

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓSGRADUAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

JOSÉ ALFREDO DE ALBUQUERQUE

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO
EM PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO:
O CASO DE MORADA NOVA**

FORTALEZA

2008

JOSÉ ALFREDO DE ALBUQUERQUE

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO EM
PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO: O CASO DE MORADA NOVA

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Francisca Sylvania de Sousa Monte.

Co-Orientador: Prof. PhD. Luiz Antonio Maciel de Paula

FORTALEZA

2008

“Lecturis salutem”

Ficha Catalográfica elaborada por
Telma Regina Abreu Camboim – Bibliotecária
– CRB-3/593
tregina@ufc.br
Biblioteca de Ciências Humanas – UFC

A31a Albuquerque, José Alfredo de.
Avaliação do Programa de Transferência da Gestão em Perímetros Públicos de Irrigação [manuscrito] : o caso de Morada Nova / por José Alfredo de Albuquerque. – 2008.
94 f. : il. ; 31 cm.
Cópia de computador (printout(s)).
Dissertação(Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza(CE),17/12/2008.
Orientação: Prof^ª. Dr^ª. Francisca Silvania de Sousa Monte.
Inclui bibliografia.

1-IRRIGAÇÃO – POLÍTICA GOVERNAMENTAL – MORADA NOVA(CE).2-PROGRAMA 1038-TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DOS PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO. 3-ASSOCIAÇÃO DOS USUÁRIOS DO DISTRITO DE IRRIGAÇÃO DO PERÍMETRO IRRIGADO DE MORADA NOVA. I- Monte , Francisca Silvania de Sousa,orientador. II- Universidade Federal do Ceará. Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas. III- Título.

CDD(22^a ed.) 354.367098131

07/09


JOSÉ ALFREDO DE ALBUQUERQUE


**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO EM
PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO: O CASO DE MORADA NOVA**

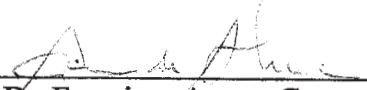
Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

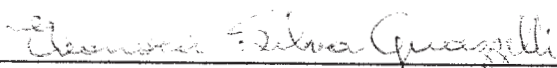
Aprovada em 17/12/2008.

BANCA EXAMINADORA


Profª Drª Francisca Silvana de Sousa Monte (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará – UFC


Profº PhD Luiz Antonio Maciel de Paula (Co-Orientador)
Universidade Federal do Ceará – UFC


Profº Dr. Francisco Amaro Gomes de Alencar
Universidade Federal do Ceará – UFC


Dra. Eleonora Silva Guazzelli
Doutora em Agronomia, área de concentração Fitotecnia

Aos meus pais (em memória), esposa, filhos,
filha e netas.

AGRADECIMENTOS

Ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), como instituição incentivadora do aperfeiçoamento de seu quadro de servidores técnicos e, em especial, a Comissão Permanente de Capacitação por não medir esforço para aprovação dos planos anuais de capacitação.

À Universidade Federal do Ceará pelo Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas e pelos professores que, em alto nível, ministraram suas aulas e, em especial, à Professora Silvania Monte pelas suas orientações no transcurso da elaboração desta dissertação.

Aos técnicos do DNOCS, de um modo geral e, em especial, a Francisco Alberto, Reinaldo Arley, Douglas Augusto, Raimundinha Pontes e Aguiar Junior. Aos colegas Sebastião Menezes, Gláucia Landim, Victor Sindeaux, Viviane e Louiseanne que colaboraram na realização da pesquisa de campo e plotagem dos dados coletados. Ao escritor, colega e amigo, Francisco Dantas, pelas correções do idioma pátrio e melhoria do entendimento do texto.

Aos técnicos do Ministério da Integração Nacional, representados por Alexandre Sabóia e Rubenildo, sempre solícitos.

Aos irrigantes do Perímetro Irrigado Morada Nova que participaram diretamente na pesquisa de campo, com enfoque aos dirigentes do Distrito de Irrigação, nas pessoas de Geneziano e Sales.

Aos colegas da turma, pelo apoio e incentivo no decorrer do curso.

Um agradecimento especial à Ivanise Maciel, minha esposa, pela dedicação, interesse e apoio constante, principalmente, nas horas difíceis e alegres dessa longa jornada.

RESUMO

Este trabalho tem como foco a análise reflexiva sobre o processo de transferência da gestão do Perímetro Irrigado Morada Nova, no período compreendido entre 2004 e 2007, momento em que ocorre a implantação do Plano Plurianual do Governo Federal para o quadriênio 2004-2007. É neste Plano Plurianual que se insere o Programa 1038 – Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação, estabelecendo diretrizes para transferir, em definitivo, a gestão do governo para os usuários do sistema de irrigação. A metodologia utilizada neste trabalho envolveu uma pesquisa bibliográfica e uma documental, incluindo pesquisa de campo, envolvendo os irrigantes do Perímetro Irrigado Morada Nova, localizado no município de Morada Nova, Estado do Ceará, por representar um espelho de todos os perímetros implantados na década de setenta; e consulta a documentos oficiais, complementados com relatos técnicos. O estudo permitiu compreender que o processo da transferência da gestão avançou na recuperação das infraestruturas, mas deixou a desejar um trabalho de apropriação das técnicas metodológicas deste processo junto a comunidade dos usuários do sistema de irrigação. Este estudo possibilitou, também, identificar a exclusão significativa de irrigantes pela não participação e envolvimento no processo da transferência da gestão.

Palavras-chave: Transferência da Gestão. Irrigantes. Organização dos Irrigantes. Perímetro Irrigado.

ABSTRACT

This study focuses on the reflective analysis on the process of transferring the management of the Irrigated Perimeter Morada Nova in the period between 2004 and 2007, when it occurs in the implementation of Plan Plurianual of the Federal Government for the 2004-2007 quadrennium. It is in this Plan Plurianual which the Program 1038 - Transfer of Public Management of the Lengths of Irrigation, establishing guidelines for transfer, ultimately, the management of the government to users of the irrigation system. The methodology used in this study involved a literature search and a documentary, including field research involving irrigating of the Perimeter Irrigated Morada Nova, to represent a mirror of all perimeters implanted in the decade of seventy, and consultation with official documents, complemented with technical reports . The study could understand that the process of transferring advanced management in the recovery of infrastructure, but no longer want to work for an appropriation of methodological techniques of this process with the community of users of the irrigation system. This study has also, identify the significant exception of not irrigating the participation and involvement in the process of transfer of management.

Keywords: Transfer of Management. Irrigating. Organization of Irrigants. Irrigated Perimeter.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Bacia do rio Jaguaribe, com destaque da sub-bacia do Banabuiú, Ceará, Brasil.....	15
FIGURA 2	Planta topográfica do Perímetro Irrigado Morada Nova.....	20
FIGURA 3	Planta topográfica da mancha Morada Nova Um (MN1).....	24

LISTA DE QUADRO

QUADRO 1	Evolução da instalação dos irrigantes no Perímetro Irrigado Morada Nova.	18
QUADRO 2	Distribuição dos irrigantes por contratos, cooperativas, setores hidráulico e habitacional do Perímetro Irrigado Morada Nova.....	21
QUADRO 3	Área irrigada do Perímetro MN-1, por setor hidráulico.....	23
QUADRO 4	Definição do tamanho da amostra para a mancha Morada Nova Um.....	27

LISTA DE TABELAS

1	Recursos alocados no PLANO PLURIANUAL 2004-2007 para o Programa 1038.....	57
2	Entendimento dos irrigantes a respeito do termo emancipação.....	66
3	Participação dos irrigantes na discussão sobre emancipação ou transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação.....	67
4	Apresentação e discussão do Programa Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação com a comunidade de irrigantes.....	68
5	Conhecimento e domínio dos irrigantes do termo tarifa de água k2.....	70
6	Entendimento dos irrigantes pelo conjunto dos termos: transferência da gestão e tarifa de água k2	70

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA E SEU DELINEAMENTO.....	15
2.1	A formação do Perímetro Irrigado Morada Nova.....	15
2.2	A evolução do Perímetro Irrigado Morada Nova.....	17
2.2.1	A divisão do perímetro para definição da amostra.....	22
2.3	Percurso metodológico.....	22
2.4	Delineamento da pesquisa.....	26
3	A POLÍTICA GOVERNAMENTAL E OS PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO.....	29
3.1	A agricultura no cenário nacional.....	29
4	GESTÃO E TRANSFERÊNCIA: NOVO CENÁRIO PARA OS PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO.....	38
4.1	A gestão como processo.....	40
4.2	Da desconcentração de atividades para a transferência de poder de decisão.....	44
4.3	A necessidade de organização dos sujeitos sociais num mundo globalizado...	46
4.4	O plano plurianual 2004-2007 como compromissos de campanha para um planejamento a longo prazo.....	50
4.5	O plano de gestão para o plano plurianual 2004-2007.....	52
4.6	O programa 1038 transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação.....	54
5	O PERÍMETRO MORADA NOVA E A TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO..	59
5.1	As tarifas de água k1 e k2.....	60
5.2	Diagnóstico do Ministério da Integração Nacional para o Perímetro Irrigado Morada Nova.....	62
5.3	A transparência e a clareza da transferência da gestão.....	66

5.4	Os custos operacionais do Perímetro Irrigado Morada Nova.....	69
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77
	APÊNDICE A - Roteiro da entrevista semiestruturada, realizada no Perímetro Irrigado Morada Nova, município de Morada Nova, Ceará, em julho de 2008.....	84

1 INTRODUÇÃO

O Programa Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação foi inserido no Plano Plurianual do Governo Federal para o quadriênio 2004-2007, na gestão do presidente da República do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, para possibilitar a autogestão dos perímetros pelos usuários do sistema de irrigação pública. Este Programa, que recebe o número 1038, é concebido para atender macrodiretrizes, como a regularização fundiária, a revitalização da infraestrutura de uso coletivo, assistência técnica, capacitação dos pequenos produtores e a integração da produção aos mercados locais e externos. Com a consolidação dos recursos financeiros do Programa e a respectiva regionalização, o Nordeste é contemplado com 85,5% do total do volume dos dispêndios para a transferência da gestão.

Os perímetros irrigados, sob a jurisdição do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), autarquia federal vinculada ao Ministério da Integração Nacional, têm recursos alocados e garantidos, por força de lei, para atender aos objetivos do Programa num horizonte de até 2011. Novos ajustes são feitos no Programa e são priorizados vinte e um perímetros do DNOCS, dentre estes, são identificados aqueles que melhor respondem aos investimentos e que têm possibilidades do governo transferir a operação do sistema de irrigação. Após rigoroso processo seletivo, são selecionados dez perímetros do DNOCS para ingressar no Projeto Piloto de Investimento (PPI) e os prazos previstos para a transferência são antecipados. O Perímetro Irrigado Morada Nova, objeto deste trabalho de dissertação, não foi contemplado com o PPI, e o prazo previsto, em lei, para a transferência definitiva da gestão, após reanálise dos investimentos realizadas, foi mantido.

A escolha do Perímetro Irrigado Morada Nova para o estudo sobre as políticas públicas, no que se refere à transferência da gestão, deveu-se ao fato de sua ocupação por pequenos produtores rurais e, também, por ser um laboratório de estudos pioneiros de irrigação pelo DNOCS, num dos vales úmidos mais ricos do Estado do Ceará. A irrigação, praticada neste perímetro, ainda prevalece à inundaçãõ e a cultura tradicional é o arroz, cuja economia gira em torno desta cultura e da exploraçãõ semi-intensiva da pecuária de leite.

A predominância do tipo de solo do Perímetro Irrigado Morada Nova não permite culturas diversificadas que tenham maior valor agregado do que a do arroz, daí a suposta resistência dos irrigantes em mudanças, vinculadas a fruticultura, carro chefe do agronegócio no Ceará. Como a agricultura é uma atividade de alto risco, as incertezas de sucesso no cultivo, fora dos padrões dominantes, não permitem que os irrigantes se aventurem em uma exploraçãõ agrícola que eles não dominem. A pecuária tem se apresentado como uma das alternativas para a reduçãõ do consumo de água pelo arroz, com possibilidades de ampliaçãõ, pelo suporte que o leite e seus derivados demandam na regiãõ.

A possibilidade de desvencilhar-se dos laços que unem os irrigantes de Morada Nova ao DNOCS emerge no final dos anos oitenta, no lastro das políticas públicas de emancipaçãõ

dos perímetros irrigados, cujo foco principal era a diminuição do Estado nas ações de indutor e interventor do crescimento econômico no setor privado. Os perímetros, de um modo geral, deixam de ser administrados pelo DNOCS, por meio de uma gerência institucional, e passam a ter uma gestão compartilhada com as organizações de produtores, sem uma desvinculação dos bens materiais e do próprio pessoal técnico-administrativo. Permanece a prevalência do poder público sobre o privado e isto não gera conflitos entre os irrigantes. Os diversos programas de emancipação do governo federal não possibilitaram a quebra do paradigma da dependência do perímetro e dos irrigantes com o poder público, representado pelo DNOCS.

Neste trabalho, busca-se avaliar o processo da transferência da gestão, preconizado no Programa 1038 do governo para o quadriênio 2004-2007, na percepção dos irrigantes do Perímetro Irrigado Morada Nova. Neste sentido, verifica-se a visão, compreensão e inserção dos irrigantes neste processo de transferência, em uma pesquisa de campo com os irrigantes do setor pioneiro na implantação do perímetro. Nesta pesquisa, tenta-se responder algumas indagações e questionamentos: (a) como pensam os irrigantes sobre o Programa de Transferência da Gestão? (b) Que lugar ocupa o irrigante nesse processo gestor? (c) De que forma o irrigante se percebe dentro desse processo? (d) Que relação o irrigante faz entre emancipação e autonomia?

Quanto aos aspectos metodológicos, foi feita uma recuperação das informações contidas em documentos oficiais, programas, leis, decretos, portarias e relatórios internos. Foram realizadas entrevistas livres e conversas informais com os técnicos do DNOCS e técnicos do próprio Ministério da Integração Nacional que acompanham a implantação do programa, para coleta de informações sobre o desenvolvimento da transferência da gestão. O foco básico foi a pesquisa de campo, semiestruturada, realizada no perímetro, especificamente, na mancha Morada Nova Um (MN-01), área predominante de cultivo do arroz e por ter sido este local o marco inicial do perímetro.

Para responder as questões propostas, esta dissertação foi dividida em seis tópicos, estruturada para dar uma melhor compreensão sobre o processo de transferência da gestão de um ente público para um ente privado, limitado em um contexto territorial.

O primeiro tópico trata dos aspectos metodológicos da pesquisa e seu delineamento, fazendo um percurso sobre a formação do Perímetro Irrigado Morada Nova, desde sua concepção até a evolução do município que leva seu nome, em cujo lastro se assenta o crescimento econômico, social e cultural produzidos pelos irrigantes.

No segundo tópico entra o cenário nacional, com as políticas governamentais na área de irrigação, iniciando-se com a acumulação de água nas barragens e nos açudes construídos pelo DNOCS e o conseqüente aproveitamento dos vales úmidos, situados à jusante destes mananciais. Neste contexto, é dada ênfase aos trabalhos pioneiros do Grupo de Estudos do Vale do Jaguaribe, região onde se assentam as maiores riquezas em áreas agrícolas no Estado do Ceará.

No terceiro e quarto tópico são tratadas as questões relativas à transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação, o Plano Plurianual para o quadriênio 2004-2007, como um compromisso do governo Lula, e a inserção do Programa 1038 Transferência da

Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação, tendo o Estado como protagonista do papel de indutor do crescimento econômico.

Nos dois últimos tópicos são descritos os resultados da pesquisa aplicada, com reflexões, críticas e recomendações aos gestores dos órgãos responsáveis pelas tomadas de decisões, em razão das informações obtidas. Percebe-se que o tema transferência da gestão não se esgota na sua concepção, sendo fundamental e decisivo o fator humano envolvido e comprometido nas premissas iniciais de um programa dessa envergadura.

2 PERSPECTIVAS METODOLÓGICAS DA PESQUISA E SEUS DELINEAMENTOS

2.1 A formação do Perímetro Irrigado Morada Nova

O rio Jaguaribe forma uma bacia de, aproximadamente, 73.000km², a mais importante do Estado do Ceará e, segundo o Grupo de Estudos do Vale do Jaguaribe (GEVJ), esta bacia fica no coração do Polígono das Secas e do Nordeste (SUDENE, 1967). De acordo com o Plano Estadual de Recursos Hídricos do Governo do Estado do Ceará, a bacia do rio Jaguaribe foi dividida em cinco sub-bacias: Alto, Médio e Baixo Jaguaribe, sub-bacia do rio Banabuiú e sub-bacia do rio Salgado. Nas sub-bacias do Alto, Médio e Baixo Jaguaribe e sub-bacia do Banabuiú encontram-se os vales do Jaguaribe e Banabuiú perenizados, respectivamente, pelos açudes Orós e Banabuiú (BRASIL, 2002).



Figura 1 – Bacia do rio Jaguaribe, com destaque da sub-bacia do Banabuiú, Ceará, Brasil.

A sub-bacia do Banabuiú é composta por 12 municípios: Morada Nova, Ibicuitinga, Banabuiú, Quixadá, Quixeramobim, Boa Viagem, Madalena, Monsenhor Tabosa, Pedra Branca, Piquet Carneiro, Mombaça e Senador Pompeu. Morada Nova¹ é um dos principais municípios dessa região, pois é lá que se encontra o Perímetro Irrigado Morada Nova, com área de 10.849 ha e uma população residente estimada em 10.200 habitantes (IBGE, 2000). O Perímetro Irrigado Morada Nova está localizado entre os municípios de Morada Nova (60%) e Limoeiro do Norte (40%), a 170km de Fortaleza, capital do Estado do Ceará, com altitude média de 80 metros acima do nível do mar e coordenadas geográficas de 5°10' de Latitude Sul e 38°22' de Longitude W.G.

As primeiras intervenções no vale do Jaguaribe foram feitas em 1961 pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), quando o então superintendente Celso Monteiro Furtado criou um Grupo de Estudos do Vale do Jaguaribe (GEVJ), para realizar estudos de base necessários à valorização agrícola da bacia do Jaguaribe (SUDENE, 1967). O GEVJ foi um grupo misto franco-brasileiro, com técnicos brasileiros da SUDENE e técnicos franceses. A Association Françaises pour les Missions de Coopération Technique, Ministère des Affaires Economiques (ASMIC) encarregou a Société Centrale pour l'Équipement du Territoire-Coopération (SCET) de fornecer peritos franceses com experiência anterior no Nordeste. Esta missão francesa trabalhou com a assistência de consultores, peritos temporários, incumbidos de vir ao Brasil uma ou duas vezes por ano, para controlar e orientar os estudos sobre o vale do Jaguaribe (SUDENE, 1967).

