

## **PARECER N°           , DE 2005**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso n° 167, de 2000, do Presidente da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, que encaminha ao Presidente do Senado Federal, para conhecimento, cópia da Decisão n° 321/2000, referente a auditoria realizada no Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).

**RELATOR: Senador GERSON CAMATA**

### **I – RELATÓRIO**

Por intermédio do Aviso n° 167, de 2000 (Aviso n° 5.574-SGS-TCU, de 4 de setembro de 2000, na origem), o Presidente da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União encaminha ao Presidente do Senado Federal, para conhecimento, cópia da Decisão n° 321/2000, adotada pelo Tribunal de Contas da União na Sessão Extraordinária da 2ª Câmara, de 31 de agosto de 2000, incluídos o relatório e voto que a fundamentam, referente a auditoria realizada no Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).

O Aviso n° 167, de 2000, foi recebido pelo Senado Federal em 14 de setembro de 2000, sendo, na mesma data, encaminhado ao Plenário para ciência.

Em 19 de setembro de 2000, o Aviso n° 167, de 2000, foi distribuído a esta Comissão.

Em 30 de abril de 2001, o Senador Wellington Roberto foi designado relator do Aviso n° 167, de 2000, junto a esta Comissão.

Em 10 de dezembro de 2002, o Senador Wellington Roberto devolveu o processado a esta Comissão acompanhado de minuta de parecer.

Em 22 de outubro de 2003, a Senadora Heloísa Helena foi designada relatora do Aviso nº 167, de 2000, junto a esta Comissão, em razão de o Senador Wellington Roberto não mais pertencer aos quadros da Comissão.

Em 12 de novembro de 2003, a Senadora Heloísa Helena devolveu o processado a esta Comissão acompanhado de minuta de parecer.

Em 23 de junho de 2004, o Senador Delcídio Amaral foi designado relator do Aviso nº 167, de 2000, junto a esta Comissão, em razão de a Senadora Heloísa Helena não mais pertencer aos quadros da Comissão.

Em 22 de setembro de 2004, o Senador Delcídio Amaral devolveu o processado a esta Comissão acompanhado de minuta de parecer.

Em 17 de novembro de 2004, esta Comissão aprovou o parecer ao Aviso nº 167, de 2000, apresentado pelo relator *ad hoc*, Senador Gerson Camata, decidindo pela solicitação, ao Tribunal de Contas da União, de informações complementares e reavaliação dos resultados dos programas de irrigação. Na mesma data, foi encaminhado o Ofício CFC nº 79/2004, do Presidente desta Comissão àquele Tribunal, comunicando a decisão e solicitando a adoção das devidas providências.

Em 23 de novembro de 2004, esta Comissão recebeu o Aviso nº 2.217-GP-TCU, de 22 de novembro de 2004, do Presidente do Tribunal de Contas da União, comunicando o recebimento do Ofício CFC nº 79/2004 e a designação de relator para examinar a matéria.

Em 1º de setembro de 2005, esta Comissão recebeu o Aviso nº 1.269-SGS-TCU-Plenário, de 24 de agosto de 2005, do Presidente do Tribunal de Contas da União, encaminhando cópia do acórdão proferido nos autos do processo nº TC 019.733/2004-7, referente à matéria constante do Ofício CFC nº 79/2004, bem como do relatório e voto que fundamentaram a decisão.

## **II – ANÁLISE**

O Aviso nº 167, de 2000, da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União refere-se a auditoria realizada nas obras de perímetros de irrigação sob

a responsabilidade do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS). A Decisão do Tribunal de Contas da União levou em consideração, na íntegra, o relatório de auditoria realizada por equipe técnica daquela Corte, do qual se depreende que:

– os perímetros públicos de irrigação visam à elevação da renda de comunidades agrícolas, bem como ao desenvolvimento da capacidade gerencial e da organização dos produtores, minimizando os efeitos da seca;

