sua decisão quanto ao modelo energético a adotar.

Do impacto da aquisição da energia sobre o custo de bombeamento de água

Um fator especialmente crítico para a sustentabilidade do PISF é o custo da energia para operação. A seguir, é apresentada, pela FGV, uma avaliação preliminar do impacto da aquisição da energia a preços de R\$ 30, R\$ 150 e R\$ 265/MWh sobre o custo de bombeamento da água.

Os estudos apresentados na outorga de uso dos recursos hídricos trazem uma simulação com o objetivo de quantificar os impactos das tarifas da água aduzida no valor das tarifas de saneamento dos estados receptores. A atualização desse estudo foi feita, considerando diferentes cenários de preços de aquisição da energia, obtendo-se os seguintes resultados:

Quadro 5: Estimativa do valor da cobrança com base na estrutura física inicial do PISF (base na tabela 33 da Nota Técnica ANA no 390/2005) Cenários de preço da energia e valores de cobrança correspondente

Estados	Vazão (m3/s) Bombeada	Vazão (m3/s) disponibilizada	Preço R\$/MWh 30	Preço R\$/MWh 150	Preço R\$/MWh 268
			Valor Cobrança R\$/m3	Valor Cobrança R\$/m3	Valor Cobrança R\$/m3
CE	11,41	8,91	0,105	0,281	0,454
PB	1,28	1,00	0,105	0,281	0,454
PE	0,76	0,59	0,109	0,286	0,461
RN	2,95	2,30	0,101	0,277	0,451
Eixo Norte	16,40	12,80	0,104	0,281	0,454
PB	4,67	4,20	0,114	0,206	0,296
PE	5,33	4,80	0,113	0,205	0,295
Eixo Leste	10,00	9,00	0,114	0,205	0,296
CE	11,41	8,91	0,105	0,281	0,454
PB	5,95	5,20	0,113	0,220	0,327
PE	6,09	5,39	0,113	0,214	0,313
RN	2,95	2,30	0,101	0,277	0,451
Total PISF	26,40	21,80	0,108	0,250	0,388

Fonte: Produto 3 – Descrição do Modelo de Governança e Sustentabilidade do Projeto – 2ª Versão - Contrato nº 0.033.00/2014, com a Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Tomando como base a estimativa atualizada do valor de cobrança da água aduzida, para cada um dos cenários de preço da energia a ser contrata, é possível estabelecer uma comparação entre os valores obtidos e as tarifas de saneamento vigentes nos estados receptores, conforme o quadro seguinte.

Quadro 6: Tarifas médias de água e esgoto nos estados receptores da água do PISF

Estado	Tarifas de Saneamento (R\$/m ³)		
	Água	Esgoto	Total
CE	2,10	2,24	4,34
PB	2,98	2,78	5,76
PE	2,87	3,19	6,06
RN	2,78	2,28	5,06

Fonte: SNIS 2012, atualizado para 2014

O aumento que o valor cobrado pela adução de água bruta implicaria nestas tarifas poderia fornecer uma expectativa sobre a capacidade de pagamento, para os diferentes cenários de preço da energia elétrica. Neste cálculo optou-se por considerar que a inadimplência percebida pelas companhias de saneamento é da ordem de 50%, de forma que o valor apresentado no quadro a seguir foi duplicado. No que diz respeito aos custos variáveis, adotou-se como premissa que eles são formados pela despesa com a compra de energia, adicionados de 3% de perdas elétricas e 25% de tributos. Com essas considerações, o impacto inicial da cobrança da água se daria conforme quadro abaixo:

Quadro 7: Estimativa do impacto da cobrança da água do PISF na tarifa de saneamento dos estados receptores (estrutura física inicial)

Impacto do custo da água PISF na tarifa saneamento (estrutura inicial)		cenários de preço da energia		
		Preço R\$/MWh 30	Preço R\$/MWh 150	Preço R\$/MWh 268
Estado	Saneamento R\$/m ³	Impacto percentual na tarifa de saneamento para os diferentes cenários de preço da energia		
CE	4,34	4,89%	13,24%	21,46%
PB	5,76	5,22%	7,80%	11,59%
PE	6,06	5,23%	7,18%	10,55%
RN	5,06	4,71%	11,22%	18,28%

Fonte: Produto 3 – Descrição do Modelo de Governança e Sustentabilidade do Projeto – 2^o Versão - Contrato nº 0.033.00/2014, com a Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Os valores ora adaptados e atualizados contrastam com aqueles considerados no estudo relativo a outorga definitiva para o PISF, uma vez que naquela oportunidade a sustentabilidade econômica e financeira do Projeto foi tratada como alcançável a partir de impactos médios estimados de 4% para a fase inicial e 7% para 2025. Para preservar estas referências, segundo a FGV, a energia elétrica deveria ser adquirida ao preço das quotas de energia da CHESF.