O GEVJ recomendou como grandes linhas de um programa de intervenção a prioridade da irrigação e, conseqüentemente, a criação de perímetros pilotos de irrigação, em zonas irrigáveis, como Jaguaruana, Quixaba (Limoeiro) e Russas no Baixo Jaguaribe; Lima Campos e Iguatu, no Médio Jaguaribe e Quixabinha no Cariri. Somente após a conclusão destes perímetros pilotos é que recomendava, em outra fase, a construção de perímetros como o Icó-Lima Campos e Morada Nova (SUDENE, 1967). Outra idéia do grupo era formar os primeiros especialistas em irrigação e constituir os primeiros núcleos de agricultura moderna para o domínio das técnicas de irrigação por parte dos agricultores. Os perímetros irrigados, dessa forma, constituem-se, como estabelecimentos de uma determinada infraestrutura (canais, estação de bombeamento) distribuídos ao longo de uma determinada área (MENDONÇA, 2006).

Historicamente a região do Baixo Jaguaribe assumiu, desde cedo, o papel de grande importância na formação do Estado do Ceará, quer como acesso preferencial aos sertões da antiga província, quer como área propícia para instalação de população, dada a fertilidade do solo aluvial e a presença abundante de água em boa parte de seu território (CEARÁ, 2000). A economia girou, inicialmente, em torno da pecuária, com a comercialização de carne bovina salgada, passando pelo algodão, a valorização da cera de carnaúba e, finalmente, pela ocupação de pomares de banana, laranja e limão, utilizando-se de cataventos para a irrigação.

A partir da década de setenta, com a modernização agrícola, favorecida pela introdução de técnicas mais avançadas e eficientes de irrigação, desponta o Perímetro Irrigado Morada Nova

¹ De acordo com o censo demográfico de 2000, o município de Morada Nova tem uma população total de 64.400 habitantes, densidade de 23,13 hab/km², distribuídos em 33.869 na zona urbana e 30.531 na zona rural (IBGE, 2000).

(PIMN), cuja implantação foi iniciada em 1968 e suas obras totalmente concluídas em 1978. Ao longo destes anos os irrigantes foram progressivamente sendo assentados pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), na medida em que avançavam as infra-estruturas de irrigação, de uso comum e individual, assim como as obras de apoio social (QUADRO 1).

No Quadro 1, apresentam-se as constantes alterações no quadro dos irrigantes instalados e afastados, pois, apesar de os agricultores terem tradição agrícola, eles passam por um processo de mudanças significativo: a introdução da atividade e da prática imposta pela modernidade imprimiu um novo modo de trabalho, a irrigação (MENDONÇA, 2006). Os agricultores que conseguem sobreviver a essas contradições e inovações promovem algumas mudanças na sua qualidade de vida, desenvolvendo uma agricultura moderna com todas as condições necessárias, inserindo-se no mercado competitivo (MENDONÇA, 2006).

2.2 A evolução do Perímetro Irrigado Morada Nova

O Perímetro Irrigado Morada Nova foi construído ao longo das margens do rio Banabuiú, numa extensão aproximada de 30 quilômetros. A exploração agrícola, conceitualmente, seria do tipo familiar, com lote agrícola irrigado de dimensão compatível com a força de trabalho familiar; e um lote residencial, com área suficiente para instalar a casa, estábulo, paiol e quintal. Devido a essa grande extensão, inicialmente “maximizava-se a relação colono/lote irrigado dentro de um enfoque puramente agrônômico, colocando-se a habitação e seus complementos ao lado do lote irrigado” (NEVES et al., 1982, p. 8). Este sistema disperso implicava na impossibilidade de dar aos irrigantes tanto uma infraestrutura básica de saneamento como de serviços comunitários em virtude do alto custo de implantação (Ibdem).

Conforme Neves et al. (1982), os estudos básicos concluíram pela distribuição da população de irrigantes, direta ou indiretamente, relacionada com o processo, em sistema habitacional nucleado, interligado por um suporte viário. O deslocamento do irrigante entre a residência e o lote irrigado não-superior a 3km, assim como a concentração de um maior número possível de famílias em um só núcleo habitacional, respeitando-se o critério de deslocamento. Foram criados ao longo do vale os núcleos habitacionais, que são setores agrícolas e pequenas unidades de produção, conforme descrição abaixo e Figura 1:

a) pela margem esquerda do rio Banabuiú temos a mancha Morada Nova Um, MN.1, com os Conjuntos Habitacionais CH-01 e CH-02 e os Setores Agrícolas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7a e 7b, 8, 9, 10, 12 e 13;

b) continuando pela margem esquerda do mesmo rio, temos a mancha Ilha do rio Seco, composta dos Núcleos Habitacionais NH-3, NH-4, NH-5 e NH-6 com os Setores Agrícolas 1U', 2U', 3U', 4U', 5U', 6U', 7U' e 8U' e os Perímetros² P, Q e S.

² A denominação de perímetros é devida a configuração de uma unidade isolada das demais, ou seja, um perímetro dentro de uma unidade maior, que é o próprio Perímetro Irrigado Morada Nova.

Quadro 1 – Evolução da instalação dos irrigantes no Perímetro Irrigado Morada Nova, município de Morada Nova, Ceará, Brasil, 1970-1991.

Ano	Irrigantes instalados	Irrigantes afastados	Total acumulado
1970	21	3	18
1971	31	7	42
1972	67	13	96
1973	115	19	192
1974	0	0	192
1975	88	0	280
1976	136	9	407
1977	55	17	445
1978	53	50	448
1979	15	9	454
1980	35	15	474
1981	16	6	484
1982	10	27	467
1983	2	10	459
1984	0	16	443
1985	0	31	412
1986	1	13	400
1987	3	0	403
1988	130	0	533
1989	0	0	533
1990	19	0	552
1991	149	69	632
TOTAL	946	314	632

Fonte: Plano de Exploração do Perímetro Irrigado Morada Nova, Ceará, 2ª Diretoria Regional do DNOCS, Divisão de Assistência aos Perímetros, 1986; 1988. Sinopse preliminar do planejamento agropecuário de 1987 e Relatórios da Gerência do Perímetro Irrigado Morada Nova, 2ª DR/DNOCS, 1987 a 1991.

c) pela margem direita do rio Banabuiú temos os Núcleos Habitacionais NH-7.1, NH-7.2, NH-8 e NH-9, com os Setores Agrícolas 1, 2 e 3 do Perímetro K, assim como o Perímetro N e o Perímetro O.

No centro geográfico do perímetro fica o núcleo de maior significação, por ser o centro de gestão do próprio perímetro, com habitações do pessoal de apoio, edifícios administrativos, de educação, saúde, recreação e lazer, apoio à produção e às indústrias.

A rede de canais de distribuição de água atende as unidades produtivas agrícolas e esse conjunto, canais e unidades produtivas, forma setores denominados de quadras hidráulicas. As quadras hidráulicas são verdadeiras unidades administrativas, com denominações próprias, ora chamadas de perímetros (MN1, N, O, P, Q, K e S), ora chamadas de setores (1U', 2U', 3U', 4U', 5U', 6U', 7U', 8U' e 9U').

Até o ano de 1986 os perímetros irrigados eram administrados, integralmente, por organismos públicos, a exemplo do DNOCS, com uma estrutura organizacional integrada à própria autarquia federal. A partir daquele ano, com base nas diretrizes do Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE), o DNOCS deu início à implantação do processo de emancipação dos perímetros irrigados, dando ênfase ao desenvolvimento socioeconômico e à reabilitação, em alguns casos, da infraestrutura de uso comum. Para a operacionalização desse processo de emancipação, o DNOCS passa a incentivar a criação de associações ou cooperativas para que estas assumam o papel exercido pelo Estado.

No Perímetro Irrigado Morada Nova o DNOCS promoveu, no início dos anos setenta, a fundação da Cooperativa dos Irrigantes do Vale do Banabuiú Limitada (CIVAB), que tinha como finalidade principal o crédito rural orientado aos irrigantes e a comercialização dos produtos agrícolas e pecuários do perímetro. A esta cooperativa foi atribuída, pelo DNOCS, a condição de administrar o perímetro, firmando-se em 1989 o primeiro convênio de emancipação³. Com a incorporação desta função transferida pelo DNOCS, ficou difícil atender a todos os irrigantes em sua finalidade principal como cooperativa agrícola. O perímetro, então, é dividido em três áreas distintas, são criadas cooperativas singulares e estas passam a assumir a administração agrícola destas áreas (QUADRO 2), ficando a CIVAB como cooperativa central. Às cooperativas singulares coube o papel de fomento à produção agrícola, enquanto que a cooperativa central ficou com a administração do perímetro e a comercialização dos seus produtos.

Até 1986 os irrigantes eram oriundos da seleção realizada pelo DNOCS e que faziam parte de um contingente de agricultores da área desapropriada e, segundo um diagnóstico da população do Projeto de Irrigação de Morada Nova (MINTER, 1969), com baixo índice de instrução, mínima mobilidade profissional, tendo na agricultura sua principal atividade econômica.

A criação de novas cooperativas possibilitou a incorporação de novas áreas ao processo produtivo e a quebra no sistema de instalação de irrigantes. Estas áreas, consideradas como novas, não foram a princípio entregues a irrigantes porque apresentavam problemas de infraestrutura hidráulica, salinidade, tecnicamente inviáveis, com baixa fertilidade e afloramento de rochas. Como havia grande demanda de agricultores sem terra, a cooperativa central com as cooperativas singulares foram autorizadas pelo DNOCS a promover a divisão destas terras, transformando-as em lotes para irrigantes, atingindo um quantitativo de 971 irrigantes assentados no perímetro (QUADRO 2).

As políticas públicas de irrigação dos anos oitenta sinalizavam para uma transferência da gestão dos perímetros públicos da esfera federal para a iniciativa privada e, neste contexto, uma cooperativa não era a instituição ideal. Assim, são criadas, nos grandes perímetros públicos de irrigação, entidades voltadas exclusivamente para a administração, operação e manutenção da infraestrutura de irrigação, de uso comum.

³ Convênio nº PGE-23/89, celebrado entre o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e a Cooperativa Central dos Irrigantes do Vale do Banabuiú Limitada, publicado no DOU em 03/08/1989.

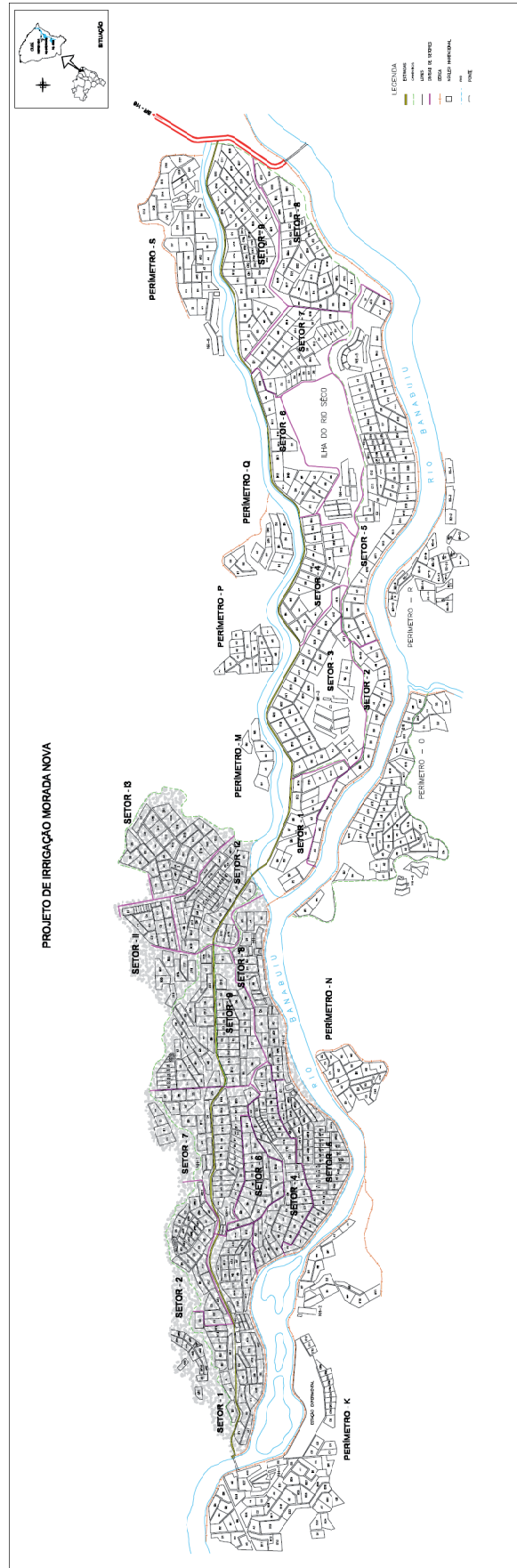


Figura 2 – Planta topográfica do Perímetro Irrigado de Morada Nova, com detalhe da mancha Morada Nova Um (MN 1), Morada Nova, Ceará, Brasil (sem escala).

Quadro 2 – Distribuição dos irrigantes por contratos, cooperativas, setores hidráulico e habitacional do Perímetro Irrigado Morada Nova, município de Morada Nova, Ceará, Brasil - junho/2007.

COOPERATIVA	SETOR		IRRIGANTE ANTIGO				IRRIGANTE NOVO				TOTAL POR COOPERATIVA
	HIDRÁULICO	HABITACIONAL	CONT PR CO VEND		CONT EXPERIM		CONT CONC USO		SEM CONTRATO		
			MASC.	FEM.	MASC.	FEM.	MASC.	FEM.	MASC.	FEM.	
Cooperativa Agropecuária do Perímetro Irrigado Limitada – CAPI	01-MN-1	CH-01	4	2	1				19	7	33
	02-MN-1	CH-01	4	1	1				17	6	29
	03-MN-1	CH-01	8		1				6	1	16
	04-MN-1	CH-01			1				5	1	7
	05-MN-1	CH-01								1	1
	06-MN-1	CH-01	2	1	1				11	2	17
	7A-MN-1	CH-01	3	1	2				14	1	21
	7B-MN-1	CH-01	5	2	1				16	2	26
	09-MN-1	CH-01	1							1	2
	10-MN-1	CH-01	1						4	1	6
Cooperativa Agropecuária dos Irrigantes do Vale do Banabuiú – CAPIVAB	01-PK	NH-01	19	2	3				28	7	59
	02-PK	NH-7.1						1	16	1	18
	03-PK	NH-7.2	4				1		15	6	26
	PN	NH-09	1	1	1				9	1	13
TOTAL 1			52	10	12	1	1		160	38	274
Cooperativa Agropecuária dos Irrigantes do Vale do Banabuiú – CAPIVAB	4U'	NH-04	16	3					9		28
	5U'	NH-04	5	1	1				25	2	34
	PQ	NH-04	6						8		14
	6U'	NH-04	7	1	3				33	3	47
	7U'	NH-05	9						16	5	30
	8U'	NH-05	15	3	4				16	3	41
	9U'	NH-05	15	3	3				27	5	53
	5U'	NH-05	10	1					15	2	28
PS	NH-06	11	3	1				19	3	37	
TOTAL 2			94	15	12				168	23	312
Cooperativa dos Pequenos Produtores Agropecuaristas de Morada Nova Limitada – COPAMN	04-MN-1	CH-02	2	1	3				20	2	28
	05-MN-1	CH-02	7	2					14	7	30
	08-MN-1	CH-02	6						10	2	18
	09-MN-1	CH-02	5		1			1	10	4	21
	10-MN-1	CH-02	5	1	2				12	4	24
	11-MN-1	CH-02							8	3	11
	12-MN-1	CH-02	6	1	1				16	7	31
	13-MN-1	CH-02	2		1			1	15	8	27
	1U'	NH-03	5	1			1		17	5	29
	2U'	NH-03	3	2	1				13	2	21
Cooperativa dos Pequenos Produtores Agropecuaristas de Morada Nova Limitada – COPAMN	3U'	NH-03	15	1	1			2	23	7	49
	5U'	NH-03	3	1	1				8	3	16
	PP	NH-03	5		1				8	4	18
	PO	NH-08	8	2	6				39	7	62
TOTAL 3			72	12	18	1	4	0	213	65	385
(1+2+3)			218	37	42	2	5	0	541	126	971

Fonte: Unidade de Campo da Bacia do Baixo Jaguaribe, CEST-CE, DNOCS, junho/2007.

Institucionaliza-se o distrito de irrigação, entidade de direito privado, de caráter coletivo, formado juridicamente nos moldes de associação civil, sem fins lucrativos, nos quais a participação dos irrigantes é compulsória. Em outubro de 2000 é criada a Associação do Distrito de Irrigação do Perímetro Irrigado Morada Nova (AUDIPIMN). O DNOCS distrata o convênio da CIVAB e celebra um novo instrumento jurídico com o distrito, transferindo-

lhe, parcialmente, as responsabilidades da administração, operação, gestão e manutenção do perímetro.

2.2.1 A divisão do perímetro para definição da amostra

O Perímetro MN1, também conhecido como mancha Morada Nova Um, foi o primeiro trecho de obra hidráulica a ser construído e a ter os primeiros assentamentos de irrigantes. Nesta mancha de solo, a cultura predominante é o arroz, produzido em duas safras anuais. No intervalo entre as safras, a área serve de pastagem para os animais. Agronomicamente, não é possível desenvolver outra cultura que não o arroz, dada às condições físicas do solo. Em épocas de crise de abastecimento de água para irrigação, a área de cultivo é reduzida ou são oferecidos incentivos ao não plantio do arroz. Toda produção é destinada às indústrias locais, principalmente, para a fábrica de beneficiamento localizada dentro da área do perímetro e administrada pela Cooperativa Central, com capacidade para beneficiar onze mil toneladas de arroz por ano.