– por força da própria Lei de Irrigação, foi estimulada a participação dos irrigantes e de suas organizações na gestão dos perímetros; o DNOCS iniciou um tímido programa de emancipação de seus perímetros em meados de 1983, que consistiu, fundamentalmente, na tentativa de romper com o paternalismo do órgão para com as organizações;

– o programa foi ineficaz pois, além da falta de recursos, não desenvolveu ações integradas no âmbito do próprio DNOCS, fazendo com que a Diretoria de Irrigação (DIRGA) o operasse e desenvolvesse em um contexto específico, sem considerar todas as variáveis necessárias para que fosse efetivamente implementado;

– o programa que está sendo implementado pela DIRGA, baseia-se em três grupos de trabalho, o de Operação e Manutenção, o de Organização de Produtores e o de Produção; entre os trabalhos desenvolvidos pelos grupos estão a reabilitação das infra-estruturas de irrigação e drenagem de uso comum dos perímetros e a busca da titulação imobiliária definitiva dos lotes agrícolas, fatores essenciais para que os perímetros alcancem a autogestão;

– segundo informações contidas no Relatório Técnico de Atividades da DIRGA, elaborado em dezembro de 1999, o DNOCS administra 38 (trinta e oito) perímetros de irrigação, sendo 9 (nove) no Piauí – 1ª DR, 14 (quatorze) no Ceará – 2ª DR, 4 (quatro) em Pernambuco – 3ª DR, 3 (três) na Bahia – 4ª DR, 5 (cinco) no Rio Grande do Norte – 1º DERUR e 3 (três) na Paraíba – 2º DERUR, totalizando 42.385 hectares de área implantada; dos 38 (trinta e oito) projetos de irrigação, nove estão com limitação de recursos hídricos e treze, sem recursos hídricos; destes últimos, quatro estão em Pernambuco, três, no Rio Grande do Norte, três, no Ceará, dois, na Paraíba e um, na Bahia;

– a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2000 estabeleceu para o DNOCS o montante de R\$ 521 milhões;

– estão no elenco das atividades do DNOCS, ações plurianuais que se enquadram no Projeto PROÁGUA e no Projeto Novo Modelo de Irrigação, integrantes do Programa Brasil em Ação, voltadas para dotar o semi-árido nordestino de infra-estrutura hídrica capaz de conduzir a região à resistência efetiva aos efeitos das condições climáticas, escassez de água e da reduzida disponibilidade de solos agricultáveis, ações com características estruturais e de sustentabilidade.

O Tribunal de Contas da União aponta as seguintes características da política governamental de irrigação implementada pelo DNOCS ao longo dos últimos trinta anos:

i) a escolha dos locais de implantação dos perímetros irrigáveis levou em conta aspectos de ordem subjetiva, a exemplo da influência de parlamentares, em detrimento de questões técnicas;

ii) as políticas públicas não vêm contemplando a assistência técnica e a capacitação de irrigantes;

iii) verifica-se um baixo nível de eficácia dos programas de irrigação implantados a partir dos anos 70; neste sentido é relevante a observação registrada no relatório de auditoria, de que os programas de irrigação elaborados nas décadas de 1970 e 1980 se revelaram ineficazes, não tendo sido atingidas suas metas, a exemplo do PROINE, que previa 122.000 hectares de irrigação, dos quais apenas 42.385 hectares (35% do previsto) estão atualmente implantados.

O Tribunal de Contas da União alerta, ainda, para a inadequada estrutura do DNOCS como órgão executor, o que tem resultado em restrições de caráter operacional, mormente quanto à não efetividade de suas ações. Esta observação foi corroborada pela percepção do próprio governo, que, editando a Medida Provisória nº 1.934-13, de 28 de abril de 2000, introduziu modificações na estrutura do Departamento, restringindo suas atribuições a construção de barragens e outras obras de combate às secas.