Pelas simulações apresentadas, verifica-se que o custo de energia para o bombeamento poderá variar entre R\$ 0,10/ m³, em um cenário otimista de aquisição de energia, a R\$ 30/MW, a R\$ 0,46/m³, em um cenário pessimista de aquisição de energia a R\$ 265/MW. O repasse destes custos para as tarifas de saneamento considerando perdas de 50% no setor de saneamento, 3% de perdas elétricas e 25% de impostos representarão aumentos variando entre 5% no cenário mais otimista a 21% no cenário mais pessimista. Os valores a serem arcados pelos quatro estados poderão ascender a cerca de R\$ 800 milhões anuais considerando o cenário pessimista

e bombeamento contínuo de 26,4 m³/s. Um valor extremamente elevado considerando a situação fiscal dos quatro estados receptores. A simulação poderá indicar cenários ainda mais críticos caso se considere os custos de energia que estão sendo praticados no mercado livre de até R\$ 822/MWh.

Todo o modelo de gestão do PISF deverá buscar eficiência e a compatibilidade dos custos de Operação e Manutenção (O&M) com o nível de receita que pode ser auferido com a cobrança pelo uso da água aduzida. De fato, esta é uma das condicionantes da outorga de direito de uso de recursos hídricos do projeto.

Também resta claro, nos termos do Decreto nº 5.995/2006, que a despesa com a energia elétrica é um dos principais custos de O&M do PISF. Portanto, os desafios da conjuntura atual, no que tange a aquisição de energia a preços razoáveis, requer o estabelecimento de mecanismos orientados para a manutenção da sustentabilidade econômica do projeto e a modicidade tarifária na oferta de água pelo PISF.

Da falta de conhecimento especializado no mercado de energia

Somando-se a análise exposta, não há dúvidas que a caracterização do PISF como vetor para o desenvolvimento socioeconômico de uma região extremamente pobre, está dentre as oportunidades de melhoria da sustentabilidade do PISF, para o alinhamento da forma e do preço de aquisição da energia elétrica à natureza do projeto. Nesse sentido, os aspectos relacionados aos custos da aquisição da energia necessária ao acionamento das bombas deveriam ser tratados como uma questão estratégica, sendo imprescindível que fossem criadas as condições para que o PISF contratasse energia a preços baixos condizentes com seu papel e com a realidade socioeconômica dos estados receptores.

Cabe realizar, ainda, uma diferenciação entre o bombeamento da vazão destinada ao abastecimento humano de 26,4 m³/s e a vazão excepcional de até 127 m³/s a ser bombeada para enchimento de reservatórios nas bacias receptoras. O citado tratamento diferenciado do PISF se aplica ao bombeamento da vazão de 26,4 m³/s. Assim, para bombeamento da “vazão firme” a Codevasf deveria buscar contratos de longo prazo e pleitear uma tarifa compatível com a finalidade social do PISF. Trata-se de estratégia fundamental para assegurar a sustentabilidade econômico-financeira do projeto.

Já a energia para o bombeamento excepcional poderia ser comprada segundo as regras do mercado livre. Para esse bombeamento, cerca de 100 m³/s (127 – 26,4), uma estratégia a ser explorada seria a Codevasf firmar um eventual acordo comercial diretamente com a CHESF, para adquirir energia em momentos de abundância de água no reservatório de Sobradinho (quando ocorre vertimentos sem geração de energia elétrica). Nesses momentos de vertimentos, a tendência seria que o custo de energia fosse muito baixo e, havendo capacidade de reservação nas bacias receptoras, o bombeamento poderia ser feito até no limite de 127 m³/s enchendo os reservatórios. Porém, esse arranjo também iria demandar mudanças na legislação em vigor.

Ainda, dentro do tratamento diferenciado, uma estratégia adicional seria tentar reduzir a incidência de encargos setoriais no consumo de energia elétrica do PISF no sentido de melhorar sua sustentabilidade.

Embora existam elementos, sob o ponto de vista das políticas públicas, que sustentariam uma diferenciação do PISF em relação a outros grandes consumidores de energia elétrica para embasar os pleitos acima citados, essa linha de ação provavelmente não traria uma solução imediata para a questão energética, por demandar alterações no arcabouço legal e regulatório do setor elétrico.

Com efeito, foram questionados o MI e a Codevasf, após resumir as considerações acima, como se pretende promover a sustentabilidade energética do PISF, a médio e longo prazo, por meio da aquisição de energia de baixo custo.

Segundo o MI, a sustentabilidade operacional e financeira do PISF é um desafio. Requer que algumas condições favoráveis sejam vislumbradas e construídas. Entre essas condições favoráveis encontra-se achar energia mais barata ou subsidiada. Com efeito, algumas hipóteses teriam sido levantadas e postas nas mesas de discussões, não tendo ainda sido tirado nenhum encaminhamento plausível e definitivo. Aqui, igualmente, requeria amadurecimento, conceituação, conhecer casos já utilizados e, principalmente, negociação com as áreas afins. Portanto, de acordo com o ministério estaria sendo perseguida uma estratégia nesse sentido.

Para a Codevasf, haveria oportunidades para se adotar soluções como:

- implantar autoprodução com base nas fontes de energia alternativas (eólica e solar);
- buscar tratamento diferenciado para o PISF junto ao setor elétrico (isenção dos encargos setoriais e do pagamento da demanda);
- pleitear isenção na cobrança de impostos federal e estadual (a exemplo, o ICMS do Estado de Pernambuco representa um custo adicional de 25% na tarifa atual de energia elétrica); e
- enquadrar o PISF como consumidor cativo.

Algumas dessas medidas requereriam autorização legislativa.

Além disso, a Codevasf destaca que implantou e opera estações de bombeamento elevatórias de grande porte, em que o contrato de fornecimento de energia foi celebrado sob o regime de consumidor cativo. Ressalta que a opção pelo mercado livre no caso do PISF foi tomada no âmbito do MI e a Codevasf, quando instada a atuar, o fez sob o assessoramento de consultoria especializada em razão de na ocasião desconhecer o regime de contratação e operação no mercado livre.

Pelo exposto e pelas manifestações dos agentes envolvidos, verifica-se que opções para se adquirir energia mais barata ou subsidiada estão sendo estudadas. Ocorre que, por mais que se

tenha avançado no assunto, a Codevasf ainda percebe que necessitará do apoio de consultoria especializada para tomar decisões energéticas que terão relevante impacto na sustentabilidade do PISF.

Da falta de planejamento energético de longo prazo, devido à imprevisão do cronograma de entregas

As estratégias para aquisição da energia no mercado livre deveriam ser estabelecidas a partir de um ou dois cenários de perfil de consumo, a serem definidos com base em previsão dos bombeamentos nos dois primeiros anos de operação. Dada a conjuntura atual do setor elétrico, poderia ainda ser considerada a contratação de um volume mínimo de energia (correspondente ao bombeamento mínimo firme) para início das operações do PISF, postergando a decisão de contratação do volume de energia complementar para o mês a mês da operação, quando se confirmariam consumo e referências de preços. Assim, quando houvesse melhoria na conjuntura de oferta de energia e consequente redução de preços, a Codevasf poderia viabilizar contratos mais longos, com prazo de até 4 (quatro) anos de suprimento, por exemplo.

Sobre o assunto, solicitou-se ao MI e à Codevasf que apresentassem, em detalhes, as estratégias para aquisição da energia a curto prazo e os marcos previstos para a viabilização de contratos mais longos, considerando que o modelo de contratação e formas de aquisição disponíveis, atendendo às regras vigentes do setor elétrico, no momento, mostram-se como uma linha de ação mais viável para o início das operações do PISF.

De acordo com o MI, a aquisição de energia para o PISF, no momento, vem sendo praticada pela operadora federal do PISF, com contrato de curto prazo nas condições reinantes no mercado de energia, atualmente. Maiores detalhes, ainda requereriam conclusão das discussões em curso.

Segundo a Codevasf, a estratégia para aquisição de energia elétrica no curto prazo dependeria fundamentalmente dos volumes a serem contratados. Esses são informados pelo MI e dependeriam do cronograma das obras. Em sua manifestação, a empresa declara que foi realizada uma estimativa de consumo para os meses de julho a dezembro de 2015 e janeiro a dezembro de 2016 e então foi procedido um leilão público de compra de energia elétrica.