A mancha Morada Nova Um está subdividido em quatorze pequenas Quadras Hidráulicas (01, 02, 03, 04, 05, 06, 07A, 07B, 08, 09, 10, 11, 12 e 13) e compreende uma área agrícola irrigável de 1.634,75 ha, correspondente a 37,73% da área total do perímetro, estando ocupada por 349 irrigantes e que representam 35,94% do total dos irrigantes do perímetro (QUADRO 3). Os irrigantes desta mancha estão distribuídos nos Conjuntos Habitacionais CH-01 e CH-02, também foram os primeiros centros comunitário construídos pelo DNOCS.

Considerando a importância do pioneirismo do assentamento dos irrigantes na Mancha MN1, sua representatividade no perímetro como um todo, assim como um dos primeiros aglomerados rurais do Perímetro CH-01 e CH-02, optou-se em focar a pesquisa de campo nesta área, com as entrevistas realizadas no local de moradia das famílias dos irrigantes (FIGURA 2).

A pesquisa com estes irrigantes buscou responder as questões relacionadas com a transferência da gestão no período compreendido de 2004 a 2007, cujo intervalo de tempo coincide com a execução do Plano Plurianual do Governo Federal, no qual são fixadas metas para a transferência definitiva da gestão dos perímetros públicos de irrigação da esfera estatal para a iniciativa privada.

2.3 Percorso metodológico

O presente estudo é de natureza socio-histórica e que, na visão deste autor, o objeto de cada ciência é a realidade a ser observada por diferentes olhares. A análise deste estudo será exploratória, com levantamento bibliográfico, documental e entrevistas semi-estruturadas para

coleta de dados junto a profissionais e instituições afins, objeto da pesquisa, priorizando a coleta de dados de campo com os irrigantes do Perímetro Irrigado Morada Nova.

Quadro 3 – Área irrigada do Perímetro MN-1, por setor hidráulico. Perímetro Irrigado Morada Nova, Ceará, Brasil.

Setor hidráulico	Irrigantes	Área irrigada (ha)
01	33	154,84
02	29	138,81
03	16	72,42
04	35	150,13
05	30	101,53
06	17	77,75
07.A	21	98,62
07.B	27	123,11
08	18	82,39
09	23	109,23
10	31	174,10
11	11	45,37
12	31	145,00
13	27	161,45
TOTAL	349	1.634,75

Fonte: Dados organizados a partir de informações da Unidade de Campo da Bacia do Baixo Jaguaribe – DNOCS/CEST-CE, 2007.

A pesquisa exploratória, no entender de Gil (2007, p. 43), tem como principal finalidade “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”. Neste tipo de pesquisa, é relevante conhecer fatos e fenômenos relacionados ao estudo, recuperar informações e descobrir os pesquisadores.

Como o objetivo de um estudo exploratório é encontrar hipóteses de investigação, a principal característica dos métodos utilizados é a flexibilidade. Conforme a investigação avança, o pesquisador deve ficar alerta no sentido de reconhecer as inter-relações entre as informações que são levantadas, buscando novas ideias. Dessa forma, levou-se a efeito o trabalho de identificação, compilação, análise e interpretação de autores que tratam da temática em questão.

O levantamento bibliográfico ou a pesquisa bibliográfica foi “desenvolvido a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2007, p. 65), utilizando-se fundamentalmente das contribuições de diversos autores sobre a temática da transferência da gestão em perímetros públicos de irrigação.

PROJETO DE IRRIGAÇÃO MORADA NOVA

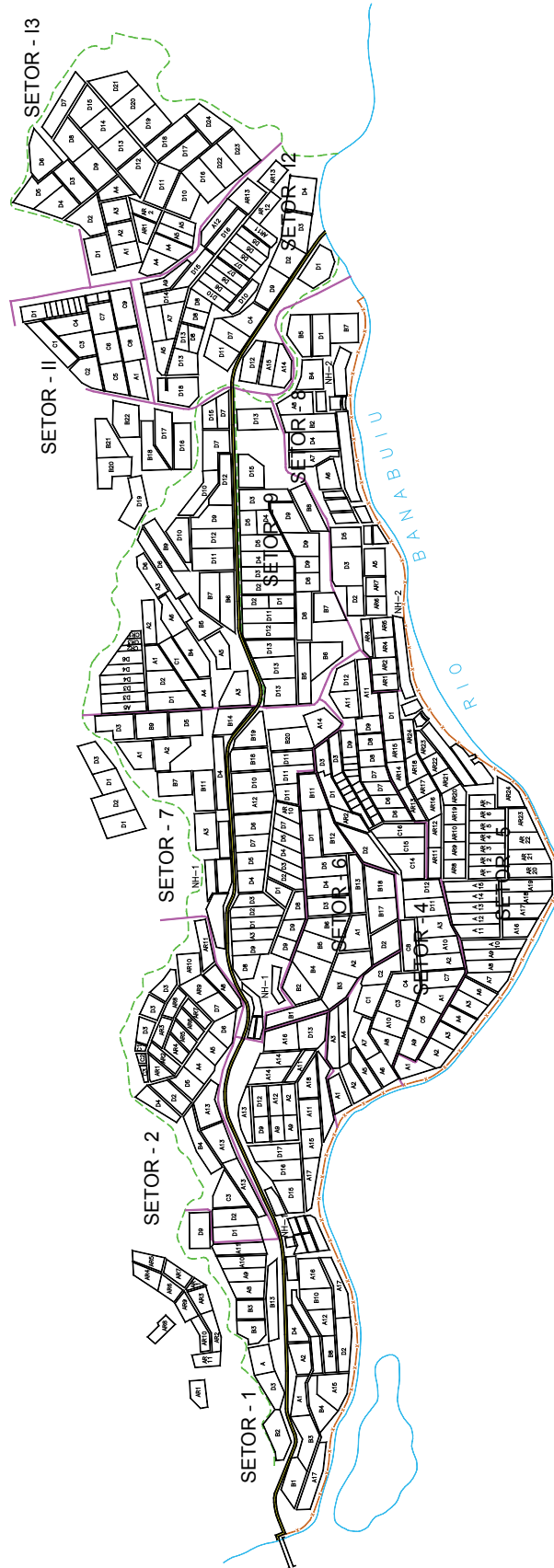


Figura 3 – Planta topográfica da mancha Morada Nova Um (MN 1) do Perímetro Irrigado Morada Nova, Morada Nova, Ceará, Brasil (sem escala).

A cerca da pesquisa bibliográfica Oliveira (1999, p. 109) afirma que:

[...] não deve ser confundida, como acontece freqüentemente, com a pesquisa de documentos.

O levantamento bibliográfico é mais amplo do que a pesquisa documental, embora possa ser realizado simultaneamente com a pesquisa de campo e de laboratório.

A pesquisa bibliográfica tem por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizaram sobre determinado assunto ou fenômeno. Normalmente, o levantamento bibliográfico é realizado em bibliotecas públicas, faculdades, universidades e, especialmente, naqueles acervos que fazem parte do catálogo coletivo e das bibliotecas virtuais.

Segundo Lakatos e Marconi (2001, p. 47), a pesquisa bibliográfica é aquela “realizada com base em referências teóricas publicadas em livros ou obras similares”. Assim, vê-se que esta é necessária para todos os tipos de pesquisa, pois sempre se busca respaldo para o que irá ser tratado em obras já existentes.

Na pesquisa documental foram utilizados materiais produzidos por técnicos ligados ao governo federal e que receberam ou não um tratamento analítico. De acordo com Gil (2007), na pesquisa documental existem os documentos de primeira mão, ou seja, aqueles que não receberam nenhum tratamento analítico, tais como os documentos conservados em órgãos públicos e instituições privadas; e os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, como diagnósticos, relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, projetos específicos, dentre outros. Os autores Lüdke e André (1986, p. 38) esclarecem que “a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”.

Sobre a abordagem de dados qualitativos, Oliveira (1999, p. 117) destaca que:

[...] possuem a facilidade de poder descrever a complexidade de uma determinada hipótese ou problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de determinado grupo e permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos.

Quanto ao caráter descritivo da pesquisa, Oliveira (1999) afirma que procura abranger aspectos gerais, bem como amplos de um dado contexto social, tais como: salário e consumo, mão-de-obra ativa, população economicamente ativa, situação social, econômica e política das minorias e opiniões, entre outros. O estudo descritivo possibilita o desenvolvimento de um nível de análise em que se permite identificar as diferentes formas dos fenômenos, sua

ordenação e classificação. Estes estudos dão margem, também, à explicação das relações de causa e efeito dos fenômenos, ou seja, analisar o papel das variáveis que, de certa maneira, influenciam ou causam o aparecimento dos fenômenos.

O governo federal, desde 1986, vem buscando efetivar um plano que culmine com a transferência em definitivo de suas ações para os irrigantes. Ora tem chamado esta ação de emancipação, ora tem chamado de transferência da gestão. O fato é que a intenção é o afastamento total do governo na gestão dos perímetros públicos de irrigação, limitando-se apenas à participação na fiscalização das atividades transferidas. Dos diversos planos e programas governamentais, buscou-se examinar o período compreendido no quadriênio 2004-2007 do Plano Plurianual, referente ao Programa Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

2.4 Delineamento da pesquisa

A população de irrigantes do Perímetro Irrigado Morada Nova é composta de 971 irrigantes familiares (QUADRO 2), com características semelhantes, isto é, são pequenos produtores rurais que cultivam, em sua maioria, o arroz em duas safras anuais. Como não há um contraste significativo entre os produtores, a seleção de um subconjunto desta população será representativo do todo.

Desta forma, elegeram-se, como subconjunto desta população, os irrigantes que ocupam a área irrigada, denominada de mancha Morada Nova Um (MN1), e que residem nos conjuntos habitacionais CH-01 e CH-02⁴. Este subconjunto foi dividido em dois estratos: um estrato de irrigantes antigos e outro estrato de irrigantes novos. Os irrigantes considerados antigos são aqueles que possuem o contrato de promessa de compra e venda, ou o contrato experimental, celebrado com o DNOCS, enquanto que os novos são aqueles que ingressaram no perímetro e não possuem qualquer espécie de contrato. O Conjunto Habitacional CH-01 tem 159 irrigantes, distribuídos em 42 irrigantes antigos e 117 irrigantes novos; o Conjunto Habitacional CH-02 tem 190 irrigantes, com 45 irrigantes antigos e 145 irrigantes novos, conforme Tabela 4. Foi a partir dos Conjuntos CH-01 e CH-02 que se fez a seleção de uma amostra, utilizando a técnica de amostragem estratificada.

A amostragem é uma técnica especial para “recolher amostras que garante, tanto quanto possível, o acaso na escolha. Dessa forma, cada elemento da população passa a ter a mesma chance de ser escolhido, o que garante à amostra o caráter de representatividade” (CRESPO, 2002, p. 20).

A amostragem estratificada, de acordo com Bolfarine e Bussab (2005, p. 93), “consiste na divisão de uma população em grupos (chamados estratos) segundo alguma(s) característica(s)

⁴ Desenvolver a pesquisa no local de residência é justificado pela facilidade de todos os irrigantes estarem presentes no período da tarde e noite, além do ambiente favorável para a entrevista.

conhecida(s) na população sob estudo, e de cada um desses estratos são selecionadas amostras em proporções convenientes”. Destacou-se da população total de irrigantes uma faixa dessa população que ocupa a mancha Morada Nova Um (MN1), que passa a ser esta subpopulação.

Identificou-se no perímetro que esta subpopulação reside em dois conjuntos habitacionais, CH-01 e CH-02. Em cada conjunto habitacional, dividiu-se a subpopulação em dois estratos: irrigantes antigos e irrigantes novos.

De cada estrato foi retirada uma amostra independente. A distribuição das unidades das amostras pelos estratos é denominada de “alocação da amostra” e é isto que “irá garantir a precisão do procedimento amostral” (BOLFARINE; BUSSAB, 2005, p. 101).

O tamanho da amostra é distribuído, proporcionalmente, ao tamanho de cada estrato e o procedimento de se obter o número correspondente é denominado de amostragem estratificada proporcional (BOLFARINE; BUSSAB, 2005).

Quadro 4 – Definição do tamanho da amostra para a mancha Morada Nova Um do Perímetro Irrigado Morada Nova, Ceará, Brasil.

População (N)						Amostra (ni)			
CH-01		CH-02		N1	N2	d	n	n1	n2
Antigos	Novos	Antigos	Novos						
42	117	45	145	159	190	3,0	263	120	143
42	117	45	145	159	190	3,5	241	110	131
42	117	45	145	159	190	3,6	237	108	129
42	117	45	145	159	190	3,7	233	106	127
42	117	45	145	159	190	3,8	229	104	125
42	117	45	145	159	190	3,9	225	102	122
42	117	45	145	159	190	4,0	221	101	120
42	117	45	145	159	190	5,0	183	83	100
42	117	45	145	159	190	6,0	151	69	82
42	117	45	145	159	190	7,0	126	57	68
42	117	45	145	159	190	8,0	105	48	57
42	117	45	145	159	190	9,0	89	40	48
42	117	45	145	159	190	10,0	75	34	41
42	117	45	145	159	190	11,0	65	30	35

Fonte: Dados organizados e ajustados pela Prof^ª Sílvia (UFC) a partir de informações da Unidade de Campo da Bacia do Baixo Jaguaribe – DNOCS/CEST-CE, 2007.

A determinação do tamanho da amostra foi dada pela fórmula, abaixo:

$$n = \frac{N \sum_{i=1}^2 N_i P_i (1-P_i)}{N^2 \cdot \frac{e^2}{z^2} \sum_{i=1}^2 N_i P_i (1-P_i)}, \text{ onde:}$$

n é o tamanho da amostra;

N é a subpopulação de irrigantes da mancha Morada Nova Um e que ocupa os Conjuntos Habitacionais CH-01 e CH02;

N_i corresponde aos irrigantes antigos e novos;

P_i é a porcentagem estimada de 50%; e é o erro amostral máximo admitido de 10%; e

z é um valor dado em tabela de 1,96 para um intervalo de confiança de 95%.

Com base na resolução da fórmula e admitindo-se um erro amostral de 10%, o CH-01 ficou com um tamanho de 34 irrigantes e, fazendo a proporcionalidade, são 9 irrigantes antigos e 25 irrigantes novos; o CH-02 participou com 41 irrigantes com proporcionalidade de 10 irrigantes antigos e 31 irrigantes novos (QUADRO 4).

A seleção dos irrigantes (antigos e novos), que compôs a amostra, foi feita de forma sistemática, obedecendo a um intervalo para o sorteio. O sorteio é para permitir que todos os irrigantes tenham a mesma oportunidade de participar ou chance de ganhar. O intervalo (I) foi definido pela divisão do número (N) dos elementos da população pelo número (n) de elementos na amostra (CUNHA; ARAÚJO, 2000). Os elementos da população antigos do CH-01 fornecem um $N = 42$ e os elementos na amostra $n = 9$. O intervalo de tamanho I para o sorteio dos elementos será $I = N/n$ ou seja, $I = 42/9$, fornecendo um valor aproximado de intervalo igual a 5. Na listagem dos nomes dos irrigantes antigos sorteou-se, aleatoriamente, um número entre 1 e 5. O número sorteado foi o primeiro e a partir deste, em intervalos de 5 em 5, foram retirados os demais elementos, até completar o número definido na amostra. Seguiu-se com o mesmo procedimento para a seleção dos novos na subpopulação CH-01, assim como para a subpopulação CH-02, novos e antigos.

Na entrevista com os irrigantes seguiu-se um roteiro semiestruturado, como instrumento de coleta de dados, contendo perguntas abertas e perguntas fechadas, deixando-se uma parte reservada à observação por parte do entrevistador, com o objetivo de confirmar-se as respostas fornecidas e se estas condiziam com a realidade observada. A abordagem inicial com o irrigante a ser entrevistado foi uma conversa informal, explicando-lhe sobre a finalidade deste instrumento de pesquisa. O fundamento da entrevista realizada com os irrigantes foi para avaliar em que estágio se encontra o processo de assunção das responsabilidades de operação e manutenção das infraestruturas, de uso comum, que culminem com a pretensão do Programa de Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação, numa visão e concepção deste programa, fazendo um paralelo com o que o Governo Federal tem na gestão do seu Plano Plurianual.

3 A POLÍTICA GOVERNAMENTAL E OS PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO

3.1 A agricultura no cenário nacional

A agricultura e a pecuária, desde o início da colonização, foram atividades dirigidas principalmente visando a exportação, dado o interesse dominante do mercantilismo. (BRUM, 2005).

Especificamente no nordeste brasileiro, as culturas de cana-de-açúcar, do algodão e do cacau foram destaques econômicos para a região, formando grandes ciclos que marcaram a vida brasileira. (BRUM, 2005).

A cana-de-açúcar, destinada à produção açucareira, ocupou extensas áreas nos Estados de Pernambuco, Paraíba, Alagoas e Bahia. Com a tecnologia dominante da época da colonização, eram precisas vastas áreas de terra para o desenvolvimento da cultura da cana-de-açúcar. O direito de exploração de ingentes propriedades coube aos detentores do poder que formaram os grandes latifundiários. As terras, consideradas ricas, eram as que se localizavam próximas ao litoral e na região da mata atlântica. Um dos indicativos de que a terra era produtiva foi o porte gigantesco das árvores existentes nestas regiões. Porém os solos eram pobres em minerais e ricos em matéria orgânica. Após anos de exploração de uma mesma área, a produção tendia a declinar e o proprietário era obrigado a abandonar aquele local e abrir novas áreas para o plantio.

O algodão foi a segunda cultura mais importante para o nordeste e foi típico do sertão nordestino, muito resistente à falta de água, ocupou as áreas que não serviam ao cultivo da cana-de-açúcar. O cacau, planta nativa da região amazônica, teve seu cultivo iniciado no sul da Bahia, pois a planta encontrou um *habitat* adequado ao seu desenvolvimento. O cacau é matéria-prima para a fabricação de chocolate e este produto, como de sempre, tinha grande aceitação no mercado mundial.

Nas terras em que não era possível explorar culturas voltadas à exportação, a opção foi a criação de gado bovino. Assim, a pecuária bovina foi realizada distante do litoral e em extensas áreas de terras do sertão nordestino, próximas às reservas hídricas como as do rio São Francisco.

Aos pequenos agricultores coube o restante das terras impróprias ao cultivo das lavouras, consideradas nobres, e que não despertava interesse dos latifundiários. Uma dessas áreas era a formada pelos vales úmidos, com solos do tipo aluvional, resultante da degradação das rochas e da superfície terrestre, cujos solos são constituídos pelas águas das chuvas, pelo vento e por outras intempéries, sendo depositados no fosso formado pela depressão das encostas das serras.