Com base nestas constatações, o Tribunal de Contas da União optou por recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443, de 1992, ao atual Diretor-Geral do DNOCS:

a) maior rigor no acompanhamento da execução do Programa de

Emancipação dos Perímetros de Irrigação – PROEMA, especialmente quanto à capacitação, assistência técnica, acesso ao crédito rural e regularização fundiária;

b) promoção de estudos com vistas à adoção de medidas que assegurem a participação permanente dos pequenos irrigantes, mormente quanto aos perímetros em implantação, já emancipados, no intuito de efetivar o desenvolvimento integrado entre empresários, técnicos agrícolas e pequenos produtores;

c) inclusão, na primeira proposta orçamentária a ser encaminhada pelo DNOCS ao Ministério da Integração Nacional, de indicativo das obras prioritárias e dos respectivos limites mínimos de recursos para sua execução, de forma a evitar que decréscimos orçamentários posteriores, decorrentes do regular trâmite ministerial e da atuação de parlamentares, possam ocasionar paralisações de obras de relevo, aumento do custo de mobilizações e, principalmente, adiamentos de benefícios sociais e econômicos regionais, mantendo-se arquivadas, para futuras análises, as justificativas técnicas para as prioridades ao nível de programa de trabalho, tendo sempre como elemento balizador o Plano Plurianual 2000-2003;

d) realização de gestões junto ao Conselho Consultivo do DNOCS objetivando a adoção de medidas no sentido de que as políticas públicas de irrigação sejam traçadas de forma integrada entre as diversas pastas ministeriais envolvidas na área, em especial os Ministérios da Integração Nacional, da Agricultura e do Abastecimento, e do Meio Ambiente, visando ao manejo eficaz de recursos hídricos e da terra, e ao aprimoramento da capacidade técnica e gerencial das organizações de irrigantes, na perspectiva do desenvolvimento sustentável dos projetos de irrigação.

Em 17 de novembro de 2004, esta Comissão aprovou o parecer ao Aviso nº 167, de 2000, apresentado pelo relator *ad hoc*, Senador Gerson Camata, decidindo pela solicitação, ao Tribunal de Contas da União, de informações complementares e reavaliação dos resultados dos programas de irrigação. Na mesma data, foi encaminhado àquele Tribunal o Ofício CFC nº 79/2004, do Presidente desta Comissão, dando ciência da decisão e solicitando a adoção das devidas providências.

Em 1º de setembro de 2005, esta Comissão recebeu o Aviso nº 1.269-SGS-TCU-Plenário, de 24 de agosto de 2005, do Presidente do

Tribunal de Contas da União, encaminhando cópia do acórdão proferido nos autos do processo nº TC 019.733/2004-7, referente à matéria constante do Ofício CFC nº 79/2004, bem como do relatório e voto que fundamentaram a decisão.

Realizando diligências junto ao DNOCS e ao Secretário Executivo do Ministério da Integração Nacional com vistas à reavaliação dos resultados dos programas de irrigação, o Tribunal de Contas da União concluiu que:

a) o Programa de Emancipação dos Perímetros de Irrigação (PROEMA), atualmente intitulado de Transferência da Gestão de Perímetros de Irrigação, baseia-se na celebração de convênios com as Organizações de Produtores, objetivando a administração, gestão, operação e manutenção de toda a infra-estrutura de uso comum dos perímetros, com a contratação de gerentes e técnicos necessários à prestação dos serviços de assistência técnica e capacitação;

b) estava previsto, para o exercício de 2004, o repasse de recursos da ordem de R\$ 12.374.900,00 (doze milhões, trezentos e setenta e quatro mil e novecentos reais) de crédito orçamentário, incluindo a reabilitação da infra-estrutura de uso comum de alguns projetos;

c) as Organizações de Produtores encaminham ao DNOCS os planos de trabalho, que os aprova ou não, sendo a liberação das parcelas de recursos somente autorizadas pela fiscalização após a constatação de que os serviços/obras foram adequadamente executados e estão de acordo com o plano de trabalho;

d) no que se refere ao acesso ao crédito, estão sendo feitas gestões junto ao Ministério da Integração Nacional a fim de que o Governo Federal participe com um fundo de aval para os pequenos produtores, visando a suprir as garantias exigidas pelas instituições financeiras;