Nesse primeiro momento, a estratégia adotada teria sido a seguinte: aquisição de 100% do consumo informado pelo MI para o período de julho a dezembro de 2015 e de 10% para o período de janeiro a dezembro de 2016. Assim, em função da incerteza no cronograma de obras e ao recurso orçamentário disponível neste momento teria se optado por essa estratégia. Para os contratos de longo prazo, teria que se aguardar até que ficasse mais bem delineado o cronograma com as entregas das estruturas e dos trechos e com o início da etapa operacional.

Também se deveria contar com o modelo de Plano de Gestão Anual (que inclui as regras operacionais), ora em fase de concepção. Por fim, prevê que, até o final do corrente ano, seria possível definir-se a estratégia mais adequada.

Conforme exposto, verifica-se que a estratégia de aquisição de energia depende do perfil de consumo, o que não é possível estabelecer devido à indefinição do cronograma de entregas das estruturas e trechos.

De qualquer forma, com o avançar das discussões, a Codevasf alertou que, mesmo que houvesse cronograma de entregas das estruturas e trechos confiável, não haveria, até aquele momento, qualquer projeção de demandas por parte dos estados usuários dos recursos hídricos.

Ainda, afirmou que óbices estavam sendo impostos, pelo MI, como: nenhum comissionamento de EB's elevatórias ainda ter sido realizado; assim como a participação e acesso dos técnicos da operadora aos testes e ensaios nas instalações do PISF estava sendo evitado por parte das autoridades envolvidas.

Por sua vez, em sua manifestação, para que fosse possível a definição de estratégia para a aquisição de energia a longo prazo, o MI declarou que iria realizar estudo acerca da demanda água aduzida a ser apresentada pelos Estados.

Quanto à observação de que nenhum comissionamento de EB's elevatórias teria sido realizado, o MI afirma já estar promovendo esse comissionamento.

Quanto ao comentário de que a participação e acesso dos técnicos da operadora aos testes e ensaios nas instalações do PISF estaria sendo evitado por parte das autoridades envolvidas, o MI assegura que a Codevasf já se encontraria em campo, participando dos testes e ensaios, conforme documento do MI que requereu sua presença nos referidos testes. Cabe ressaltar que esse citado documento não foi encaminhado à equipe de auditoria.

Da falta de estudos quanto ao uso de autoprodução de energia

Ainda dentro da linha de ação de contratação da energia para o PISF dentro das regras vigentes do setor elétrico, existe também a possibilidade de autoprodução total ou parcial da energia a ser utilizada pelos consumidores livres. A autoprodução poderia eventualmente viabilizar energia com custos inferiores aos oferecidos no mercado livre atualmente, em especial a geração a partir de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) que aproveitassem a própria infraestrutura do PISF (barragens, tomada d'água, túnel adutor, válvulas dispersoras). Esse modelo teria sido previsto no projeto executivo, porém teve implantação postergada, de forma que a autoprodução com PCH's não seria capaz de viabilizar energia de baixo custo na fase inicial de operação do PISF.

Assim como a autoprodução a partir de PCH's, a geração de parte da energia do PISF a partir de outras fontes como térmica, eólica, solar, biomassa, entre outras, como foi já debatido, poderiam ser estudadas, identificando a viabilidade técnica e econômica. Porém, no que diz respeito a obtenção de energia de baixo custo, essas fontes poderiam não retornar os resultados esperados no curto prazo. Além de demandar investimentos iniciais pesados, podem ter custos elevados ou limitações de disponibilidade de combustível (caso de térmica a gás, por exemplo),

entre outros fatores limitantes. A energia solar seria um exemplo destas limitações uma vez que se trata de tecnologia ainda não disseminada no Brasil, em especial para atender ao consumo de maior porte como o do PISF. De toda forma, seria recomendável reavaliar futuramente essas alternativas como estratégia de longo prazo para atendimento parcial das necessidades de energia do projeto.

Assim, foi solicitado ao MI e à Codevasf manifestarem-se quanto ao possível uso de autoprodução parcial da energia por meio de fontes alternativas, como estratégia de longo prazo para atendimento de parte das necessidades de energia do projeto.

Segundo o MI, a autoprodução, o suprimento e a aquisição de energia requer estudos e isto também tem sido aventado nas discussões correntes dentro do tema sustentabilidade operacional e financeira do PISF. O MI ressalta que a previsão de implantar PCH junto ao PISF estaria no projeto básico e que teria sido recepcionada e julgada viável para os reservatórios Jati e Atalho.

Para a Codevasf, a utilização de autoprodução parcial como estratégia de longo prazo apresenta-se como umas das opções a serem consideradas, muito embora se precise verificar qual seria o impacto destes custos de operação e manutenção das novas estruturas na tarifa final para os consumidores.

Independentemente das posições, torna-se clara a necessidade de maiores estudos para se verificar e a possibilidade da execução de obras visando a autoprodução de energia por meio de pequenas usinas hidrelétricas, bem como de energias alternativas (eólica e solar).

Por fim, com o avanço das discussões, o MI afirmou que estaria em curso uma proposta para um estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, com o objetivo de determinar o potencial de uso de fontes de energias alternativas agregadas ao PISF, em desenvolvimento pelo INTERAGUAS. Vale relatar que não foi encaminhado nenhum documento sobre o assunto, mas sua resposta demonstrou concordância quanto a relevância do tema.

Recomendações ao MI:

Sobre o assunto, foram realizadas ao MI as seguintes recomendações:

- Avaliar e tomar as providências cabíveis quanto à descentralização de recursos orçamentários para implantar instalações de geração de energia alternativa (eólica e solar) com base nas conclusões dos estudos contratados pelo MI cujo objeto é a elaboração de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, com objetivo de determinar o potencial de uso de fontes de energia renovável agregadas ao PISF.
- Adotar providências para a diferenciação do PISF no contexto do setor elétrico, em face de sua finalidade econômico-social, por meio da isenção dos encargos setoriais e do pagamento da demanda.

- Demandar a elaboração e apresentação de programas ou sugestões para induzir ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF.
- Avaliar e, se for o caso, obter junto ao Conselho Gestor (art. 6º, inciso VI, do Decreto nº 5.995, de 19/12/2006) a prioridade deste para a implantação e operação, o mais breve possível das cinco unidades geradoras de energia (PCH's) previstas no projeto básico que integram o sistema adutor principal do eixo norte.
- Adotar medidas jurídico-administrativas para postular a isenção na cobrança de impostos federais e estaduais incidentes sobre a tarifa de energia elétrica.
- Apresentar estudo acerca da demanda água aduzida a ser demandada pelos Estados.
- Apresentar as diretrizes para a contratação de energia a longo prazo para a operação e manutenção do PISF.
- Realizar comissionamento de EB's elevatórias de tal modo que, as curvas características reais de desempenho das bombas sejam conhecidas.
- Garantir a participação e acesso dos técnicos da operadora aos testes e ensaios nas instalações do PISF.
- Realizar estudos sobre a possibilidade da execução de obras visando à autoprodução de energia por meio de pequenas usinas hidrelétricas, bem como de energias alternativas (eólica e solar), inclusive quanto à possibilidade de se obter recursos.

Providências do MI:

Quanto à diferenciação do PISF no contexto do setor elétrico, à isenção dos encargos setoriais ou da cobrança de impostos e do pagamento da demanda, até o momento não foi considerada porque não está se cogitando conceder subsídios federais ao projeto. Isso se deve à premissa fundamental de que a O&M deverá ser arcada integralmente pelos clientes (Termo de Compromisso, Decreto nº 5.995/2006), ou seja, a operacionalização do PISF deve ser autossustentável.

A partir Lei nº 12.783/2013 todos os descontos tarifários do setor elétrico (para a irrigação, saneamento, tarifa social, etc.) passaram a ser arcados pela Conta de Desenvolvimento Energético, de modo que qualquer tratamento diferenciado para o PISF será subsidiado por todos os consumidores do Sistema Interligado Nacional (SIN).

Da mesma maneira que a renúncia fiscal essa diferenciação se configura em subsídio e para que seja considerada no PISF deverá haver mudança no arcabouço institucional do projeto por decisão tomada nos núcleos estratégicos dos entes federativos envolvidos.

Quanto aos programas ou sugestões para induzir ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos, nas discussões com os técnicos da SFRI, da SDR e da SIH pretende incluir a possibilidade de trabalho conjunto para apresentação de programas ou sugestões.

Quanto à implantação e operação das cinco unidades geradoras de energia (PCH's) previstas no projeto básico, o MI afirma que, das PCHs previstas no projeto básico apenas duas mostraram-se viáveis e foram mantidas no Projeto Executivo do Eixo Norte, quais sejam a do reservatório de Jati e de Atalho.

As diretrizes para a contratação de energia a longo prazo para a operação e manutenção do PISF dependem da garantia a respeito da demanda de água aduzida por parte dos estados. Na Carta que os Governadores entregaram aos representantes da União, os quatro estados indicam seu compromisso de contratar toda a vazão firme outorgada por um período de cinco anos contanto que a Operadora Federal providencie a compra de energia nas condições mais propícias para garantir preços razoáveis do insumo. Essa iniciativa surgiu por conta do impacto observado do custo de aquisição de energia na tarifa proposta pela ANA ao longo da discussão do modelo tarifário, sobretudo a partir da Audiência Pública nº 002/2016.

Contando com os valores referenciais, os custos variáveis (predominantemente energia elétrica) chegaram a representar cerca de 70% da Receita Requerida Total necessária para a O&M do PISF (essa proporção sempre aumenta com o aumento do preço da energia). Ao MI e à Codevasf coube a tarefa de instituir um grupo de trabalho para acompanhar e propor a estratégia de compra de energia na pré-operação.

Quanto ao comissionamento de EB's elevatórias, a última posição do MI é que essas atividades estão em andamento.

Quanto a participação e acesso dos técnicos da operadora aos testes e ensaios, a última posição do MI é que serão apresentados comprovantes quanto a participação da Codevasf no acompanhamento das atividades de montagem e testes.

No que diz respeito a possibilidade de autoprodução por energias alternativas (eólica, solar, PCHs), segundo o MI, é imprudente qualquer iniciativa antes das conclusões dos estudos de viabilidade do potencial do PISF.

A decisão por qualquer uma das fontes dependerá da relação do potencial de geração, dos custos de se produzir internamente, inclusive os custos de oportunidades, em comparação com os custos de se adquirir no mercado, inclusive os de transação, portanto a viabilidade não está tão clara.

O MI tem interesse nesse EVTEA e está aguardando a conclusão do processo de contratação dos serviços de consultoria para elaboração de estudo para determinar a viabilidade técnica, econômica/financeira e ambiental para a utilização de fontes de energia renovável agregadas ao PISF que está na fase de "lista curta", fase de pesquisa de interessados, das empresas selecionadas. Essa contratação também está ocorrendo no Programa Interáguas por meio de Acordo de Cooperação com o IICA.

Conclusões sobre as providências do MI:

A premissa de que a operação e manutenção deverá ser arcada integralmente pelos clientes, não se cogitando conceder subsídios federais ao projeto, pode não ser realista porque pressupõe que ela seja de fato autossustentável. Apesar de ser a vontade de todos, e a despeito de todos os esforços, é prudente analisarmos todas as variáveis de custo e receita até que se chegue realmente a essa conclusão. A interpretação rígida dessa premissa levaria à conclusão lógica de se abandonar uma obra de custo monumental e de significativo impacto no desenvolvimento regional caso se revelasse como não sustentável.

Quanto aos programas ou sugestões para induzir ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos, é positiva a notícia da articulação e trabalho conjunto entre os técnicos da SFRI, da SDR e do DPE/SIH. Aguarda-se a apresentação de programas ou sugestões para o tema.

Quanto à implantação e operação das unidades geradoras de energia (PCH's) previstas no projeto básico, aguarda-se a inserção das PCHs do reservatório de Jati e de Atalho no sistema energético de operação, com expectativa que contribuam para viabilizar energia com custos inferiores aos oferecidos no mercado livre.

Foi um avanço na previsibilidade necessária para a contratação de energia a longo prazo a Carta dos Governadores, em que os quatros estados indicaram seu compromisso de contratar toda a vazão firme outorgada por um período de cinco anos. Aguarda-se o resultado do grupo de trabalho estabelecido pelo MI e a Codevasf para acompanhar e propor a estratégia de compra de energia na pré-operação. Relevante a informação que os custos de energia elétrica chegam próximos a representar cerca de 70% da Receita da O&M do PISF.

Não houve nova manifestação quanto ao comissionamento de EB's elevatórias, nem quanto a participação e acesso dos técnicos da operadora aos testes e ensaios.

No que diz respeito a possibilidade de autoprodução por energias alternativas, aguarda-se a conclusão dos pertinentes estudos que segundo o MI está sob processo de contratação.

Recomendações à CODEVASF:

Sobre o assunto, foram realizadas à Codevasf as seguintes recomendações:

- Questionar o MI sobre disponibilidade de estudos e a possibilidade da execução de obras visando a autoprodução de energia por meio de pequenas usinas hidrelétricas, bem como de energias alternativas (eólica e solar), e a possibilidade de obter recursos.
- Apresentar plano de ação, com cronograma, visando construir uma solução viável para mitigar o impacto do custo da energia elétrica na sustentabilidade da operação e manutenção do PISF, contemplando, inclusive, a estratégia de aquisição da energia.
- Contratar consultoria especializada como apoio para garantir que as decisões que

envolvam aquisição de energia ocorram a custos mínimos.

- Solicitar ao MI a descentralização de recursos orçamentários para implantar instalações de geração de energia alternativa (eólica e solar) com base nas conclusões dos estudos contratados pelo MI cujo objeto é a elaboração de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, com objetivo de determinar o potencial de uso de fontes de energia renovável agregadas ao PISF.
- A partir das providências atinentes à determinação do regime mais vantajoso para o PISF, adotar providências, junto ao MI, para a diferenciação do PISF no contexto do setor elétrico, em face de sua finalidade econômico-social, por meio da isenção dos encargos setoriais e do pagamento da demanda.
- Implementar programas (operadora) e demandar a elaboração e apresentação de outros programas ou sugestões para induzir ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF, junto aos seguintes órgãos e fontes:
 - MI (art. 4º, inciso IV, do Decreto nº 5.995, de 19/12/2006);
 - Conselho Gestor (art. 6º, inciso VI, do Decreto nº 5.995, de 19/12/2006);
 - Demais órgãos integrantes do SGB (art. 14º, inciso VI, do Decreto nº 5.995, e de 19/12/2006);
 - Disposições dos PGA's (art. 18º, inciso VIII, do Decreto nº 5.995, de 19/12/2006)
- Obter junto ao MI e ao Conselho Gestor (art. 6º, inciso VI, do Decreto nº 5.995, de 19/12/2006) a prioridade deste para a implantação e operação, o mais breve possível das cinco unidades geradoras de energia (PCH's) previstas no projeto básico que integram o sistema adutor principal do eixo norte.
- Em atuação conjunta com o MI e ao Conselho Gestor (art. 6º, inciso VI, do Decreto nº 5.995, de 19/12/2006) adotar medidas jurídico-administrativas para postular a isenção na cobrança de impostos federais e estaduais incidentes sobre a tarifa de energia elétrica.
- Apresentar estratégia para aquisição de energia a longo prazo para a operação e manutenção do PISF.

Providências da Codevasf:

Quanto aos estudos e a possibilidade da execução de obras visando a autoprodução de energia, a Codevasf acompanha o andamento do assunto e, caso as conclusões dos estudos sejam consideradas viáveis, coloca-se à disposição do MI para a implantação dos projetos de geração de energia alternativa.

Quanto ao plano de ação, contendo estratégia de aquisição de energia, a Codevasf afirma que sua elaboração deve estar atrelada a um cronograma que pressupõe a disponibilização das mais diversas informações e o envolvimento dos diversos atores envolvidos. Caberia então a Codevasf juntamente com o MI a elaboração do referido plano levando em consideração as diversas hipóteses a serem consideradas entre as quais as já destacadas anteriormente.

Dessa forma, em função da falta de um cronograma de entregas das obras por parte do empreendedor, seria prematuro querer indicar uma melhor estratégia para aquisição de energia elétrica no longo prazo.

O Conselho Gestor, instância superior do PISF, precisaria também ser chamado para esta discussão e decidir sobre qual procedimento a Codevasf deveria adotar: se permanece no mercado livre de energia elétrica, se migra para o mercado cativo de energia elétrica ou se implanta e opera as instalações de geração de energia elétrica (PCH, solar e eólica).

Quanto a contratação de consultoria especializada, a Codevasf já elaborou os termos de referência para a contratação e aguarda os desdobramentos das discussões com os Estados Receptores para submeter minuta de Edital ao MI para autorizar a contratação.

Quanto aos recursos orçamentários para implantar instalações de geração de energia alternativa, a Codevasf acompanha o andamento do assunto e, caso as conclusões dos estudos sejam consideradas viáveis, coloca-se à disposição do MI para a implantação dos projetos de geração de energia alternativa, caso essa competência seja delegada à Codevasf.

Quanto a diferenciação do PISF, a Codevasf proporá ao MI e ao Conselho Gestor a busca por um tratamento diferenciado no contexto do setor elétrico tendo em vista a área de atuação e a natureza finalística do PISF. Essa alternativa será objeto de discussão na elaboração do PGA.

Ainda com o intuito de diminuir custos da operação do PISF, a Codevasf encaminhou em 05 maio de 2017 os ofícios nº 317/2017/PR/GB, 318/2017/PR/GB, 319/2017/PR/GB, 320/2017/PR/GB às secretarias de fazenda estaduais e em 25 de maio de 2017 o ofício nº 361/2017/PR/GB ao Ministério da Fazenda e Receita Federal do Brasil consultando sobre a possibilidade imunidade tributária recíproca, com fulcro no art. 150, VI, “a” da Constituição Federal de 1988.