Também são encontrados solos aluvionais próximos aos grandes rios, resultantes do assoreamento provocado pelas enchentes e degradação ambiental. Ao longo do rio São Francisco são encontradas extensas áreas de terra, formadas por solos do tipo aluvional, além dos arenosos.

As culturas, que suportavam as condições dos solos aluvionais, são o arroz, a batata-doce e outras culturas de baixo valor agregado. Culturas tradicionais e de subsistência como o

milho, o feijão e a mandioca sofriam limitações quanto ao cultivo, pois o seu ciclo cultural é superior ao tempo em que o solo fica com excesso de água.

Desta forma, verifica-se que, à margem do modelo econômico primário exportador, era esta agricultura incipiente, desenvolvida por uma massa de pequenos agricultores, constituída por trabalhadores rurais, brancos pobres, negros e mulatos, explorados pelos senhores das terras, os latifundiários. Esta agricultura, sem expressão comercial, servia apenas para a subsistência das famílias dos agricultores que exploravam pequenas glebas de terra, sob a forma de meiação, arrendamento ou outras formas exploratórias entre patrão e empregados (BRUM, 2005).

De forma pontual, a agricultura praticada no nordeste do Brasil sofreu transformações em setores isolados, principalmente no que se refere ao aproveitamento dos vales úmidos e dos leitos dos rios, ambos compostos de solos do tipo aluvional.

Duas instituições públicas contribuíram fortemente para a viabilidade da exploração destes vales úmidos, com a introdução da tecnologia de irrigação e drenagem advindas de outros países. A Superintendência do Vale do São Francisco – SUVALE, atualmente denominada de Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), criada pela Constituição Federal (BRASIL, 1946), e a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), criada em 1909, posteriormente denominada de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) e atualmente Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

Devido aos períodos cíclicos das secas, o governo determinou ao DNOCS o estudo de todos os vales e encostas de serras existentes no Nordeste, objetivando a acumulação de água e o conseqüente aproveitamento para a produção de alimentação humana e animal. Como não havia técnicos brasileiros habilitados para a engenharia hidráulica, especializados em obras de retenção de água, diversas missões estrangeiras vieram ao Brasil para trabalharem no estudo e na construção de açudes e barragens, assim como técnicos do DNOCS foram aos diversos países que dominavam essa tecnologia para estudarem e se aperfeiçoarem (CEARÁ, 1985).

A construção de um açude ou barragem implica em barrar um curso de água, que corre em um vale formado entre serras. É nesse vale que estão os solos aluvionais. Ou seja, há uma sedimentação de todo material carregado pelas águas das chuvas, vindo do alto das serras e dos planaltos que se erguem à montante destes vales, acumulando-se todo este material ao longo do trecho formado entre as serras. Com o barramento do curso de água, devido a construção do açude, o restante da área ficava sem nenhum aproveitamento para fins agrícolas.

Mesmo com as condições adversas que os vales úmidos ofereciam aos latifundiários, havia uma comunidade de agricultores e trabalhadores rurais que ali sobrevivia. Com o barramento do curso de água, as dificuldades de plantação pioravam cada vez mais e eles ficavam dependentes das chuvas ou de alguma inundação do vale, a exemplo dos povos que habitavam as margens do rio Nilo, no antigo Egito.

De 1909 a 1969, em razão do estágio de subdesenvolvimento econômico e social do Nordeste, o DNOCS limitou-se a implantar canais para conduzir água à jusante de alguns dos maiores açudes já construídos. Estes canais serviam principalmente aos grandes proprietários,

dada a estrutura agrária vigente, para a alimentação de seu rebanho bovino (DNOCS, 1984). Neste caso, verifica-se que é o Estado que exerce o papel de indutor do crescimento e desenvolvimento, com tecnologia relativamente simples, porém de grande resultado para a economia local.

A agricultura brasileira necessitava de modernização, a exemplo de outros países. Em 1937, o DNOCS iniciou a implantação de Postos Agrícolas para realização de demonstrações e adaptações de culturas agrícolas aos solos aluvionais, resultantes de melhoramentos genéticos e evolução de plantas, além de uma incipiente assistência técnica aos proprietários das glebas de terras atravessadas pelos canais de água. Também neste ano foi fundado o Instituto Agrônomo José Augusto Trindade, no distrito de São Gonçalo, município de Sousa na Paraíba, com a finalidade de realizar pesquisas agronômicas na utilização de solos no que concerne à irrigação e drenagem, assim como na adaptação de plantas às condições de irrigação (DNOCS, 1984).

Com o crescimento populacional do Nordeste, a permanência de métodos agrícolas tradicionais, o mercado interno incipiente, veio, ao final da década de 60, a necessidade de ser dada ênfase ao aproveitamento racional das águas acumuladas nos açudes para fins de irrigação.

A irrigação foi encarada como um instrumento capaz de acelerar o desenvolvimento do Nordeste, principalmente, o semiárido nordestino; o DNOCS e a Codevasf, sob a coordenação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), foram credenciados a executar a política de irrigação, traçada para a região nordestina, em bases sólidas e de acordo com a moderna tecnologia existente no mundo (SUDENE, 1967).

Os moldes da concepção de desenvolvimento da agricultura irrigada envolviam os trabalhadores rurais que não detinham a posse da terra, os que tinham terras insuficientes para a sobrevivência e o progresso social e econômico, além dos que viviam sob a forma de arrendamento, meia, terça ou outra forma de aluguel das terras pertencentes aos latifundiários. Essa massa de trabalhadores e de pequenos proprietários rurais deveria ser assentadas em glebas sob uma forma de colonização, após um processo de desapropriação de uma área, com execução de responsabilidade do governo federal.

A poligonal de contorno para a desapropriação dessas terras envolvia as áreas à jusante dos açudes, englobando os solos aluvionais, próprios para a irrigação e drenagem, além de áreas de sequeiro, impróprias para a irrigação. Nesses perímetros, os trabalhadores rurais e os pequenos proprietários iriam aprender técnicas modernas de cultivo de solos, com uso de irrigação e mecanização agrícola.

O Grupo de Estudos do Vale do Jaguaribe (GEVJ), em 1966, após conclusão de seus estudos, recomendava “fornecer trabalho à população rural” e que esta deve “encontrar na agricultura sua promoção e um meio para viver decentemente” (SUDENE, 1967, p. 73). Este grupo colocava o homem como prioridade nas políticas governamentais e esclarecia que “qualquer investimento e qualquer política de desenvolvimento devem obedecer a este objetivo primordial, que nada mais é do que o respeito a um dos direitos mais elementares do homem”, ou seja, “procurar promover as populações rurais através de um trabalho justo, remunerador e estável” (Op. cit., p. 73). O GEVJ, na incessante defesa ao agricultor, insistia na ideia de

que o governo deve “substituir a atual política paternalista dos fazendeiros e dos organismos públicos, por uma política de autoprogresso, que permita ao agricultor tomar consciência dos seus problemas e de suas responsabilidades. Substituir uma mentalidade de “assistido” por uma mentalidade de “promotor” e de dinamizador” (Op. cit., p. 74)

A intenção do governo era amenizar os conflitos de terra, gerados entre a classe dos trabalhadores rurais, sob o comando dos sindicatos rurais e dos movimentos eclesiais. Os perímetros irrigados serviram para colocar à disposição dos trabalhadores rurais e pequenos proprietários de terra uma tecnologia de irrigação e modernização da agricultura, coisas que dificilmente teriam acesso, dadas a predominância do latifundiário e as políticas públicas a eles destinadas. Foi necessário investimento pessoal em tecnologia de irrigação, onde uma grande quantidade de engenheiros agrônomos foi deslocada aos países que detinham o conhecimento científico sobre a irrigação e a drenagem.

Numa sociedade que se urbanizava de maneira acelerada, cujo ritmo de crescimento econômico era, ainda ao final dos anos 1970, invejável, não parecia verossímil que uma função tão estratégica – a oferta de alimentos por sua vez determinante do valor da força de trabalho – fosse reservada a um segmento tradicional, incapaz de incorporar inovações técnicas como eram as condições em que vivem os pequenos agricultores. (ABRAMOVAY, 1994, p. 98).

Os trabalhadores rurais e os pequenos produtores rurais, que não detinham nenhuma técnica de cultivo de lavoura, cujo instrumento de trabalho utilizado para remover a terra era a enxada, não conheciam, ao menos, o que era semente selecionada ou certificada, foram requisitados a resolver um problema de abastecimento de alimentos básico, sem nenhuma tradição ou experiência em irrigação. Além do mais, as culturas agricultadas são totalmente desconhecidas, pois tradicionalmente cultivam o feijão, milho ou algodão.

O primeiro esboço de uma política de irrigação para o Brasil foi estabelecido em 1971, quando o Ministério do Interior, através do Grupo Executivo de Irrigação Para o Desenvolvimento Agrícola (GEIDA), elaborou o Programa Plurianual de Irrigação para a década de 70, no decorrer da qual seria dada ampla assistência ao desenvolvimento da irrigação, com especial ênfase no nordeste do Brasil (DNOCS, 1984).

Este Plano Plurianual constituiu-se numa espécie de Plano Diretor, a nível nacional, contendo as diretrizes globais que nortearam a nova política a ser implantada na região nordeste. As diretrizes eram: uma política de constituição de projetos de irrigação, ora com predominância da atividade agrícola, ora com predominância da atividade pecuária; solução dos problemas de fornecimento de insumos para os perímetros que estavam utilizando a agricultura moderna; e uma bem delineada política pública de melhoria econômica e social de interesse local (DNOCS, 1984).

Estas diretrizes visavam o desenvolvimento econômico e social, principalmente, do Nordeste, procurando melhorar o crescimento da renda e diminuir os desníveis regionais, tendo

a irrigação como alternativa capaz de amenizar os problemas das secas recorrentes.

A reforma agrária é incluída neste plano como um dos componentes relacionado com a grande área de terras agricultáveis ociosa, concentrada nas mãos dos latifundiários. Contrariando as vozes do patronato agrícola brasileiro, é pensado na introdução de uma agricultura familiar como alternativa de crescimento da economia local, tendo a fruticultura, a horticultura e uma gama de produtos agrícolas que podem ser competitivas no mercado, sem necessariamente precisar de grandes áreas de terra.

Os perímetros irrigados foram constituídos nos moldes das grandes propriedades rurais, tendo um elemento dominante, o governo federal, e outros dominados, as famílias dos pequenos agricultores. Holanda (2000, p. 80) deixa claro alguns aspectos semelhantes aos constituídos naquelas glebas de terra de propriedade federal:

Nos domínios rurais, a autoridade do proprietário de terras não sofria réplica. Tudo se fazia consoante sua vontade, muitas vezes caprichosas e despótica. O engenho constituía um organismo completo e que, tanto quanto possível, se bastava a si mesmo. Tinha capela onde se rezavam as missas. Tinha escola de primeiras letras, onde o padre-mestre desasnava meninos. A alimentação diária dos moradores, e aquele com que se recebiam os hóspedes, freqüentemente agasalhados, procedia das plantações, das criações, da caça, da pesca, proporcionadas no próprio lugar.

Os perímetros irrigados, implantados pelo governo federal, também seguiam essa mesma arquitetura dos latifundiários. As terras foram desapropriadas e nelas as famílias dos agricultores puderam usufruir dos benefícios atribuídos aos antigos patrões e todo aparato semelhante foi construído para beneficiar as famílias desalojadas ou requisitadas para ocupação de um novo reduto.

A revolta das famílias dos agricultores foi contornada com a entrega de uma nova moradia, com todos os utensílios domésticos, uma área para plantação de culturas, determinadas pelo governo federal, sendo uma área irrigada e uma outra de sequeiro, para que o agricultor pudesse fazer delas o que bem entendesse, desde que respeitasse os limites determinados pela administração do perímetro.

A dependência econômica e a falta de ambição dos pequenos agricultores são questões discutíveis de elementos fundamentais para entrar o progresso econômico pretendido pelo governo federal. Vale salientar que dentro dos limites do perímetro irrigado havia uma capela para os cultos religiosos, escola e clube social, alguns até com balneário, tudo para beneficiar os trabalhadores rurais.

Preliminarmente temos que concordar com Furtado (1967, apud Mantega 1972), sobre o excesso de mão-de-obra e o baixo poder de barganha dos trabalhadores. Mesmo tratando-se de trabalhadores da indústria, verifica-se semelhança aos trabalhadores rurais, onde se defronta com uma estrutura agrária arcaica e pouco eficiente, que aprisiona parte considerável da população à condições miseráveis de vida.

Dias (1999, p. 16), em trabalho sobre “Em tempos de SUDENE: ouvidos e olvidos” abre uma discussão sobre a agropecuária, enfatizando que este setor, “abrigando a maior parcela da população nordestina de então, não poderia deixar de merecer um cuidado especial na formulação da estratégia de desenvolvimento econômico”. Assim, a pecuária é colocada de forma preponderante sobre a agricultura, cujo caminho encontrado por Dias foi que, “durante os períodos secos”, a pecuária seria sustentada por “forragens arbóreas, adaptadas às condições ecológicas locais, e por agricultura de plantas xerófilas”. Posteriormente, Dias (1999, p. 18) pondera que a pecuária e a agricultura “teriam de contar com o suporte de pesquisas para o seu desenvolvimento, associadas ao competente acompanhamento de pesquisas e tecnologia desenvolvidas em sistemas ecológicos assemelhados, visando à transferência de conhecimento”. Mesmo tratando da agricultura, não faz nenhuma referência à irrigação, preferindo a adaptação ao ecossistema e às condições que o nordeste brasileiro oferece ao homem do campo.

Ao que parece, Dias quis se referir ao Estado de Pernambuco. Neste Estado, os vales úmidos são relativamente poucos e, provavelmente, à época em que escreveu esse trabalho, havia exploração de poucos, pois, de 1972 a 1975, entraram em processo de exploração as áreas aluvionais, correspondentes aos açudes públicos, que formaram os Perímetros Irrigados Cachoeira II, em Serra Talhada, Boa Vista, em Salgueiro, e Custódia, em Custódia. No município de Ibimirim, o vale do Moxotó foi estudado no ano de 1972, porém, por suas características de solos, predominantemente arenosos, o perímetro só teve início de operação em 1975, quando as técnicas de irrigação apontavam, também para a utilização em solos arenosos.

Decorridos os quinze primeiros anos de implantação da irrigação pelo DNOCS, em regime de colaboração com países que detinham a tecnologia de irrigação como a Espanha, Israel, México, entre outros, foi possível comprovar a irreversibilidade do programa implantado pelo governo brasileiro, além da criação de uma mentalidade voltada para a irrigação, dentro e fora do âmbito da Autarquia (DNOCS, 1984).

Mesmo incipiente, foi possível fazer um redirecionamento do desenvolvimento rural integrado, com um novo horizonte tecnológico na agricultura regional, um esboço do modelo de reforma agrária, através do sistema de colonização, e a criação de polos de desenvolvimento nas áreas dos perímetros irrigados que foram inseridos nos municípios, transformando a economia tradicional de subsistência numa verdadeira economia de mercado.

Para consolidar a irrigação, notadamente no Nordeste, o governo federal sancionou, em 1979, a Lei 6.662, conhecida como Lei de Irrigação, reforçando a Política Nacional de Irrigação. Prioritariamente a irrigação, conforme a lei, terá expansão em regiões econômica e socialmente deprimidas, onde as condições climáticas desfavoráveis, somadas à deficiência de estrutura fundiária, impedem o desenvolvimento da produção agrícola a níveis superiores ao da mera subsistência dos produtores (BRASIL, 1979).

Nesta linha de raciocínio, a ação do poder público exerce papel preponderante, quer no estudo, projeção, execução e operação, no tocante a administração da água, bem como na manutenção de toda infraestrutura de irrigação e drenagem de uso comum.

Mais uma vez os pequenos agricultores não são capazes de assumir, sozinhos, o ônus do progresso e desenvolvimento tecnológico de uma agricultura competitiva, capaz de suprir as necessidades básicas de sua família e gerar excedentes para a população residente nos centros urbanos do país ou exportar.

Com a institucionalização da Lei de Irrigação (BRASIL, 1979), segue um raciocínio pela qual tudo aquilo, que diz respeito ao aproveitamento racional de recursos de água e de solo para a implantação e desenvolvimento da agricultura irrigada, corre por conta da atuação principal ou supletiva do poder público que tem a seu encargo elaborar, financiar, executar, operar, fiscalizar e acompanhar os projetos de irrigação.

Nos anos setenta, mais de 90% da irrigação praticada no semiárido nordestino decorrem de obras do governo federal, realizadas principalmente pelo DNOCS, a partir da construção de barragens com acumulação de médios ou grandes volumes de água. Mesmo porque se não fosse o aproveitamento desse precioso líquido, com o disciplinamento através da regularização da descarga dos açudes, fatalmente a água se perderia em direção ao mar (DNOCS, 1984).

E como os pequenos agricultores e trabalhadores rurais tiveram acesso às áreas dos perímetros públicos de irrigação? Inicialmente é identificada a potencialidade para irrigação do vale à jusante do açude ou do reservatório de água. Por ato da presidência da República, são declaradas de utilidade pública ou de interesse social, para fins de desapropriação, as áreas de terras selecionadas para a implantação ou expansão de projetos públicos de irrigação, aplicando-se, no que couber, a legislação sobre desapropriação (BRASIL, 1979).

As pessoas que exploravam aquela área são subtraídas do seu local de origem, dando lugar a outras oriundas da mesma ou de outras regiões, cujos critérios de seleção para ocupação de uma gleba irrigada fica sob a responsabilidade do governo federal.

Na década de setenta, a seleção dos irrigantes tinha por base o aproveitamento do excedente de mão-de-obra rural que vivia nas condições de subsistência, fruto do bloqueio do acesso à terra feito pelos grandes proprietários aos trabalhadores rurais. Selecionados para trabalharem em áreas irrigadas, os agricultores mudam de denominação e passam a ser chamados de irrigantes, sujeitos à obediência das leis que regem sobre o uso e disciplinamento das águas.

Os agricultores, que antes viviam sob o jugo dos grandes proprietários de terra, passam a ter nova forma de convivência na relação trabalhador e patrão, sem que a essência dessa relação tenha mudado. As exigências para se adequar a qualificação de irrigante são enormes, sujeitos a deveres impostos pela Lei de Irrigação (BRASIL, 1979), sem praticamente nenhuma contrapartida de direitos.