e) quanto à regularização fundiária, a atual administração do DNOCS vem priorizando a implantação da gestão ambiental de recursos hídricos das bacias hidrográficas do Nordeste, tanto de oferta (fontes hídricas) quanto de demanda (relativa ao abastecimento, pesca, aquicultura e irrigação) e da gestão da informação e do conhecimento do semi-árido nordestino;

f) embora o DNOCS disponha de quarenta mil hectares de áreas

irrigáveis com infra-estrutura hídrica sem condições de funcionar, o ponto mais grave encontra-se na falta de titulação das glebas destinadas aos irrigantes (cerca de mil títulos de propriedade distribuídos entre mais de seis mil irrigantes); relativamente a esta questão, o DNOCS vem priorizando o Programa de Regularização Fundiária, em que se selecionaram, para o trabalho inicial, os seguintes seis perímetros dentre os trinta e oito existentes: Araras Norte (CE), Baixo Acaraú (CE), Curu-Paraipaba (CE), Platôs de Guadalupe (PI), Baixo-Açu (RN) e Custódia (PE);

g) o modelo utilizado nos projetos de irrigação foi, quase que exclusivamente, o de assentamentos familiares; esse modelo, entretanto, vem sendo revisto, no caso do Estado do Ceará (Perímetros Baixo Acaraú e Tabuleiros de Russas) e do Estado do Rio Grande do Norte (Perímetro Baixo Açu), mediante a ampliação das áreas reservadas à implantação de empresas e com a participação efetiva dos demais parceiros no empreendimento; está sendo estimulada a formação de associações de pequenos produtores, notadamente nos aspectos gerenciais;

h) levantamento das condições operacionais dos perímetros de irrigação realizado em abril de 2003 verificou que, dos oitenta e dois mil hectares de perímetros de irrigação implantados, apenas vinte e seis mil estavam produzindo, em razão de problemas como falta de água por escassez ou funcionamento inadequado dos sistemas hidráulicos, falta de assistência técnica, inadimplência com os bancos, débitos junto aos fornecedores de energia, deficiências gerenciais e falta de titulação da propriedade da terra;

i) com base nas conclusões do levantamento foram rescindidos os convênios com as organizações de irrigantes, a fim de ser formalizado um convênio padrão com o objetivo de recuperar e revitalizar os perímetros com disponibilidade de água; foi firmado convênio com o Instituto Centro de Estudos Tecnológicos (CENTEC) para, juntamente com o DNOCS, elaborar estudo de sete perímetros de irrigação e apresentar propostas de recuperação e modernização;

j) a proposta orçamentária para 2005 contemplava recursos para a conclusão de apenas três projetos de irrigação, o de Jaguaribe-Apodi, com R\$ 3.400.000,00 (três milhões e quatrocentos mil reais), o do Baixo Acaraú, com R\$ 2.287.800,00 (dois milhões, duzentos e oitenta e sete mil e oitocentos reais) e o do Tabuleiro de Russas, com R\$ 7.616.600,00 (sete milhões, seiscentos e dezesseis mil e seiscentos reais); consta, ainda, da proposta orçamentária, na rubrica Transferência de Gestão de Perímetros, o valor de

R\$ 27.913.700,00 (vinte e sete milhões, novecentos e treze mil e setecentos reais) ao qual se acrescenta a importância de R\$ 32.758.300,00 (trinta e dois milhões, setecentos e cinquenta e oito mil e trezentos reais) a ser transferida ao DNOCS pelo Ministério da Integração Nacional.

### **III – VOTO**

Com base na argumentação acima, considero atendidas pelo Tribunal de Contas da União as solicitações constantes do Ofício CFC/Nº 79, de 2004, expedido em decorrência das recomendações constantes do parecer aprovado por esta Comissão ao deliberar sobre o Aviso nº 167, de 2000, razão pela qual manifesto-me pelo arquivamento do referido Aviso.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator