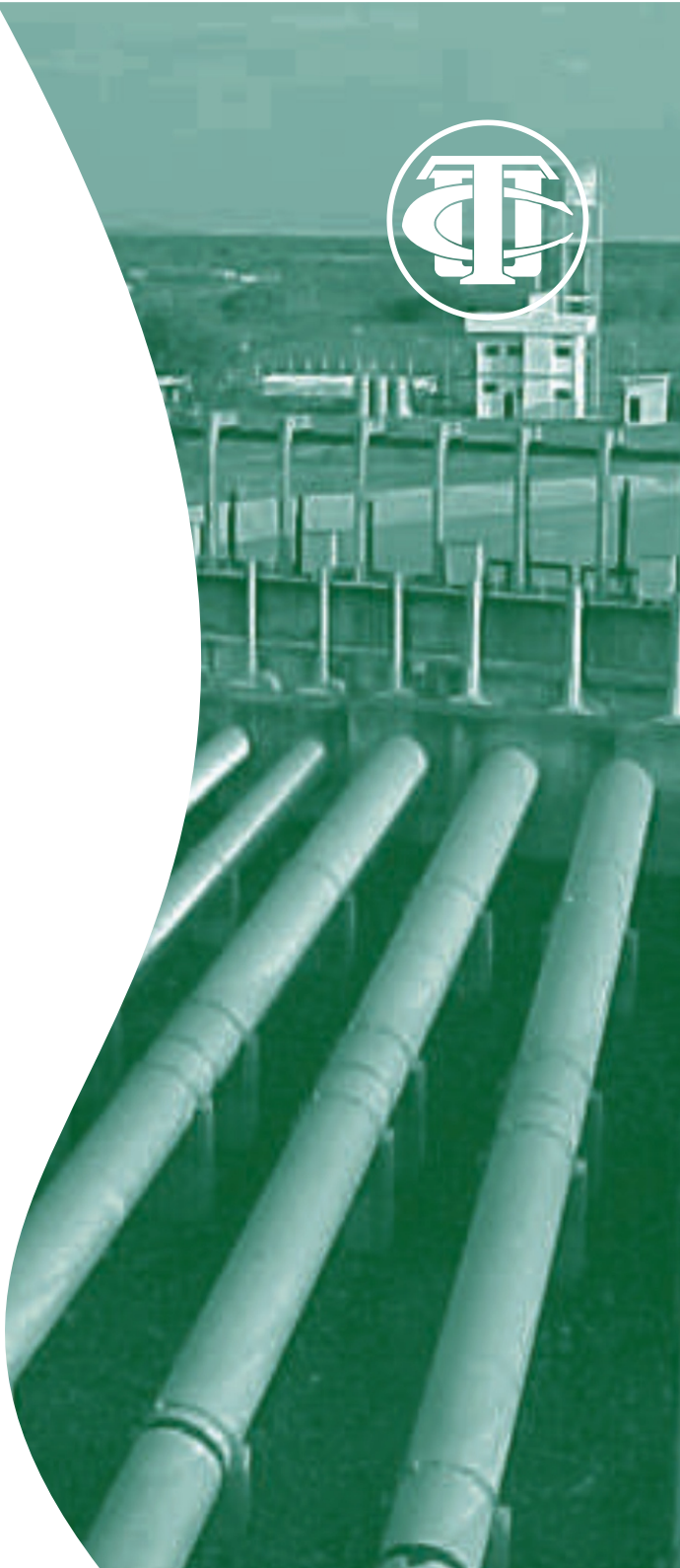


Avaliação do Programa Irrigação e Drenagem



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

Sumários Executivos

Avaliação do Programa Irrigação e Drenagem

Brasília
2002

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo -
SEPROG

SAFS Quadra 4 lote 1 Anexo I sala 436

700420900 Brasília DF

Fone: (61) 316-7902

Correio eletrônico: seprog@tcu.gov.br

Secretária

Marília Zinn Salvucci

EDITORAÇÃO

Instituto Serzedello Corrêa

Salvatore Palumbo

Centro de Documentação

Evelise Quadrado de Moraes

Revisão

Marília de Moraes Vasconcelos Silva

Layout e Editoração Eletrônica

Cristiano Ferreira Spohr

Gustavo Coelho de Souza

Foto

Edison Watanabe

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Avaliação do TCU sobre o Programa Irrigação e Drenagem /
Tribunal de Contas da União. Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e
avaliação de Programas de Governo, 2002.