Quanto aos programas ou sugestões para induzir ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos, essa recomendação depende dos encaminhamentos das medidas a serem adotadas com vistas a definir no âmbito do SGIB as responsabilidades pela promoção da gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos disponibilizados, direta e indiretamente, pelo PISF, bem como pela indução do uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF pelos setores usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada pelo PISF.

Os programas estão previstos no PDG e metas de implementação e responsáveis serão as constantes dos PGAs.

Ademais, há que considerar-se que além das atividades de Operadora Federal do PISF, a Codevasf é objeto em propostas de projetos de lei de ampliação de sua área de atuação para as regiões receptoras das águas transpostas (conforme Decreto nº 5.995/06).

Nesse sentido seria possível também a Codevasf contribuir com ações de desenvolvimento regional, considerando seu negócio e experiência nesse tipo de atividade de desenvolvimento. Com a proposta a Codevasf poderia contribuir com os objetivos do SGIB de induzir o uso eficiente dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF junto aos setores usuários, visando ao desenvolvimento sustentável da região beneficiada.

Quanto à implantação e operação das cinco unidades geradoras de energia (PCH's) previstas no projeto básico, a Codevasf coloca-se à disposição para a execução desta etapa, não obstante a fase de implantação do PISF como um todo estar sendo conduzida pelo próprio MI.

Quanto as medidas jurídico-administrativas para postular a isenção na cobrança de impostos, Codevasf proporá ao MI e ao Conselho Gestor a busca por um tratamento diferenciado no contexto do setor elétrico tendo em vista a área de atuação e a natureza finalística do PISF. Para tanto está em fase de elaboração um produto específico no âmbito do contrato do Modelo de Gestão do PISF, com a FGV, para tratar de propostas relativas aos tributos

Quanto à estratégia para aquisição de energia a longo prazo, em função da falta de um cronograma de entregas, seria prematuro querer indicar uma melhor estratégia para aquisição de energia elétrica no longo prazo.

O Conselho gestor, instância superior, precisa também ser chamado para esta discussão e decidir sobre qual procedimento a Codevasf deverá adotar: se permanece no mercado livre de energia elétrica, se migra para o mercado cativo de energia elétrica e se implanta e opera as instalações de geração de energia elétrica (PCH, solar e eólica).

Conclusão sobre as providências da Codevasf:

Quanto à possibilidade da execução de obras visando a autoprodução de energia, bem como aos recursos orçamentários para implantar instalações de geração de energia alternativa, a Codevasf depende da conclusão dos estudos pertinentes.

Quanto ao plano de ação, contendo estratégia de aquisição de energia, apesar das iniciativas já tomadas, a Codevasf recua ao achar prematura essa definição não só pela falta de um cronograma de entregas, mas também que a instância adequada para decidir seria o Conselho Gestor. Assim sendo, deverá continuar trabalhando em conjunto com o ministério para apresentar uma proposta ao conselho.

Quanto a contratação de consultoria especializada, a Codevasf providenciou a elaboração dos termos de referência. Aguarda-se o posicionamento do MI para a autorização da contratação.

Quanto a diferenciação do PISF, aguarda-se a proposta da Codevasf ao MI e ao Conselho Gestor por um tratamento diferenciado do PISF no contexto do setor elétrico. Vale registrar a iniciativa da Codevasf de sua consulta às secretarias de fazenda estaduais, ao Ministério da Fazenda e Receita Federal sobre imunidade recíproca.

Quanto aos programas ou sugestões para induzir ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos, aguarda-se a definição no âmbito do SGIB das responsabilidades pela promoção da gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos, bem como se irá prosperar as propostas de projetos de lei de ampliação de sua área de atuação para as regiões receptoras das águas transpostas.

De qualquer forma, a Codevasf deve acompanhar e discutir com ministério o trabalho conjunto que está ocorrendo entre os técnicos da SFRI, da SDR e da SIH sobre o assunto a fim de evitar desperdício de esforços.

Quanto à implantação e operação das unidades geradoras de energia (PCH's) de Jati e Atalho, a Codevasf deve esperar a condução do MI para executar esta etapa.

Quanto à estratégia para aquisição de energia a longo prazo, a Codevasf deve realizar iniciativas de sua alçada para obter do Conselho gestor decisão sobre o procedimento que deverá adotar.