20 p. (Sumários Executivos / TCU-SEPROG ; 4)

1. Irrigação 2. Drenagem I. Título II. Série

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Ministros

Humberto Guimarães Souto, Presidente
Valmir Campelo, Vice-Presidente
Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça
Iram Saraiva
Adylson Motta
Walton Alencar Rodrigues
Guilherme Palmeira
Ubiratan Aguiar
Benjamin Zymler

Ministros-Substitutos

Lincoln Magalhães da Rocha
Augusto Sherman
Marcos Bemquerer

Ministério Público

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral
Maria Alzira Ferreira, Procuradora
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
O que foi avaliado pelo TCU?.....	10
Por que foi avaliado?.....	10
Como se desenvolveu o trabalho?.....	10
O que o TCU encontrou	
Boas práticas.....	16
O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Programa de Irrigação e Drenagem.....	16

APRESENTAÇÃO

Esta série de publicações contém as principais informações sobre o resultado das auditorias de programas sociais realizadas pelo TCU com o intuito de avaliar o desempenho do Governo Federal em áreas estratégicas para a sociedade brasileira. As atividades foram desenvolvidas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica Brasil/Reino Unido, em vigor desde 1998.

Com este documento, pretende-se divulgar a atuação do TCU, informando ao público em geral, parlamentares, sociedade civil organizada e órgãos governamentais interessados, sobre o desenvolvimento dos programas auditados e suas principais características.

Neste número são apresentadas informações sobre auditoria do TCU com o intuito de avaliar o desempenho do Programa Irrigação e Drenagem, gerido pela Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério de Integração Nacional, pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba - Codevasf e pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS .

Humberto Souto
Ministro-Presidente

Avaliação do Programa Irrigação e Drenagem

O Tribunal de Contas da União realizou, entre agosto e outubro de 2001, auditoria¹ entre agosto e outubro de 2001 com o intuito de avaliar o desempenho do Programa Irrigação e Drenagem, constante do Plano Plurianual 2000-2003. O Programa de Irrigação e Drenagem é gerido no âmbito pela do Ministério de Integração Nacional, com suas atividades sendo desenvolvidas pela Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério de Integração Nacional, pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba - Codevasf e pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

Os objetivos do Programa de Irrigação e Drenagem é são:

- contribuir para o desenvolvimento sustentado da agricultura irrigada, privilegiando as intervenções que visem ampliar as oportunidades de emprego;
- contribuir para a elevação da renda;
- reduzir as desigualdades regionais; e
- assegurar a competitividade dos produtos, reduzindo a dependência externa e aumentando a sua participação em mercados cada vez mais competitivos.

Foram identificadas duas diferentes situações quanto à administração da infra-estrutura de uso comum (canais de irrigação, bombas hidráulicas, e outros) dos perímetros de irrigação implantados pelo governo federal: perímetros emancipados, isto é, projetos cuja manutenção da infra-estrutura é de responsabilidade dos irrigantes, e não emancipados, onde continua a haver aporte de recursos públicos para manutenção e administração da infra-estrutura de uso comum. A administração dos perímetros de irrigação implantados pelo Governo Federal que não foram emancipados (dependem do repasse de recursos públicos), é realizada pela Codevasf, DNOCS e órgão

¹ Decisão 649/2002 Plenário - apreciada em sessão de 12/6/2002, relatada pelo Ministro Iram Saraiva

estaduais responsáveis (no caso dos perímetros executados pelos estados por meio de convênios com o Governo Federal). Essa administração é realizada, em grande parte dos perímetros de irrigação, conjuntamente com os Distritos de Irrigação ou Associações de Irrigantes - entidades que representam os irrigantes.

O que foi avaliado?

Os perímetros de irrigação sob supervisão da Codevasf e do DNOCS foram avaliados com o objetivo de identificar os fatores responsáveis pelo seu maior ou menor sucesso, definido como capacidade em atender aos objetivos do Programa; detectar boas práticas gerenciais e encontrar os meios adequados para disseminá-las para os demais perímetros de irrigação.

Por que foi avaliado?

Reconhecendo a importância do Programa para o desenvolvimento do semi-árido brasileiro, nos últimos anos o Tribunal tem realizado auditorias em projetos de irrigação implementados pelo Governo Federal por intermédio do DNOCS, da Codevasf ou pela descentralização de recursos mediante convênios com Estados e Municípios. Nessas auditorias foi observado que os órgãos envolvidos atuam de forma descoordenada e que não existem pelos órgãos envolvidos avaliações de desempenho que possibilitem uma mensuração dos resultados alcançados.

Como se desenvolveu o trabalho?

O trabalho de auditoria se desenvolveu em três partes distintas. Na primeira, os perímetros de irrigação foram classificados segundo critérios de sucesso, tais como: auto-sustentabilidade, geração de renda e emprego, produção agrícola, e outros. Posteriormente aplicou-se uma metodologia para a mensuração da eficiência², a Análise de Envoltória

² Eficiência entendida como a maior capacidade de gerar produtos com a menor quantidade de insumos.

de Dados - DEA, e classificou-se novamente os perímetros de irrigação segundo os índices de eficiência obtidos. Comparando as duas classificações dos perímetros de forma a validá-las, verificou-se elevada correlação entre elas, permitindo uma maior confiança quanto à adequação da classificação estabelecida por meio dos critérios iniciais.

Na segunda parte, foram investigados mais detalhadamente fatores considerados relevantes para o sucesso de um perímetro de irrigação. Para tanto, foram visitados um total de doze perímetros de irrigação, selecionados segundo seu maior ou menor sucesso, situados nos Estados de Alagoas, Ceará, Pernambuco, Sergipe, Bahia e Minas Gerais. Nesses perímetros foram entrevistados irrigantes familiares e empresariais, administradores e outros envolvidos, como os gerentes de agências locais dos Bancos do Brasil e do Nordeste.

Na terceira parte, foram analisadas as formas de disseminar as melhores práticas gerenciais observadas nos estudos de caso por todos os perímetros de irrigação. Por fim, foram formuladas recomendações que, se implementadas, contribuirão para um melhor desempenho do Programa.

O que o TCU encontrou

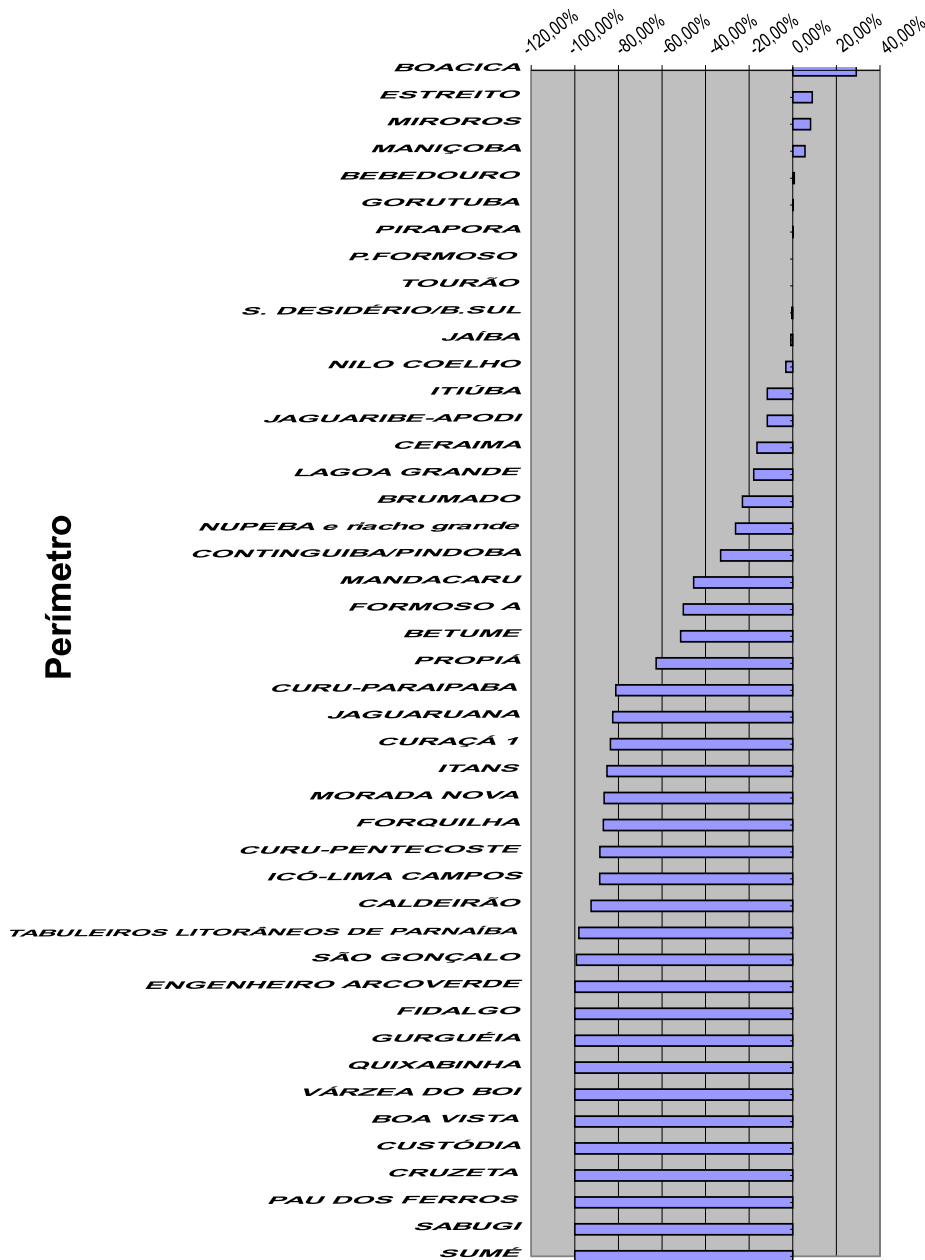
O trabalho executado permitiu constatar a existência de fatores que dificultam a melhoria do desempenho por parte dos perímetros de irrigação, dentre os quais destacamos:

- inadimplência dos irrigantes com as tarifas de amortização do investimento (K1) e de manutenção da infra-estrutura de uso comum (K2);
- pouca integração entre órgãos responsáveis por ações ligadas à irrigação;
- existência de grandes áreas irrigáveis ociosas nos perímetros de irrigação;
- pouca organização por parte dos irrigantes para a comercialização de sua produção;
- deficiência de gerenciamento do Programa;
- baixo grau de auto-sustentabilidade dos perímetros (vide gráfico abaixo).

Perímetro

Percentual arrecadado versus despesas com manutenção e operação da infra-estrutura comum

Relação entre valores arrecadados de K2 e Custo de O & M



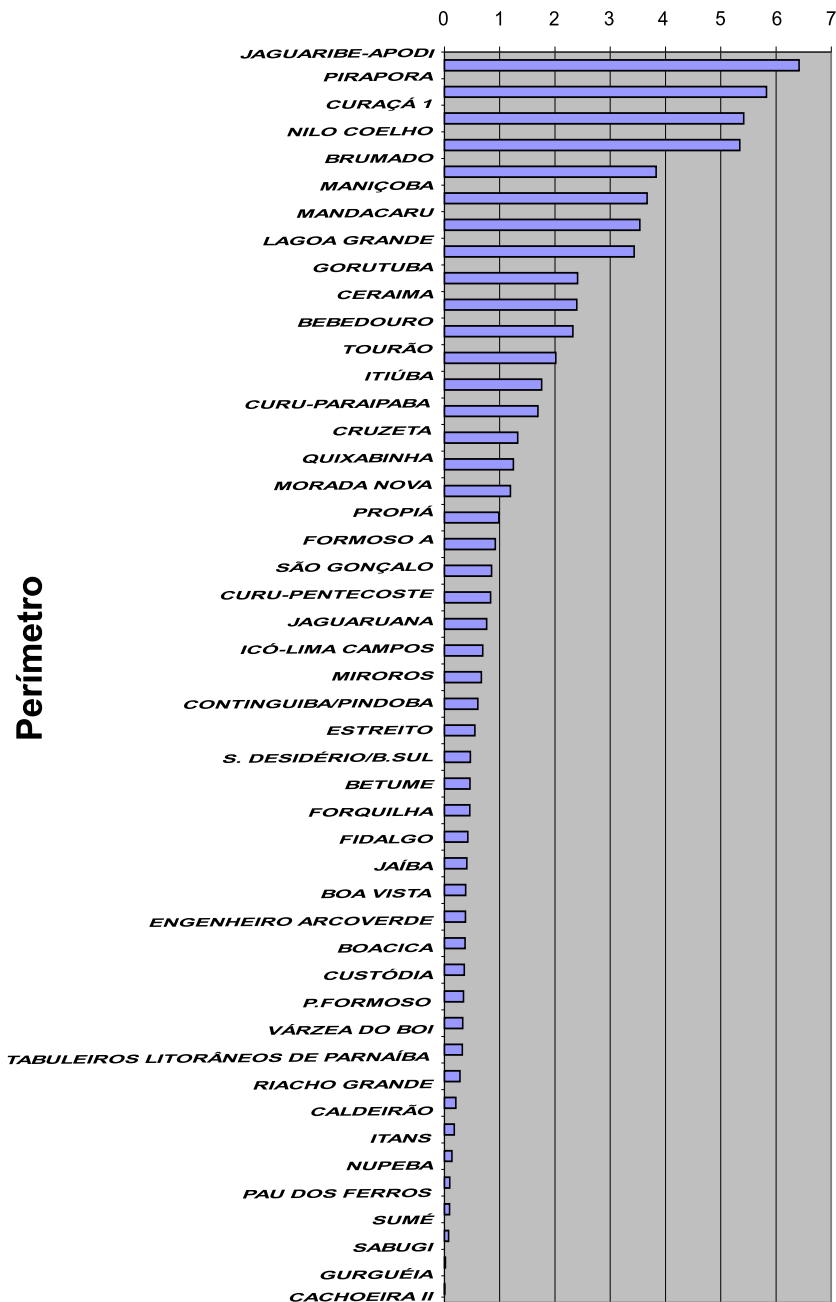
No gráfico anterior observa-se a diferença percentual entre os valores arrecadados por meio da tarifa de manutenção da infraestrutura de uso comum (K2) e as despesas com manutenção e operação - M&O do perímetro. A maioria dos perímetros registram déficit nessa relação, demonstrando o seu baixo grau de auto-sustentabilidade e sua dependência dos recursos públicos para sua manutenção. A principal razão para a necessidade constante de aporte de recursos públicos é a significativa inadimplência dos irrigantes com as tarifas K1 e K2 devidas à Codevasf e ao DNOCS. Parte desses perímetros não conseguem produzir o suficiente para sua manutenção, no entanto, alguns desses perímetros são grandes geradores de renda (como pode-se avaliar no gráfico a seguir), o que não justifica sua dependência dos recursos públicos.

Também foi importante verificar a disparidade da renda anual por hectare irrigável entre os diversos perímetros de irrigação (gráfico apresentado a seguir), o que demonstra a grande diferença de resultados obtidos e o potencial de melhoria dos perímetros pior classificados. As principais causas identificadas para a pequena geração de renda são: a baixa produção ocasionada pela falta de água em alguns perímetros, a presença de áreas ociosas, baixa qualificação e falta de organização dos irrigantes e a plantação de culturas de subsistência ou com baixo valor de comercialização. Já os principais fatores identificados para a obtenção de uma alta renda são: produção voltada para exportação - principalmente frutas, presença de lotes empresariais, boa infra-estrutura geral (transportes, eletrificação e outros) e presença de empresas beneficiadoras.

Perímetro

Renda anual por hectare

Renda por hectare
(R\$ x1.000,00)



O gráfico anterior apresenta a renda auferida pelos perímetros por hectare irrigável no ano de 2000. Áreas ociosas impactam forte e negativamente o resultado, pois é computada uma área que não está produzindo, mas cuja infra-estrutura de uso comum já foi, pelo menos em parte, construída. Assim, as áreas irrigáveis ociosas identificadas nos perímetros de irrigação da Codevasf e do DNOCS totalizam por volta de 52.025 ha, correspondendo a um investimento já realizado em infra-estrutura e não produtivo de aproximadamente R\$1.352.650.000,00.

A auditoria também questionou a insistência, principalmente por parte do DNOCS, na manutenção de perímetros que são inviáveis economicamente. A análise dos dois gráficos apresentados anteriormente permite a visualização de vários perímetros que não conseguem gerar renda e, por conseqüência, não conseguem se manter. Seria preciso que se estudasse a extinção de alguns desses perímetros e ações compensatórias para seus irrigantes que sejam menos dispendiosas, pois só para a recuperação da infra-estrutura dos perímetros problemáticos do DNOCS são necessários R\$ 75.176.236,00, sem que haja perspectiva de melhoria em seus desempenhos.

O trabalho também evidenciou falta de pouca integração entre as ações do Ministério da Integração Nacional, do DNOCS e da Codevasf, estes vinculados ao primeiro, e dos governos estaduais e municipais, refletido na diferença de atuação dos órgãos e na carência de infra-estrutura de transporte, eletrificação e outros serviços locais em alguns casos. Além disso, órgãos importantes para o Programa, tais como o Ministério da Agricultura e Abastecimento, Banco do Brasil S/A e Banco do Nordeste do Brasil, não trabalham de forma integrada com os executores da política de irrigação.

Boas práticas

O trabalho executado permitiu constatar a existência de práticas positivas em alguns perímetros, que contribuem para seus bons resultados, dentre os quais destacamos: a constituição de fundo de aval (reserva que garante parte dos financiamentos realizados), como instrumento facilitador do acesso ao crédito bancário pelo irrigante; a seleção de irrigantes familiares e empresariais para o mesmo perímetro, como forma de aprimorar as técnicas de cultivo e facilitar a comercialização para os pequenos produtores; a construção de centros de distribuição de produtos agrícolas próximos aos perímetros, como forma de melhorar a comercialização dos produtos agrícolas para o irrigante; a seleção dos irrigantes, segundo critérios que favoreçam seu sucesso tais como a experiência anterior em irrigação, o nível educacional e o empreendedorismo; e a promoção de mutirões entre os irrigantes para a manutenção dos canais de irrigação e drenagem. O TCU recomendou que tais práticas sejam disseminadas por todos os perímetros pelos executores do Programa..

O que pode ser feito para melhorar o desempenho do Programa de Irrigação e Drenagem

A importância atribuída ao Programa de Irrigação e Drenagem no desenvolvimento do semi-árido brasileiro pode ser avaliada pelo volume de recursos destinados para o Programa no Orçamento Geral da União: R\$ 457.369.797,00, só no exercício de 2001. Devem ser considerados ainda os vultosos recursos públicos já investidos nesse Programa no decorrer das últimas três décadas. Por fim, ante a necessidade de se assegurar o sucesso dos perímetros de irrigação, o Tribunal recomendou ao Ministério de Integração Nacional à Codevasf e ao DNOCS, entre outras:

- adotar medidas que visem ao fortalecimento do gerenciamento por meio de um acompanhamento sistematizado e objetivo dos resultados alcançados pelos perímetros de irrigação que tenham recebido recursos federais;
- incentivar o associativismo entre os irrigantes familiares a fim de melhorar seus resultados financeiros;
- adotar medidas para permitir maior acessibilidade ao crédito;
- ampliar o aproveitamento de áreas irrigáveis ociosas;
- diminuir a necessidade de repasses públicos, mediante a cobrança efetiva da tarifa de água e a emancipação dos perímetros que já disponham de meios de auto-sustentação;
- reduzir o tempo necessário para a emancipação econômica dos perímetros;
- disseminar as boas práticas detectadas.

O Tribunal de Contas da União fará o monitoramento da implementação das recomendações de modo a certificar-se de que os problemas levantados pela auditoria serão enfrentados de forma efetiva.

Para leitura completa do Relatório, Voto e Decisão nº 614/2002-TCU-Plenário,
acesse a página do TCU na Internet, no seguinte endereço:
www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno.



Tribunal de Contas da União

SAFS - Q. 04 Lote 01

CEP - 70042 - 900 - Brasília - DF

Telefone: (61) 316 - 7222 / Fax: (61) 316 - 7502

<http://www.tcu.gov.br>