Há uma administração de toda a área irrigada imposta pelo governo, sem a participação dos irrigantes nas decisões sobre o uso da água, utilização e conservação do solo. Obrigam-se os irrigantes a obedecer as normas legais, regulamentos e decisões administrativas, pertinentes à situação e atividade (BRASIL, 1979).

Quanto à área, objeto de desapropriação pelo governo federal, esta é transformada em um perímetro público de irrigação, dividida em lotes de dimensões variáveis de acordo com a estrutura de produção projetada. Inicialmente, a Lei de Irrigação estabeleceu que as áreas desapropriadas por interesse social predominante seriam divididas em lotes familiares, cuja dimensão deveria corresponder a uma área mínima de produção, capaz de assegurar a promoção econômica e social do irrigante e sua família (BRASIL, 1979). E para que não houvesse uma quebra na tradição do agricultor posto num novo ambiente de trabalho, foram agregadas às áreas irrigadas glebas de sequeiro não-irrigadas, interiores ou adjacentes ao perímetro irrigado. Porém, o seu cultivo deveria ser, também, objeto de programação integrada e sob a administração do governo federal.

Desta forma, o agricultor que desejasse fazer algum plantio na área de sequeiro, deveria sua pretensão passar pelo crivo técnico da administração do perímetro. De um modo geral, nada fazia fora dos padrões exigidos pela administração, considerando que o tomador de decisões obedecia, por sua vez, a um comando superior, que se adequasse às necessidades econômicas do País. Culturas, como a do gergelim, foram introduzidas em determinado perímetro porque o Ministro havia definido, junto a outros países, que aquele produto seria exportado para atender uma demanda do governo federal.

A desapropriação de terras para implantação de perímetros públicos de irrigação serviu para dar uma nova modelagem na estrutura agrária dominante: muita terra nas mãos de poucos. O acesso à terra aos pequenos agricultores foi consolidado na distribuição de lotes nos perímetros irrigados.

Sob a forma de colonização, o agricultor, após a seleção, assinava um contrato experimental com o DNOCS para que, no prazo de dois anos, os técnicos avaliassem a sua vocação com a irrigação e a obediência às leis que regem o uso de água e solo. Somente após este prazo de carência é que o agricultor-irrigante receberia o título da terra a ser pago ao governo federal num prazo de até vinte e cinco anos.

Percebe-se que, pontualmente, a estrutura agrária foi modificada, possibilitando o acesso à terra a uma parcela de trabalhadores rurais, com distribuição equitativa, sem haver dominadores e dominados. Porém, também, é sabido que o grande contingente agrário não foi absorvido por esta política e a maioria dos trabalhadores rurais não encontrou outra “solução para fazer frente às suas precárias condições de vida, senão, a de migrar para os centros urbanos em busca de trabalho”. (MANTEGA, 1992, p. 103). O tipo de reforma agrária absorvido pela política da irrigação contrariou em parte o pensamento da burguesia industrial que

[...] gostaria que a agricultura fosse mais produtiva, barateando os alimentos e as matérias-primas. Porém, seguramente, não estava disposto a aumentar o retorno a ‘modernização’ da agricultura, pelo menos em meados dos anos 60, uma vez que isso implicava desviar capitais alocados nos centros dinâmicos de acumulação da economia brasileira, vale dizer, no própria indústria, nos serviços e no setor financeiro. (MANTEGA, 1992, p. 191-192)

Ademais, foram reativados os postos agrícolas, criados nos anos 30, para execução de planos de pesquisa aplicados à agricultura irrigada e de sequeiro. Estas bases físicas foram utilizadas para efeito demonstrativo.

O Plano Diretor para a irrigação nos perímetros apontava para o desenvolvimento mais acelerado da agricultura irrigada, com a modernização da agricultura tradicional, à base da transferência de tecnologia utilizada nos perímetros irrigados. Também enfocava a promoção da agroindústria para o fortalecimento das estruturas produtivas, de modo a atender as peculiaridades regionais (DNOCS, 1984).

Na intervenção da estrutura agrária, foram criados critérios que a princípio o governo federal não iria interferir na estrutura existente nem forçar o deslocamento de populações. As áreas trabalhadas com irrigação seriam dimensionadas em módulos mínimos e máximos, variando entre 5 e 50 hectares. Nas áreas onde predominava o minifúndio foi estabelecida uma concentração fundiária, correspondente a um ou mais módulos mínimos, e redistribuída entre os elementos escolhidos dentre os proprietários das terras (DNOCS, 1984).

As propriedades com área superior a 50 hectares irrigáveis teriam seu excedente adquirido pelo governo federal, desmembrado e redistribuído aos minifundiários que tiveram suas terras aglutinadas, mas que por limitação de área não foram contemplados com a primeira redistribuição.

Assim, o governo intervia na estrutura agrária existente, modificando-a e ajustando-a para viabilizar as obras de infraestrutura de irrigação, minimizando os custos em razão de uma maior área contígua, com vista a adaptá-la ao sistema modular de lotes irrigados. O pensamento vigente era eliminar o latifúndio improdutivo, eliminando o fator ociosidade e integrando todas as terras de forma plena ao processo produtivo.

A modernização da agricultura nos anos 70, principalmente, a agricultura irrigada, teve seu embrião nos perímetros públicos de irrigação administrados, notadamente, pelo DNOCS. Este departamento foi o responsável pela inserção dos trabalhadores rurais e dos pequenos produtores rurais na cadeia produtiva dos perímetros irrigados. Nesta década considerada, a filosofia dos perímetros era o atendimento às famílias dos produtores rurais. Daí o lote irrigado ser denominado de lote familiar. À CODEVASF coube atender o vale do São Francisco, priorizando a média e grande irrigação.

O perímetro irrigado concebido corresponde a um modelo de exploração da agricultura familiar, em áreas de terra, relativamente, pequenas. Nestas áreas, para se produzir pensando na exportação, é necessário fazer uma programação de cultivo, envolvendo várias famílias de produtores. A exploração conjunta de um mesmo produto fornece uma quantidade mínima para exportação.

A decisão de plantar e o que plantar não se restringia aos produtores familiares. Mais uma vez entra o Estado, elemento centralizador, assumindo muito mais “o objeto do crescimento econômico e muito menos o objeto de proteção social”. (ARAÚJO, 2000, p. 263). O Estado, no caso dos perímetros irrigados, assumia “uma postura de fazedor e não de regulador”. (Idem, idem).

4 GESTÃO E TRANSFERÊNCIA: NOVO CENÁRIO PARA OS PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO

A agricultura irrigada, em seus usos múltiplos, tem se mostrado como uma das ferramentas efetiva de desenvolvimento socioeconômico de determinada região, tem promovido aumento da produção e produtividade agrícola, permitido a geração de emprego e renda, com conseqüente combate à pobreza e favorecimento à distribuição de renda, além da redução dos fluxos migratórios para as cidades, especialmente em áreas sujeitas à instabilidade pluviométrica e à concentração da pobreza rural, como é o caso do semiárido nordestino (BANCO MUNDIAL, 2004).

Na década de 60, a movimentação de agricultores do campo para a cidade e vice-versa e a constante inquietação em busca de terras para produzir levou o governo a elaborar estudos de viabilidade de aproveitamento dos vales úmidos, formados por solos aluvionais, com o uso da irrigação. Tecnicamente, nas áreas irrigadas, poderia se concentrar um maior número de agricultores por metro quadrado do que em áreas não-sujeitas à irrigação, dependentes das águas de chuvas.

As áreas de terras baixas, identificadas nos vales, que formavam aluviões foram desapropriadas por interesse social predominante, divididas em pequenas glebas e nelas implantado um sistema de irrigação, com o transporte da água por gravidade. A delimitação da área foi denominada de perímetro e, pelo fato de se tratar de solos irrigáveis, foi acrescido o nome de irrigado. Assim, Perímetro Irrigado é uma área delimitada por solos irrigáveis, dividido em pequenas glebas, ocupadas por agricultores e empresários, ora chamados de colonos ou empresários, ora chamados de irrigantes familiares e irrigantes-empresários.

Com o avanço tecnológico, na área de mecânica dos fluidos, foi possível fazer recalque da água a grandes alturas manométricas. Os perímetros irrigados deixaram de ser construídos, exclusivamente, nos vales formados por solos aluvionais, ganhando as planícies e os tabuleiros. Os estudos científicos na agricultura, também, possibilitaram o cultivo de vegetais em qualquer solo arável. Assim, o componente solo deixa de ser um elemento limitante à produção e ao desenvolvimento de qualquer vegetal. Entretanto, a delimitação do perímetro permaneceu e, nos dias atuais, continua sendo uma área demarcada pela desapropriação e nela inseridos os irrigantes que, modernamente, são chamados de pequenos produtores e empresários.

Os perímetros, concebidos na década de 70 até a de 90, limitam a área e o tipo de ocupação, não permitindo a expansão habitacional nem a agregação de áreas a um mesmo ocupante. É entregue a uma família de agricultores uma área irrigada, uma área de sequeiro (quando há disponibilidade deste tipo de terra) e um lote habitacional. No lote habitacional, é construída uma residência para a família do agricultor e, em alguns casos, é reservada junto à esta residência uma área para uma pecuária de pequeno porte. Mesmo que a família deste agricultor venha a crescer, não lhe é permitido a ampliação de sua residência e, muito menos, a construção de um novo imóvel, mesmo que isto não implique em despesas para o Estado. O

mesmo ocorre com a área irrigada ou de sequeiro, não sendo facultado ao irrigante a agregação de novas terras. Entretanto, o irrigante tem preferência pela aquisição da área ocupada, por um prazo de até vinte e cinco anos.

Dentro de um perímetro, há áreas que não estão sujeitas à alienação, ficando sob o poder do Estado, nos termos da legislação vigente. Estas áreas são as de uso comum, ocupadas por canais ou tubulações de adução, condução e distribuição de água, canais para drenagem de águas superficiais e subterrâneas; imóveis operacionais representados por armazéns de insumo, templos religiosos, centros comunitários, escolas, postos médico e policial; estradas de acesso aos lotes agrícola e habitacional e outras obras de infraestrutura que venham a ser classificadas como de uso comum. Ao Estado compete a distribuição da água de irrigação aos respectivos lotes até um ponto de captação ou tomada d'água. É este serviço de distribuição da água aos lotes irrigados que o Estado objetiva transferir diretamente aos usuários da irrigação ou, indiretamente, às empresas que venham a concorrer, na hipótese da não-assunção por parte dos irrigantes.

O serviço de distribuição da água aos lotes irrigados era efetuado diretamente pelo Estado desde o início da operação dos primeiros perímetros da década de 70 até o fim da década de 80. Este intervalo de tempo foi considerado pelo Estado suficiente para que os irrigantes ficassem familiarizados com as práticas e o manejo de irrigação.

O Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE), criado em 1986, teve por mérito promover mudanças institucionais, dentre elas, a celebração de instrumentos jurídicos para transferência das atividades do Estado às organizações dos irrigantes. O PROINE foi concebido com propostas de consolidação da emancipação dos perímetros públicos, preconizadas no marco legal das políticas de irrigação (BRASIL, 1979).

A partir de 1996, é implantado o Programa de Emancipação dos Perímetros Irrigados (PROEMA), sob as orientações do Programa Nacional de Irrigação e Drenagem (PRONID), coincidindo com as diretrizes do Novo Modelo de Irrigação, com priorização nas ações educativas e organizacionais dos irrigantes, dando-se ênfase à capacitação técnico-gerencial, objeto central da transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação.

Com a sanção da Lei 10.204 (BRASIL, 2001) o governo estabeleceu um prazo de cinco anos para que o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) concluísse a implantação do PROEMA, com transferência definitiva das ações do Estado para as organizações de irrigantes ou para outras entidades de direito privado

O Plano Plurianual para o quadriênio 2004-2007 estabelece que as atividades do Programa Irrigação e Drenagem passarão a ser desenvolvidas por meio de dois novos programas: Programa de Desenvolvimento da Agricultura Irrigada e Programa de Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação. Este segundo tem por objetivo transferir os perímetros públicos de irrigação à autogestão pelos usuários.

Os programas estabelecidos pelo Estado para atender a transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação têm suas ações priorizadas, segundo critérios estabelecidos

em sua esfera administrativa, sem incluir o componente principal: o irrigante ou usuário do sistema de irrigação.

Segundo Dowbor (1995, p. 2), o Estado limita o espaço físico do trabalho dos irrigantes nos perímetros, restringe o espaço social e, ao mesmo tempo, quer que prospere uma organização comunitária, sem que se tenha “equilíbrios mais democráticos frente ao poder absurdamente centrado”, não permitindo que a comunidade dos irrigantes decida organizar as diversas famílias e que estas tenham uma condição de vida da forma mais humana.

O Estado entende que a emancipação de perímetro irrigado perpassa pela comunidade e que esta deve estar apta a se desenvolver social e economicamente (BRASIL, 1984); entretanto, estas decisões são tomadas muito longe do cidadão e correspondem muito pouco às suas reais necessidades, isto é, não perguntaram ao irrigante se este é um desejo inerente à comunidade e se esta realmente almeja essa emancipação (e que emancipação!). O irrigante vive no perímetro que não lhe agrada, pensa em mudar, mas não pensa muito na sua possibilidade e direito de intervir sobre o seu espaço de vida, de participar na criação de uma qualidade de vida melhor para si, para sua família e para a comunidade (DOWBOR, 1995).

A emancipação tratada para os perímetros segue uma linha conceitual diferente de autonomia e da capacidade das pessoas e dos grupos sociais de se libertarem de fatores que limitam ou impedem seu desenvolvimento (BOMFIM, 2005). Entende o Estado que emancipação de um perímetro ocorre quando os seus usuários adquirem a capacidade de administrar, operar e manter toda infraestrutura de irrigação de uso comum, sem nenhuma participação financeira do poder público. Neste sentido, a emancipação corresponde a transferência da gestão administrativa das áreas comuns, originalmente de responsabilidade do poder público, ao poder privado. Como os irrigantes e demais usuários do perímetro não podem assumir individualmente essa responsabilidade, são constituídas formalmente, em cada perímetro, instituições que agregam todos os usuários sob a forma de associação com a denominação de distrito de irrigação. Entretanto, não é dado ao irrigante uma garantia mínima de produção e comercialização que assegure recursos financeiros para manter o perímetro e o progresso social e econômico dos seus usuários.

4.1 A gestão como processo

No Brasil das últimas três décadas, observou-se uma desenfreada reestruturação dos antigos modelos de gestão. A construção organizacional pela composição de quadros de empregados fixos, baseada nas funções da organização, vem dando lugar às parcerias e quadros mais enxutos. Num processo moderno de gestão, os trabalhadores têm a possibilidade de intervir na gestão do trabalho e nas decisões que afetam o processo produtivo, propiciando-lhes espaços para propor modificações e sugestões de melhoria, permitindo a discussão sobre concepções, métodos e procedimentos de trabalho, estimulando o aumento da autonomia e do

poder de decisão (CHIAVENATO, 1993).

As organizações sentem a necessidade de atender novas demandas sociais. O processo de globalização, a instabilidade econômica e o desenvolvimento tecnológico colocam o modelo burocrático em crise, ao mesmo tempo em que a sensibilização e a conscientização ecológicas geram a necessidade de inclusão da variável ambiental no modo de gestão das organizações.

A integração econômica fez-se acompanhar da universalização de ideias, crenças, valores, modos de vida, convicções. E a tendência à globalização avançou, com distintos conteúdos e facetas. Nessa perspectiva, o conhecimento e a conscientização de direitos sociais dão sustentabilidade para busca de organização dos atores sociais.

Para Castells (1999, p. 156), o “Estado continua sendo um importante agente de intervenções estratégicas nos processos econômicos” e, no caso dos perímetros públicos de irrigação, “os contextos institucionais e reguladores são extremamente importantes para as empresas, para os trabalhadores, para a economia e para a sociedade”. O “Estado produtor” e o “Estado plenamente soberano” se tornaram inviável, considerando que “subsidiar certos produtos, certos dirigentes de empresas ou certos grupos de trabalhadores é uma fonte de privilégio social, não é um mecanismo de criação de riquezas”.

O processo de gestão nas organizações, sejam públicas ou privadas, vem sofrendo mudanças em função da necessidade de adequação às exigências da sociedade do conhecimento onde o capital humano é valorado a partir de sua capacidade de explorar suas qualidades intelectuais (STEWART, 1998).

O cenário atual acena para um contexto democrático e participativo, onde se garantam os direitos humanos básicos, a tomada de decisões descentralizadas, o aumento da participação; e onde o mecanismo principal de funcionamento seja a busca de ideias comuns. Isso pressupõe um amadurecimento cultural que não é obtido sem dificuldades, devendo ser continuamente acompanhado e atualizado (STEWART, 1998).

O atual modelo de transferência da gestão protagonizado pelo Estado nos perímetros públicos do DNOCS, principalmente nos perímetros construídos no início da década de setenta, é uma “descentralização de responsabilidades e encargos sem os correspondentes recursos” o que caracteriza “tão-somente mais uma forma arbitrária de reduzir o gasto social” (DRAIBE, 1989, p. 35). À questão, a gestão participativa é colocada no espaço local, com o envolvimento dos atores sociais nesta transferência, na busca de ideias comuns e critérios claros e bem definidos.

O Estado em seu gerenciamento utiliza uma estrutura pesada, com uma forte hierarquização, e um modelo de transferência que não objetiva lucro, cujos recursos técnico, financeiro e de logística não obedecem aos padrões custo/benefício. O que se gasta, gasta sem nenhuma medida disciplinadora. Ademais, no início da exploração dos perímetros, nos anos 70, 80 e 90, todas as infraestruturas de irrigação de uso comum e individual estavam em perfeitas condições de manejo e uso. A mudança da gestão ocorreu num momento em que as estruturas de uso comum, em muitos casos, estavam danificadas ou necessitando de reparos irreversíveis.

Além do que não havia uma estrutura política que desse abertura a um processo de transferência da gestão entre o Estado e os irrigantes. Não havia ambiente para uma discussão de forma democrática, as ideias eram sempre impostas, deixando a comunidade sem opção de escolha, num ambiente em que as organizações dos irrigantes eram formadas por imposição e não por livre escolha.

A abertura democrática resultante da promulgação da constituição de 1988 não atingiu a todos os brasileiros, especialmente, àqueles submetidos a tratamentos ditatoriais. Os irrigantes mais antigos, oriundos das primeiras seleções para assentamento, não aceitaram as mudanças ocorridas, cuja cisão foi drástica, sem um preparo psicossocial prévio. As organizações deixaram de ter o peso do Estado e muitos irrigantes se ressentiram devido as modificações ocorridas. O Estado abandonou o modelo usual da pequena irrigação e dos pequenos perímetros irrigados, cuja predominância era a agricultura familiar, para o modelo voltado à exportação, ao agronegócio. As características e diferenças entre os modelos não foram respeitadas. A liberdade foi imposta e não conquistada. Com as mudanças no ambiente em que se inserem as organizações dos irrigantes, com novas visões e quebra de hierarquia, Chiavenato (1994, p. 18) ressalta: “A empresa voltada para o futuro deverá se basear no modelo orgânico ou organicista. Sua estrutura organizacional deverá se adequar ao fluxo informacional mais intenso e dinâmico. O número de níveis hierárquicos deverá ser pequeno”.

O modelo orgânico ou organicista de organização foi caracterizado por dois sociólogos ingleses, Burns e Stalkers, que o diferenciaram do que eles denominaram de organizações mecanísticas (CHIAVENATO, 1994). De acordo com esses autores apud Chiavenato (1994, p. 14-15), as organizações orgânicas apresentam as seguintes características:

1. estrutura organizacional flexível e adaptável às mudanças e inovações, sem uma nítida divisão de trabalho, nem fragmentação muito definida de funções e cargos;
2. os cargos são continuamente modificados e redefinidos por interação com outros indivíduos que participam da tarefa como um todo e de acordo com a situação ou circunstâncias;
3. descentralização das decisões para os níveis organizacionais mais baixos. As decisões são delegadas aos níveis inferiores da empresa mais próximos da operação e são tomadas pelas pessoas que têm conhecimento a cerca do assunto e não pelas pessoas que detêm a posição hierárquica;
4. hierarquia flexível e com muita permeabilidade entre os diferentes níveis hierárquicos;
5. amplitude de comando do supervisor é extensa e ampla, tendo cada supervisor um número maior de subordinados. Os controles são genéricos e amplos, atuando mais sobre resultados do que sobre o comportamento das pessoas. Há mais liberdade de atuação para as pessoas;
6. maior confiabilidade nas comunicações informais entre as pessoas;
7. predomínio da interação lateral e horizontal sobre a vertical;
8. ênfase nos princípios do bom relacionamento humano;
9. na realidade, a organização orgânica funciona como um sistema vivo, aberto e

complexo, extrovertido e voltado, principalmente, para a sua interação com o ambiente externo.

A partir da descrição dos dois tipos de organizações feita por Burns e Stalkers, Chiavenato (1994) diz que, enquanto a burocracia constitui um modelo mecanístico, que é um sistema fechado apropriado para ambientes estáveis e de pouca mudança, a adhocracia é um sistema orgânico que, por sua vez, é um sistema aberto apropriado para ambientes instáveis e mutáveis que dele exigem adaptabilidade e ajustamento constantes. Pode-se dizer, portanto, que, assim como o sistema orgânico surge como uma contraposição ao mecanístico, a adhocracia surge como uma contraposição à burocracia, sendo estes modelos de gestão característicos daqueles sistemas, respectivamente. Segundo Chiavenato (1994, 16), “a adhocracia constitui exatamente a antiburocracia, ou seja, o oposto da burocracia”.

O Estado desejava diminuir o raio de ação nos perímetros, porém se resguardava do direito de manter seu poder, com excessivo controle dos recursos financeiros repassados às organizações dos irrigantes. Essas organizações, por sua vez, demonstravam fragilidade na administração, especialmente as formadas por grupos de pequenos produtores (irrigantes familiares) com pouco ou quase nenhum conhecimento das regras de direito administrativo, presas às suas tradições de produção familiar individual e baixa interação nos ambientes internos e externos à comunidade.

Estas organizações foram criadas para atender a uma demanda do Estado, nos termos da política de diminuição de seu tamanho, e, conseqüentemente, não nasceram de uma necessidade da comunidade em administrar seus problemas e buscar suas próprias soluções. Assiste-se, deste forma, a um constante dilema do Estado em transferir a administração sem perder o controle, o poder de mando e as próprias estruturas de uso comum.

A necessidade de superar o autoritarismo e implantar instituições democráticas era uma aspiração dominante na sociedade brasileira na década de 1980. Várias leis foram votadas e promulgadas em 1985, visando a reestruturação de instituições políticas- democráticas. As principais foram: o restabelecimento de eleições diretas para presidente da República; a extensão do direito de voto aos analfabetos; a legalização de todos os partidos políticos que atendessem aos requisitos mínimos de registro; o restabelecimento de eleições diretas para prefeitos de todos os municípios (o regime militar proibia eleições diretas para prefeitos nas capitais, nos municípios considerados áreas de segurança nacional e nas estâncias hidrominerais). Na área sindical foi retirada a intervenção nos sindicatos e anistiados e reintegrados os líderes punidos pelo regime militar.

O processo de redemocratização do País culminou com a eleição (1986), os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988) e a promulgação da nova constituição da República Federativa do Brasil (esta restabeleceu os princípios da federação e do municipalismo, fortalecendo o poder dos estados e municípios que havia sido enfraquecido no período militar. (BRUM, 2005).

Segundo Brum (2005), na preocupação de assegurar direitos e defender o cidadão contra o Estado, a Constituição desceu a excessivo detalhamento. Para o autor, esse detalhismo

pode amarrar a ação do Estado – e da própria sociedade – contrapondo-se à necessidade, muitas vezes, de rapidez na tomada de decisões, tendo em vista a velocidade do dinamismo da sociedade moderna.

O problema central, portanto, é o da recuperação do controle do cidadão no seu bairro, na sua comunidade, sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das dinâmicas concretas que fazem com que a sua vida seja agradável ou não. Mais uma vez, não há nenhuma lei que determine que alguém deve se matar de trabalhar para criar um mundo que não quer. Já é tempo que se torne exigente. Descentralização e democratização são, neste sentido, inseparáveis, e as forças políticas retrógradas terão de adaptar-se, abrindo espaço para formas modernas de desenvolvimento. (DOWBOR, 1995).

4.2 Da desconcentração de atividades para a transferência de poder de decisão

Há mais de uma década o Brasil vive uma rica experiência de redesenho do seu sistema federativo. O sentido da mudança — pelo menos no que se refere ao discurso político — aponta para a descentralização, bem como, para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo. Para os críticos do sistema anterior, a descentralização implicaria na transferência de competências e atribuições de outras esferas estatais para os municípios, com concomitante descentralização na gestão dos recursos, conferindo-lhe maior autonomia nas decisões e nos gastos públicos. (ALMEIDA, 1996).

A análise do binômio descentralização e democracia tem a ver com o grau de poder que a Constituição confere às unidades da federação de elaborar políticas, descentralizando a administração e transferindo a maior parte do orçamento às unidades da federação, reservando aos legisladores da esfera federal o direito de aprovar as leis básicas e fiscalizar sua execução nesses campos ou atribuir às unidades menores a competência exclusiva para elaborar leis e fixar impostos nessas áreas, quer contribuam ou não para a igualdade e o bem-estar de todos os cidadãos da federação (STEPHAN, 1999, p. 230).

O processo de municipalização adquiriu expressão no país a partir da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Esse processo se deu principalmente em decorrência de uma reforma na política fiscal, com a instituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e da transferência para os municípios de políticas que tradicionalmente eram coordenadas e/ou executadas pelos governos estaduais e federal. Além desse repasse e da arrecadação própria, os municípios recebem parcelas de recursos do ICMS, do ITR, dos Fundos de Saúde, Assistência Social, Educação e, mais recentemente, do Pronaf, sendo que este somente privilegia municípios que submetam proposta de ações aprovadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

Para o processo de descentralização no Brasil, vale ressaltar que ele não decorre simplesmente da Constituição de 1988 nem, apenas, da descentralização fiscal. A adesão na esfera do governo, que passará a desempenhar as funções que se pretende, que sejam transferidas, é um pressuposto para a mesma. A prerrogativa da adesão exige necessárias estratégias de indução que dão ao processo de descentralização no Brasil uma dimensão de barganha federativa, na qual as desigualdades regionais e as insuficiências locais são fatores importantes (ARRETCHE, 1999).

Com a política da descentralização, a União deveria ampliar suas funções normalizadoras e reguladoras de coordenação das políticas nacionais. Deveriam ser eliminados os conflitos e as competências concorrentes, com ampliação da esfera de ação dos municípios, ficando para os estados as atribuições supletivas e de coordenação de ações de âmbito regional. As dificuldades políticas para uma revisão institucional profunda são de muitas ordens, talvez, a principal seja a resistência das burocracias estaduais, temerosas de terem seu prestígio e poder reduzidos. Muitos dos problemas enfrentados com a descentralização advêm da falta de rumos políticos que a estimulem por meio de mecanismos adequados. Como barreiras à descentralização, pode-se citar a dependência da disponibilidade de recursos e do engajamento político dos executivos estaduais e municipais no processo e o jogo de alianças e oposições entre governadores e prefeitos eleitos em um sistema pluripartidário.

Para Aiyar et al. (1996), por exemplo, a descentralização pode trazer grandes benefícios, destacando-se: o aumento do retorno dos governos à sociedade; o aumento do fluxo de informações entre o governo e a sociedade; a promoção de maiores atividades de participação e de associativismo; o aumento da transparência; o aumento da credibilidade; a integração da sociedade com o Estado; o reforço e revigoramento da democracia em nível nacional; a ampliação do escopo do projeto para além da agricultura; a redução das disparidades regionais; a solução dos problemas da complexidade e da coordenação; a atenção maior aos fatores socioculturais; a adaptação do desenvolvimento às condições locais; e o reforço do compromisso do governo central com o desenvolvimento rural. É óbvio que cada um desses benefícios não ocorre independentemente dos outros, havendo grandes discrepâncias em razão das próprias diferenças regionais e locais, mas no médio e longo prazos eles tendem a convergir na medida em que as grandes transformações sociopolíticas sejam processadas.

Segundo Navarro Yáñez (1998), há três argumentos que reforçam a tendência à municipalização. O primeiro é que os processos econômicos, políticos e sociais produzem impactos diferentes, segundo a escala em que incidem, com independência de outros fatores ou variáveis. O segundo, que a comunidade local ou o município constitui-se na unidade básica de convivência. E o terceiro fundamenta-se nas potencialidades que a escala local oferece para o desenvolvimento de processos de participação e democratização.

Smith (1985) considera que a descentralização é, hoje, uma demanda universal. Ela pode ser aplicada em várias circunstâncias e nas mais diversas organizações, envolvendo a combinação hierárquica de diferentes instituições e funções, e é vista, contemporaneamente, como uma combinação necessária para o desenvolvimento social, econômico e político dos

Estados modernos. Por esta razão, o autor admite que o estudo da descentralização diz respeito à distribuição territorial de poder e envolve principalmente influências das ciências políticas e da administração pública.

Nesse sentido, para se alcançar o desenvolvimento sustentável é necessário que as empresas, as organizações sociais e o Estado tenham, necessariamente, uma articulação que beneficie de forma equitativa todos os atores sociais. Enquanto o Primeiro Setor, representado pelas instâncias governamentais, pode agir somente conforme suas atribuições legais, o Segundo (empresas) e o Terceiro (instituições sem fins lucrativos, organizações não-governamentais, fundações e famílias) podem fazer tudo o que não é vetado por lei. (TORO, 2008).

Segundo Toro (2008), os três setores podem se relacionar de várias maneiras. Enquanto a ação isolada resulta no “caos” social, a articulação entre eles é a única forma de assegurar a “governabilidade” democrática. E é justamente essa articulação – capaz de garantir ainda a dignidade humana e o estado social de direito – que deve ser perseguida pela sociedade. Afinal, a dignidade, governabilidade e o estado social de direito são os principais requisitos para a busca da sustentabilidade.

4.3 A necessidade de organização dos sujeitos sociais num mundo globalizado

O ritmo das mudanças na sociedade atual tornou-se extremamente veloz. Novos conhecimentos, novas aplicações, novos inventos, novas máquinas, equipamentos e aparelhos surgem com grande rapidez, alterando os processos produtivos, a vida e as relações entre as pessoas. Cada vez mais vivemos na era da mudança permanente, da comunicação e da interdependência global.

A amplitude e velocidade das mudanças em curso deixaram em grande número, pessoas perplexas em todo o mundo, levando-as a um sentimento de impotência. Muitas perderam seus referenciais, sentem-se mais ou menos perdidas num contexto hostil e buscam refúgio ou novos fundamentos para a vida no universo mais próximo, conhecido, restrito. Frente à globalização há uma “reconquista, ressurgência ou reafirmação de raízes tradicionais” (IANNI, 1996, p. 8). Muitas vezes de forma equivocada. E extremam-se os contrastes. Ao lado do uso das mais avançadas conquistas da técnica, ressurgem velhos rancores e manifestações de barbárie: racismos, conflitos étnicos e religiosos, misticismos, fundamentalismos, xenofobias, neonazismos (LOPEZ, 1996, p. 5), particularismos, separatismos, ou individualismo exacerbado, o grupalismo violento, a banalização da vida, a fuga do mundo das drogas etc.

Para Brum (2005, p.84), a agenda da globalização deve incluir a questão central da pessoa; a questão da democracia; a questão dos direitos humanos; a do meio ambiente; a questão do desenvolvimento e da cooperação internacional; a questão populacional e demográfica; a questão da habitação; as questões da liberdade e da justiça e da paz. Para Brum (1999), o fato de a Organização das Nações Unidas (ONU) ter promovido conferências mundiais sobre vários

desses temas globais contribui para difundir a consciência e o reconhecimento em relação a eles. Mas é essa convergência de ideias e valores que precisa passar, com urgência, para a etapa das ações concretas – responsabilidade de todos.

Ninguém fica eximido da responsabilidade de contribuir para a correção das distorções. A democracia, o desenvolvimento e a justiça social são desafios universais, mas que se realizam na realidade concreta de cada sociedade. Certamente, a globalização, embora universal, não vai criar um mundo homogêneo, econômica e culturalmente. As diferenças culturais e os distintos processos históricos – entre países, continentes e regiões do planeta – têm raízes profundas que alimentam o espírito e a vida dos diferentes povos. Por isso, há que se buscar a “convergência entre a agenda internacional e as agendas nacionais” (CARDOSO, 1995, p.8). Daí o desafio, não só de criar respostas nacionais à globalização.

As pessoas têm suas raízes no local e se projetam para o mundo – e para o futuro. Há que se buscar a articulação, a convergência, o equilíbrio construtivo entre essas “duas tendências opostas do movimento contemporâneo: a da globalização e a da localização”. No local está o universal. Daí o desafio de fazer uso das tecnologias inovadoras para aprofundar o conhecimento e criar mais competência em nível local, e fazer a relação com o que ocorre em outros lugares e no mundo. (SANTOS, 1996, p. 5).

Há, hoje, uma tendência forte à descentralização, pois o mundo passa por mudanças muito rápidas. Na verdade, a globalização e a sociedade da informação colocam, cada dia, um dado novo, a cada dia, algo está mudando. Há necessidade de adaptação permanente e de constante revisão do que está acontecendo, gerando necessidade de que o poder decisório esteja exatamente onde o fato acontece. Caso contrário, até que a decisão chegue onde é necessária, já houve outra mudança, as coisas já estão diferentes e aquela decisão já não tem mais sentido.

A globalização é um processo de construção social e de renegociação continuada, na qual uma grande diversidade de atores participa. Nesse processo, as identidades locais podem ser reforçadas pelo rompimento com entidades mais abstratas e distantes, como aquelas de âmbito nacional (LLAMBÍ et al., 1997). A questão é como dar a importância apropriada aos diferentes atores, uma vez que a economia política gera assimetrias de poder de ordem global e desigualdade de acesso dos diferentes estratos da população ao uso dos recursos econômicos, políticos e culturais.

Se o modelo predominante na teoria econômica estabelecida pode constituir-se em um obstáculo para as experiências de desenvolvimento local, algumas características sociais das comunidades, onde essas experiências se dão, parecem mostrar a capacidade para transpor barreiras com êxito, contrariando qualquer prognóstico (YRUELA; GUERRERO, 1994). Tendo em vista a revisão do papel do Estado, quanto ao seu nível de intervenção nos diferentes setores da economia, assim como a necessidade de se gerar novos conceitos de política para o planejamento do meio rural, o envolvimento dos atores sociais beneficiários desse processo mostra-se como fundamental para o seu desenvolvimento sustentável.

Não há regras para o envolvimento dos atores na elaboração e implantação do planejamento regional integrado. As estratégias têm que ser sintonizadas com as condições específicas da região considerada (VOLKER, 1997). Para isso, é necessário que haja colaboração entre os diferentes atores, o que significa mais que apenas uma predisposição para negociar e buscar objetivos comuns. Segundo Selin; Chavez (1995, p.190):

Colaboração implica o processo de decisão comum para a solução de problemas, onde o poder é compartilhado, e os atores – indivíduos, grupos e organizações formais - assumem responsabilidades coletivas por suas ações e subsequentes resultados dessas ações.

Os fatores que contribuem para a completa articulação social entre os setores são a ética, a política, a organização, a comunicação, a educação, a arte, a espiritualidade e o investimento. Um dos elementos mais relevantes é a organização, fator responsável pela conversão dos indivíduos em atores sociais. Prova disso é que a falta de organização é um dos indicadores de pobreza. Também é a organização que produz a auto-regulação e a proteção dos direitos. Quando alguém não se insere em organizações, não se sente obrigado a respeitar as regras com os outros nem com a sociedade. Ao mesmo tempo, seu isolamento facilita a violação de seus direitos por outros (TORO, 2008).

O tecido social é o emaranhado que as diferentes organizações geram entre si. Quanto maior o número de organizações produtivas, maior a dinâmica, a força e a auto-regulação da sociedade. E, da mesma forma que um tecido, quanto maior a trama de fios, maior a sua força e resistência. Por isso, as organizações intermediárias – como associações, federações, confederações e agremiações – têm importante papel, convertendo as decisões abrangentes em aplicações para casos específicos, da mesma forma que identificam problemas específicos, transformando-os em soluções abrangentes. “Do ponto de vista individual, ser importante em uma sociedade não é ter sangue azul, mas ter vários ‘contratos’ sociais, vários relacionamentos estabelecidos” (TORO, 2008, p. 2). Para isso, Sen (2000, p. 25) vê com grande importância “as liberdades substantivas – as capacidades – de escolher uma vida que se tem razão para valorizar”.

Enfrentando, nos anos recentes, o cerceamento cada vez maior do exercício da liberdade no Brasil, foram os movimentos sociais-populares (sem-terra, sem-teto, mulheres, negros, portadores de deficiências físicas, estudantes, indígenas, homossexuais, ecológicos, movimento dos direitos humanos, da saúde, sindicais e muitos outros) e os partidos políticos de esquerda que, lutando pelas condições materiais, políticas, educativas e informacionais para o exercício da liberdade pública e privada, promoveram um amplo debate sobre as exigências da ética na política, da ética na economia e da ética na cultura. Essa concepção filosófica mostra que a liberdade democrática somente se realiza na medida

em que se garanta ao conjunto dos cidadãos a satisfação de quatro tipos de condições necessárias ao exercício das liberdades pública e privada.

Das principais ideias socioeconômicas do desenvolvimento, apontadas por Brum (1999), vale destacar a quarta ideia que no entender de Sachs, apud Brum (1996d, p. 249), para realizar uma profunda mudança de mentalidade e construir uma nova concepção de sociedade, através de uma nova aprendizagem: avançar pela cooperação, e não pela eliminação; avançar pela qualidade, pelo esforço e pelo talento, e não pela esperteza ou pelo “jeitinho”; avançar pela construção positiva, voltada para o todo, e não pelo individualismo e o imediatismo das respostas; avançar pela determinação, firmeza, coerência e persistência das ações, e não por gestos espetaculares e receitas milagrosas (em geral, enganosas); avançar através da valorização das pessoas e dos trabalhadores, do aumento da capacidade de gerar poupança própria, da otimização dos investimentos, da melhor utilização da capacidade ociosa existente, da utilização racional dos recursos naturais, da defesa, preservação e recuperação do meio ambiente, da eliminação do desperdício (talvez a mais grave das injustiças sociais), de uma melhor organização social.

Politicamente, o mundo assistiu nas últimas duas décadas a um processo de modernização conservadora, uma vez que as transformações que vêm ocorrendo no conjunto dos países conservam as clássicas estruturas capitalistas de organização social, reproduzindo as desigualdades econômicas já consideradas. Neste sentido, o neoliberalismo torna-se um corpo doutrinário justificador de reformas políticas e econômicas que, aparentemente, visam promover a liberdade da sociedade civil, mas que, de fato, ampliam a liberdade dos grandes agentes econômicos internacionais, ao mesmo tempo em que restringem as liberdades públicas em sua dimensão material, seja pelo desmonte das mediações estatais estabelecidas com esse fim, seja pela subtração de mediações materiais a uma grande parcela da sociedade que fica desempregada e marginalizada do processo produtivo e de consumo. Em ambos os casos a liberdade pública fica prejudicada em benefício da liberdade do grande capital. (TORRAINE, 1989).

Dessa forma, o que se vê nas sociedades contemporâneas e no Brasil, em particular, em que se acentuam os fenômenos de globalização, é a negação da liberdade pública e da liberdade privada das maiorias em nome da liberdade privada dos que dispõem de capital. Tal negação é tanto maior quanto mais se aplica o neoliberalismo. Os países que o acolhem passam a implementar políticas que cerceiam o exercício ético da liberdade pelas maiorias.

Para Torraine (1989, p. 6), o desafio consiste em construir uma sociedade com um sistema político fortalecido e democrático, capaz de, sem tolher a iniciativa e a criatividade das pessoas, grupos e organizações, promover a “reconstrução dos controles legais, administrativos e sociais” e combinar “de forma razoável as transformações econômicas e a integração social”, de modo a realizar o desenvolvimento com equidade, garantindo a liberdade, a prosperidade econômica, a justiça coletiva e o bem-estar individual.

4.4 O plano plurianual 2004-2007 como compromissos de campanha para um planejamento a longo prazo

O presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao apresentar o Plano Plurianual 2004-2007 (PPA) em sua mensagem presidencial, esclarece que se trata de um instrumento fundamental para a construção de um Brasil melhor. Segundo o próprio presidente, as intensas discussões com os governos das 27 unidades da federação e com prefeitos e associações municipalistas, além da inédita participação da sociedade civil organizada, permitiram demonstrar, mais uma vez, que o povo brasileiro quer mudanças profundas e sustentadas. Ressalta, ainda em sua mensagem, que nada menos de 2.170 organizações participaram dos debates em todo o Brasil, dentre elas, “centrais sindicais, associações e federações empresariais, organizações não-governamentais, movimentos populares, instituições religiosas e científicas”, o que permite afirmar a “sociedade civil brasileira avaliou o PPA e formulou sugestões e propostas” (BRASIL, p. 9, 2003).

O Plano Plurianual 2004-2007 baseia-se, fundamentalmente, no programa de governo apresentado na campanha do Presidente Lula para as eleições de 2002 e destina-se a “promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira”, com estratégia que estabelece horizonte, definição de programas prioritários na área social, programas de investimento em infraestrutura e em setores geradores de divisas (BRASIL, p. 13, 2003). Os problemas levantados na construção participativa do PPA 2004-2007, considerados fundamentais e que serão enfrentados, são:

[...] a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras (BRASIL, p. 14, 2003).

Na implementação do plano está previsto ao Estado o papel decisivo de condutor do desenvolvimento social e regional e indutor do crescimento econômico. Neste sentido, o PPA 2004-2007 tem por objetivo:

[...] inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (BRASIL, p. 15, 2003).

O PPA 2004-2007 aponta para um horizonte de ações de grande alcance nos diferentes segmentos da infraestrutura. Serão investidos nos setores de transporte, energia, telecomunicação, recursos hídricos, saneamento e habitação (BRASIL, 2003). A longo prazo, o governo aposta no funcionamento perfeito dos mecanismos de transmissão do aumento de produtividade ao poder aquisitivo das famílias-trabalhadores, estabelecendo um círculo virtuoso entre rendimentos das famílias trabalhadoras e investimento.

A implementação do plano compreende as políticas, programas e ações nas dimensões social, econômica, regional, ambiental e democrática que se articulam em torno de “três megaobjetivos, que se abrem em 30 desafios, a serem enfrentados por meio de 374 programas que embarcam, aproximadamente, 4.300 ações” (BRASIL, p. 20, 2003).

A recuperação do crescimento da economia e a construção de um mercado de consumo de massa são o que objetiva o PPA 2004-2007. Porém, este crescimento deve manter a estabilidade macroeconômica, elevar a taxa de investimento, reduzir a vulnerabilidade externa e aumentar o volume de comércio internacional do País (BRASIL, 2003). Neste sentido o plano prevê o “aumento da taxa de investimento da economia, manter o crescimento das exportações de bens e serviços, acima do crescimento do produto interno bruto (PIB), e promover a recuperação gradual do crescimento do consumo das famílias” (BRASIL, p. 22, 2003).

A previsão de dispêndios do PPA para os anos de 2004, 2005, 2006 e 2007 é de, respectivamente, 402,2; 445,4; 480,3; e 508,0 milhões de reais, considerando todas as fontes de recursos (BRASIL, 2003). Deste total de recursos, o megaobjetivo I, inclusão social e redução das desigualdade social, absorve 56,3% (R\$ 993.153.206.895,00), o megaobjetivo II, crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais, é contemplado com o percentual de 33,3% (R\$ 585.041.817.250,00) e o megaobjetivo III, promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia, recebe 10,4% (R\$ 183.293.535.224,00) (BRASIL, 2003).

Os três megaobjetivos correspondem a cinco dimensões de estratégia: o primeiro megaobjetivo refere-se à dimensão social tem como focos a inclusão social e a redução das desigualdades sociais; o segundo megaobjetivo reúne três dimensões: a econômica, a regional e a ambiental, que se caracterizam pelo crescimento com geração de emprego e renda, de forma que sejam ambientalmente sustentáveis e que funcionem como redutor das desigualdades regionais. É neste megaobjetivo que se inserem os perímetros públicos de irrigação tendo como componente a agricultura irrigada na ampliação da área e na redução do consumo de água. O terceiro megaobjetivo refere-se à dimensão democrática, direcionado à promoção e expansão da cidadania e ao fortalecimento da democracia (BRASIL, 2003).

Estão relacionados no segundo megaobjetivo onze desafios e, dentre eles, destaca-se o que é considerado como um dos maiores desafios: impulsionar a expansão e a modernização da infraestrutura para a economia e a sociedade. Os programas para atender a este megaobjetivo estão divididos por setores e compreendem: “setor produtivo, infraestrutura econômica, apoio à exportação, organização agrária, informação e conhecimento, meio ambiente e outros”. O setor

infraestrutura econômica tem como componentes energia, transporte, infraestrutura hídrica e comunicação. A participação percentual da infraestrutura hídrica é na ordem de 2,4%, enquanto “os maiores investimentos se destinam à energia e ao transporte”, com 83,8% e 12,0%”, respectivamente, ficando a comunicação com um percentual de 1,8% (BRASIL, p. 43, 2003).

Os investimentos em infraestrutura no setor de recursos hídricos, em razão das adversidades climáticas do nordeste, recebem no PPA 2004-2007 um tratamento prioritário, como os programas:

Conviver – envolve a integração de uma série de projetos de irrigação das zonas semiáridas, com os componentes de formação e capacitação de recursos humanos, acesso e desenvolvimento de novas tecnologias, saúde, saneamento e educação;

Proágua infraestrutura – destina-se a aumentar a oferta de água para o consumo humano e para a produção por meio da execução de obras estruturantes e de grande porte: barragens, açudes e adutoras;

Eficiência da Agricultura Irrigada – direcionada predominantemente ao Nordeste e tem por meta promover uma economia de aproximadamente 10% da água atualmente empregada na irrigação;

Desenvolvimento da Agricultura Irrigada – dedica seus maiores esforços para aquelas áreas em que as condições climáticas não permitem garantir uma produção agrícola sustentável. A meta para o quadriênio é incorporar 100.000 ha de áreas em projetos públicos, atualmente em diferentes estágios de implantação e operação, correspondendo a um aumento de 83% sobre a área irrigada atual;

Integração de Bacias Hidrográficas – objetiva integrar os recursos hídricos nas bacias com baixa disponibilidade de água, elevando a vazão nessas bacias para 75 m³/s, principalmente nas bacias intermitentes do Nordeste Setentrional, o que contribuirá para perenizar o fluxo hídrico nas regiões mais castigadas pela seca (BRASIL, p. 138-139, 2003).

Os programas relacionados com o setor de recursos hídricos não receberam no PPA 2004-2007 nenhuma ação não-orçamentária e não foram relacionados como programas, salvo o Programa 1047 Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido – CONVIVER.

4.5 O plano de gestão para o plano plurianual 2004-2007

O Plano Plurianual para o quadriênio 2004-2007 foi instituído pela Lei n. 10.933, em 11 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004b), com orientação estratégica de governo, programas de governo, órgãos responsáveis por programa de governo e programas sociais. O Plano Plurianual foi lançado em meados do ano de 2003, entretanto as metas físicas e financeiras estabelecidas neste plano tiveram início no exercício de 2005 (BRASIL, 2004b).

De acordo com o marco legal, os programas constantes do PPA 2004-2007 poderão sofrer alterações ou exclusão por meio de projeto de lei de revisão anual, cuja proposta deve conter: i) diagnóstico do problema a ser enfrentado ou da demanda da sociedade a ser atendida;

ii) demonstraco da compatibilidade com os megaobjetivos, desafios e diretrizes definidos no plano; e iii) estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício de sua apresentao e nos três exercícios subsequentes (BRASIL, 2004b).

O PPA 2004-2007 prevê a elaborao de relatório de “avaliao do comportamento das variáveis macroeconmicas que embasaram a elaborao do Plano Plurianual, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados” (BRASIL, inciso I, art. 9, 2004b). Ainda na Lei 10.933 (BRASIL, 2004b), com posteriores alteraes, foram estabelecidos critérios de avaliao do plano, com demonstrativos, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos. Neste sentido, foram avaliados o alcance final, previsto para cada indicador, o cumprimento das metas e as medidas corretivas necessárias, se for o caso.

Para a operacionalizao do PPA 2004-2007, a lei prevê a elaborao de um plano gerencial e um plano de avaliao para cada programa de governo, por órgão responsável. Assim, foi elaborado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em outubro de 2004, o Plano de Gestão do PPA 2004-2007, tendo por marco legal o Decreto n. 5.233 (BRASIL, 2004c). Em 2007, foi publicado um Manual de Avaliao para o Plano Plurianual 2004-2007, com orientaes para avaliao dos programas na gestão de 2006. De acordo com este manual, essa “avaliao ganhar especial importância no ano de 2007, na medida em que seus resultados influenciarão a elaborao do Projeto de Lei que estabelecer o PPA 2008-2011” (BRASIL, p. 3, 2007)

O Plano de Gestão do PPA 2004-2007 apresentou um modelo de gestão para o plano, “seus principais conceitos e marco legal, referenciados no processo de planejamento do desenvolvimento do país, proporcionando sua implementao pelos órgãos da administrao pública federal” (BRASIL, p. 7, 2004a). Como proposta, esse Plano de Gestão:

[...] inspira-se no princípio de que a gestão pública  fundamental para o cumprimento pelo Estado das demandas da sociedade, ou seja orientar sua atuao e organizao para a obteno de resultados, ampliando ao mesmo tempo os espaços de diálogo, parceria e co-responsabilidade, de forma a potencializar suas funes e sua capacidade de, com eficiência, orientar os processos e a produo de bens e serviços para a sociedade. Cabe ao novo modelo de gestão estabelecer e disseminar conceitos e práticas que organizem toda a administrao pública: do planejamento ao controle, perpassando todo o ciclo do gasto público. (BRASIL, p.7, 2004a)

O Plano de Gestão levou em considerao as experiências do PPA 2000-2003 e que resultaram da vivência acumulada pela equipe no serviço público. Pelo plano ficou claro que a “implementao desse novo modelo de gestão deverá pautar-se pelos critérios de seletividade, progressividade e adequao às especificidades e  natureza dos programas”, assim como foram consideradas “as relaes entre os programas e as estruturas das organizaes da administrao pública federal” (BRASIL, p. 7, 2004a).

A gestão do PPA 2004-2007 “é um processo indutor da transformação do modo de atuação da Administração Pública Federal para, ao mesmo tempo, assegurar a otimização dos recursos públicos e a efetividade do projeto de desenvolvimento sustentável do país” (BRASIL, p. 16, 2004a). Os ministérios têm a responsabilidade de aperfeiçoar a gestão por programa, e o que é mais importante, “de fazer com que os resultados dos programas passem a ser considerados parte do desempenho do Ministério e entidades vinculadas” (BRASIL, p. 17, 2004a).

Na gestão do plano a avaliação ocupa posição fundamental e ambiciona o

[...] desenvolvimento de uma cultura de avaliação no Governo Federal, perfeitamente inserida no ciclo de gestão do gasto e que abarque também as práticas de gestão organizacionais. Sua consolidação dependerá do êxito em transformar seus resultados em melhoria efetiva da gestão dos programas e do Plano, do orçamento e, por consequência, de sua execução orçamentária e financeira, assim como das organizações e dos recursos humanos (BRASIL, p. 23-24, 2004a).

A avaliação do plano será anual e abrangerá todos os programas, cujos objetivos principais são: “prestar contas à sociedade; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a concepção e a gestão do plano e dos programas e promover o aprendizado” (BRASIL, p. 24, 2004a).

4.6 O programa 1038 transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação

Em dezembro de 2004 o governo federal sancionou a Lei n. 11.070 (BRASIL, 2004d) para alterar o anexo II da Lei n. 10.933 (BRASIL, 2004b) e incorporar os Programas 0167 – Brasil Patrimônio Cultural e 1038 – Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação.

O Plano Plurianual 2004-2007, construído em 2003, tratou os recursos hídricos dentro das ações do Conviver, Proágua, Eficiência e Desenvolvimento da Agricultura Irrigada, além da Integração de Bacias Hidrográficas (BRASIL, 2003). Os perímetros públicos de irrigação não tinham, especificamente, um programa que desse sustentação as premissas de economia de água e incorporação de áreas irrigadas consideradas ociosas. De acordo com o Anexo II, da Lei 11.070 (BRASIL, 2004d), foi feita uma consolidação dos valores do Programa e a regionalização incluiu o Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul, com valores totais de R\$ 285.556.500,00, sendo a região Nordeste contemplada com 85,5% do total do volume destinado ao Programa Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação. O Programa Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação tem por objetivo do governo: transferir os perímetros públicos de irrigação em condições adequadas à autogestão pelos seus usuários. Para todos os perímetros de

irrigação sob a jurisdição do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), relacionados no Anexo II, do referido instrumento legal, num total de trinta e oito, foram alocados recursos financeiros para execução da recuperação da infraestrutura de irrigação de uso comum (TABELA 1). O programa, então instituído em 2005, compreendia as seguintes macrodiretrizes: regularização fundiária, revitalização da infraestrutura de uso coletivo, assistência técnica e capacitação dos pequenos produtores, integração da produção aos mercados locais e externos.

As estimativas de custos de recuperação tiveram por base um levantamento da situação de 73 perímetros irrigados, jurisdicionados pela CODEVASF, DNOCS, Ministério da Integração Nacional (MI) e Governos Estaduais, destinado a identificar as ações e decisões a serem implementadas e com isto possibilitar a emancipação ou transferência da gestão dos mesmos. Com este diagnóstico, o Ministério da Integração Nacional, através da Secretaria de Infraestrutura Hídrica, elaborou um Plano de Trabalho, priorizando ações para que os perímetros irrigados alcançassem a sustentabilidade técnica, econômica, social e humana, dentro de um horizonte que não fosse além do ano de 2011 (BRASIL, 2005).

Com a alteração do PPA 2004-2007, os perímetros passaram a receber recursos financeiros para a recuperação de sua infraestrutura de irrigação, de uso comum, no exercício de 2005, considerando que a lei de inclusão dos perímetros foi sancionada em dezembro de 2004. Os dados catalogados pelo Ministério da Integração Nacional evidenciam a distribuição de recursos para os perímetros, cujas liberações ocorreram próximas ao final do exercício de 2005 e início de 2006, quando os perímetros elaboraram planos de trabalho que modificam os instrumentos legais de transferência parcial da gestão.

A aplicação dos recursos deve seguir os trâmites da legislação vigente (licitação) e isto dificultou a implementação de obras essenciais à operação dos perímetros irrigados, considerando a falta de experiência dos dirigentes das organizações dos irrigantes sobre leis que regem as normas de licitação no serviço público federal.

Dos recursos alocados no PPA 2004-2007 para os perímetros do DNOCS (TABELA 1), conforme relatórios internos da Autarquia, em 2006, foram orçados para o Programa Transferência da Gestão em torno de 36 milhões de reais, tendo sido empenhado, aproximadamente, 32 milhões e aplicados 12 milhões, ficando 20 milhões como restos a pagar para o exercício seguinte. O orçamento para o exercício de 2007, no Programa Transferência da Gestão para os perímetros do DNOCS, foi na ordem de 56 milhões de reais, tendo sido empenhado, aproximadamente, 53 milhões e pagos apenas 2 milhões, ficando 51 milhões como restos a pagar para o exercício seguinte. Ainda existem restos a pagar dos exercícios de 2006 e 2007, assim como foram devolvidos recursos financeiros nestes exercícios devido a não-utilização em empenhos.

Para o Perímetro Irrigado Morada Nova, os recursos empenhados no quadriênio 2004-2007, destinados a custeio operacional e investimento, segundo relatório interno do DNOCS, foram na ordem de R\$ 2.084.020,00, tendo sido liberado R\$ 1.574.000,00,

ficando restos para o exercício de 2008.

Em um relatório sobre a situação atual dos perímetros, elaborado em meados do ano de 2008, afirma-se ser de fundamental importância persistir na estratégia de indução de desenvolvimento para aumentar a produtividade das áreas beneficiadas, garantir a economia de água e manutenção apropriada das estruturas com redução significativa de custos operacionais. Insiste o relatório nos investimentos em atividades produtivas de maior retorno socioeconômico e fortalecimento da capacidade de autogestão pelas organizações de produtores. Afirma o citado relatório ser necessário que para se atingir a autogestão é indispensável garantir, de forma continuada, rubrica orçamentária, tendo em vista as necessidades sentidas pelos perímetros e devidamente avaliadas pelo corpo técnico do DNOCS. Considera fundamental um período de adequação, em média de três a cinco anos, para reorganização dos projetos junto com as lideranças de irrigantes e parceiros locais, de modo a permitir que o conjunto de produtores obtenha as condições mínimas para, por meio de alternativas produtivas de melhor rentabilidade e aceitação nos mercados, assumir os encargos financeiros decorrentes, assim como os demais ônus e bônus dessa dinâmica no semiárido brasileiro com inúmeros desafios a serem superados.

O Ministério da Integração Nacional (MI), após discussão com a direção do DNOCS, resolveu retirar do Programa 1038 Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação dezessete perímetros, considerados pequenos. Uma das justificativas da retirada destes perímetros foi a falta de água para irrigação, aliada à baixa capacidade dos usuários para o pagamento das tarifas de operação e manutenção da infraestrutura de irrigação. Como não havia nenhum estudo que inviabilizasse o funcionamento desses pequenos perímetros, o MI, paralelamente, recomendou que fosse feito um trabalho de análise da viabilidade econômica, levando-se em consideração, entre outros fatores, a capacidade de autofinanciamento das atividades de administração, operação, conservação e manutenção das infraestruturas de irrigação de uso comum. Caso fosse demonstrada a inviabilidade econômica do funcionamento, o poder público iria promover a extinção e proceder a alienação das infraestruturas de sua propriedade, adotando alternativas viáveis para suporte aos irrigantes afetados. Com a retirada dos pequenos perímetros, ficaram apenas vinte um para atender ao Programa 1038.

Em 2005 foi lançado o Projeto Piloto de Investimento (PPI), com o objetivo de melhorar a qualidade e eficiência do gasto público, com rigoroso processo seletivo dos projetos, planejamento detalhado das ações, garantia do fluxo de recursos necessários ao seu andamento e monitoramento da execução física e financeira.

Tabela 1 – Recursos alocados no PLANO PLURIANUAL 2004-2007 para o Programa 1038.

Perímetros Irrigados	Período da transferência	Valor estimado no período	Valor para 2004-2007
Araras Norte	03/2004 a 12/2008	6.901.717,00	5.753.550,00
Ayres de Souza	03/2004 a 12/2007	2.504.880,00	2.504.880,00
Baixada Ocidental Maranhense	03/2004 a 12/2009	5.607.816,00	3.934.340,00
Baixo-Acaraú – 1ª Etapa	03/2004 a 12/2011	6.748.200,00	2.705.030,00
Baixo-Açu	03/2004 a 12/2007	1.429.760,00	1.429.760,00
Boa Vista	03/2004 a 12/2008	1.168.624,00	953.180,00
Brumado	03/2004 a 12/2011	6.037.865,00	703.590,00
Cachoeira II	03/2004 a 12/2009	1.086.369,00	551.090,00
Caldeirão	03/2004 a 12/2008	964.094,00	746.860,00
Cruzeta	03/2004 a 12/2007	476.590,00	476.590,00
Curu-Paraipaba	03/2004 a 12/2011	9.249.904,00	3.864.544,00
Curu-Pentecoste	03/2004 a 12/2008	3.264.895,00	2.988.944,00
Custódia	03/2004 a 12/2011	2.210.251,00	715.385,00
Ema	03/2004 a 12/2007	491.195,00	491.195,00
Engenheiro Arcoverde	03/2004 a 12/2007	1.793.149,00	1.793.149,00
Fidalgo	03/2004 a 12/2011	3.779.404,00	754.010,00
Forquilha	03/2004 a 12/2007	1.884.260,00	1.884.260,00
Gurguéia	03/2004 a 12/2008	4.741.172,00	4.019.044,00
Icó-Lima Campos	03/2004 a 12/2009	7.659.855,00	3.864.544,00
Itans	03/2004 a 12/2007	476.590,00	476.590,00
Jacurici	03/2004 a 12/2007	1.504.354,00	1.504.354,00
Jaguaribe-Apodí	03/2004 a 12/2011	6.809.154,00	2.914.030,00
Jaguaruana	03/2004 a 12/2008	596.308,00	567.745,00
Lagoas do Piauí	03/2004 a 12/2008	1.640.281,00	1.385.100,00
Morada Nova	03/2004 a 12/2009	8.498.141,00	5.205.550,00
Moxotó	03/2004 a 12/2009	18.331.311,00	11.114.690,00
Pau dos Ferros	03/2004 a 12/2011	3.518.433,00	1.267.737,00
Platôs de Guadalupe	03/2004 a 12/2007	4.792.710,00	4.792.710,00
Quixabinha	03/2004 a 12/2009	1.358.304,00	794.180,00
Sabugi	03/2004 a 12/2011	1.590.198,00	715.385,00
São Gonçalo	03/2004 a 12/2011	13.637.572,00	4.964.398,00
Sumé	03/2004 a 12/2011	1.578.617,00	476.590,00
Tabuleiros de Russas – 1ª Etapa	03/2004 a 12/2011	8.020.960,00	5.287.300,00
Tabuleiros de São Bernardo	03/2004 a 12/2009	3.387.947,00	2.681.855,00
Tabuleiros Litorâneos – 1ª Etapa	03/2004 a 12/2007	6.439.810,00	6.439.810,00
Várzea do Boi	03/2004 a 12/2011	2.204.957,00	953.180,00
Várzea do Flores	03/2004 a 12/2009	3.688.283,00	1.829.100,00
Vaza-Barris	03/2004 a 12/2011	7.094.310,00	2.759.530,00
VALOR TOTAL	163.168.240,00	96.263.779,00

Fonte: Adaptado a partir do anexo II da Lei n. 11.070, de 30/12/2004, que incorpora alterações no Plano Plurianual para o período 2004-2007.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) em nota a imprensa assegura que:

[...] O Projeto Piloto do Brasil proporciona recursos adicionais para um conjunto de projetos que tem forte potencial para gerar retornos macroeconômicos e fiscais no médio prazo, no contexto de um regime fiscal sustentável e consistente do ponto de vista macroeconômico. Ele não implica mudanças metodológicas na forma de calcular o resultado, nem implica excluírem-se despesas das contas do orçamento primário. O Projeto Piloto deve durar três anos, começando em 2005, com desembolsos equivalentes a US\$ 1 bilhão por ano, em investimentos selecionados. As autoridades brasileiras pretendem conduzir uma avaliação do projeto ao fim de 2005, para consolidar a experiência adquirida com os novos procedimentos, inclusive para gradualmente expandir esta abordagem para outros projetos de investimento. (PORTAL POLÍTICO, 2005)

No Relatório do Projeto Piloto são justificadas as áreas de maior demanda de investimento público, dentre elas os projetos de irrigação, cuja aceleração dos investimentos irá “permitir que o governo central transfira a operação de projetos concluídos” e outros por “concluir e incapaz de gerar retorno sobre os recursos já investidos” (BRASIL, p. 5-6, 2005b).

Foi feita uma seleção dos perímetros de irrigação para o ingresso no PPI e constaram identificados os perímetros irrigados do DNOCS: Tabuleiros de Russas, Platôs de Guadalupe, Tabuleiros de São Bernardo, Baixo-Acaraú, Tabuleiros Litorâneos, Curu-Paraipaba, Curu-Pentecoste, Moxotó e Baixo-Açu com potencial para viabilizar a conclusão da transferência da gestão até dezembro de 2007 (BRASIL, 2005b).

Em uma palestra sobre o Projeto Piloto de Investimento, Carvalho (BRASIL, 2006) compara a eficácia de empenho com a eficácia de pagamento dos ministérios no ano de 2006 e mostra que o Ministério da Integração Nacional teve uma eficácia de empenho dos recursos na ordem de 99,61% contra uma eficácia de pagamento de 18,01%. Isto significa que grande parte dos recursos empenhados terão restos a pagar nos exercícios subsequentes, caso persista a defasagem entre empenho e pagamento.

A partir do meado de 2007, o governo brasileiro anunciou um conjunto de medidas que visaram enfrentar pontos de estrangulamento do crescimento: insuficiência da infraestrutura (energia e transporte), baixo nível de crédito para aplicação em saneamento ambiental e habitação e recursos para financiamento dos investimentos; além de aspectos regulatórios, fiscais e tributários. Com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), logrou-se retomar o papel do Estado, como indutor do crescimento econômico, e os recursos previstos no PPI para os perímetros passaram então a fazer parte do PAC, conforme expressa o Relatório sobre Situação Atual nos Perímetros Irrigados do DNOCS – 2005-2007.

No exercício de 2008, o DNOCS apresentou ao Ministério da Integração Nacional uma proposição para reavaliação dos prazos para a transferência da gestão dos perímetros sob sua jurisdição com justificativas do não-atendimento às demandas levantadas no diagnóstico produzido no final de 2004.

5 O PERÍMETRO MORADA NOVA E A TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO

No Perímetro Irrigado Morada Nova, o sistema de distribuição de água aos canais parcelares recebem três aduções forçadas para chegar ao canal principal, por meio de bombeamento em estações elevatórias com uso de energia elétrica e uma adução livre em que a água é liberada por gravidade diretamente no canal. Os canais de adução têm uma extensão de 26km, os canais principais têm 24km de extensão e os secundários, 156km. Os canais parcelares têm, em média, 100m de extensão para cada hectare, com vazão variando entre 15 a 60 litros de água por segundo. Todos os canais são revestidos em argamassa de concreto, com exceção dos canais parcelares que são de terra.

A vazão e o volume de água nos canais principais e secundários são controlados por meio de um sistema de comportas que permite manter uma vazão e volume constantes nos canais parcelares. É a partir deste sistema de comportas que a água chega aos canais parcelares. O controle destas comportas e a distribuição da água aos canais parcelares são exercidos por técnicos chamados de canaleiros. Dessa forma, é possível controlar o volume de água a ser distribuído a cada lote agrícola, de acordo com as necessidades da planta e a quantidade requerida pelo irrigante.

Os serviços de distribuição da água de irrigação vai desde a adução até a comporta que separa o canal secundário do canal parcelar, compreendendo bombeamento, controle e acompanhamento do fluxo de água nos canais de adução, primários e secundários. O volume de água posto no canal adutor deve corresponder, teoricamente, ao mesmo volume que foi distribuído aos lotes agrícolas. Daí ser necessário que os canais estejam em perfeitas condições de uso, de forma a evitar possíveis perdas na condução da água. A manutenção e conservação dos canais parcelares são de responsabilidade individual dos irrigantes.

O canal parcelar não é considerado uma estrutura de uso comum, já que atende apenas a um lote agrícola. Esta estrutura é parte integrante do lote agrícola, de forma que para cada lote existe um canal parcelar.

No caso específico do Perímetro Irrigado Morada Nova, ocorre, por vezes, de um canal considerado parcelar atender a mais de um lote agrícola. Teoricamente este canal deveria ser classificado como terciário ou quaternário e fazer parte da infraestrutura de uso comum. Entretanto, devido a acordos e uso continuado da denominação de canal parcelar, esta estrutura ficou fazendo parte dos lotes agrícolas a que atendem e os irrigantes codinomearam-no de 'mão-d'água'. A responsabilidade de conservação deste canal é dos irrigantes que são atendidos por esta 'mão-d'água'.

Após a utilização da água pelas plantas nos lotes agrícolas, há um escoamento desta água por meios de outros canais que drenam até o leito do rio. Os canais de drenagem também são parte integrante das infra-estruturas de uso comum, com exceção do dreno que fica no lote agrícola, cuja responsabilidade de operação e manutenção é, também, do irrigante.

A drenagem serve para impedir a elevação do lençol freático a níveis prejudiciais às culturas e promover a eliminação dos sais através das águas carregadas. A rede de canais de drenagem foi construída em terreno natural e a céu aberto e é composta por drenos coletores, secundários, terciários e parcelares. Os drenos coletores têm uma extensão de 99km e os primários, 223km. Os drenos recebem as águas de escoamento superficial e de percolação a partir dos lotes agrícolas, inicialmente, através dos parcelares e destes aos demais até os coletores que desembocam nos rios Banabuiú e Seco. Para que estes drenos funcionem é necessário que haja um serviço de limpeza e conservação dos seus leitos, além de um bom funcionamento das comportas e guias, que impedem o retorno da água do rio principal ao perímetro (DNOCS, 1983).

Outras infraestruturas de uso comum são as estradas principais e secundárias que têm por função o escoamento da produção e o acesso aos núcleos habitacionais, além de estradas de serviço que interligam os lotes agrícolas. Todas revestidas de piçarra. A estrada principal tem 70km de extensão, as secundárias têm 91km e as estradas de serviço 243km (DNOCS, 1983).

E, por fim, um dique de proteção com 6km de extensão, margeando o rio Banabuiú, que serve de proteção à cidade de Morada Nova, também considerado com infraestrutura de uso comum (DNOCS, 1983).

São os serviços de administração, operação, conservação e manutenção destas infraestruturas de uso comum que o governo quer transferir para a organização dos usuários do perímetro, para que esta organização mantenha os serviços por meio de uma arrecadação de valor rateado entre os usuários do sistema.

5.1 As tarifas de água K_1 e K_2 .

As tarifas incidentes sobre o uso da água nos perímetros públicos de irrigação têm por marco legal inicial o Decreto n. 75.510 (BRASIL, 1975), que no artigo 8º detalha o cálculo do valor dessa tarifa, composto pela adição de duas parcelas: uma correspondente a utilização da infraestrutura geral e de uso comum e a outra, ao valor das despesas anuais de administração, operação e manutenção. A metodologia para o cálculo da tarifa pelo uso da água tem por base a fórmula:

$$T_{ij} = C_1 K_1 A_{ij} + C_2 K_2 V_{ij}, \text{ onde:}$$

T_{ij} , significa tarifa anual de água para o lote tipo “i” que opera com o sistema de irrigação “j”, em reais/lote/ano;

C_1 e C_2 , correspondem a coeficientes variáveis de zero a um, que possibilitam ao governo subsidiar as tarifas de água, em função da capacidade de pagamento de cada perímetro;

K_1 é o valor correspondente à amortização anual dos investimentos públicos em infraestrutura de irrigação de uso comum e é expresso em reais/hectare/ano;

K_2 , valor referente às despesas anuais de administração, operação e manutenção, para os lotes que irrigam com o sistema de irrigação “j”, em reais para cada 1.000 metros cúbicos de água consumidos;

A_{ij} , área irrigável do lote tipo “i” que irriga com o sistema de irrigação “j”, em hectare; e

V_{ij} , é o consumo anual de água no lote tipo “i” que irriga com o sistema de irrigação “j”, para cada 1.000 metros cúbicos de água (GADELHA et al., 2005).

O cálculo do valor do coeficiente correspondente à amortização anual dos investimentos públicos em infraestrutura, usualmente denominado de tarifa de água $K1$, é feito com base no valor dos investimentos públicos das obras de infraestrutura de irrigação de uso comum, atualizado, monetariamente, e dividido pela área irrigável total do perímetro. Estes investimentos são amortizados em um prazo de cinquenta (50) anos e, na hipótese de se produzir novos investimentos, estes serão adicionados ao valor remanescente do investimento inicial com reajustamento de prazo (BRASIL, 1984).

Os custos diretos e indiretos, relativos às despesas de administração, operação, conservação e manutenção da infraestrutura de irrigação, drenagem e proteção das terras dos perímetros, são cobertos com os recursos provenientes da cobrança da tarifa paga pelos usuários do sistema (DNOCS, 1979). Inicialmente o cálculo da parcela da tarifa de água, correspondente ao custeio destas despesas, costumeiramente chamada de tarifa de água $K2$, era feito com base na apropriação de custos médios, por cada 1.000 metros cúbicos de água utilizados, com base no período ou ano anterior (DNOCS, 1979).

O Decreto n. 2.178 (BRASIL, 1997) introduziu modificações na metodologia do cálculo da tarifa de água $K2$ e, para os perímetros administrados por organizações de produtores, as despesas de administração, operação, conservação e manutenção da infraestrutura de irrigação de uso comum serão rateadas entre os irrigantes e cobradas na forma definida pelas organizações. O governo transfere a responsabilidade do cálculo dos custos operacionais para as organizações conveniadas.

Em alguns perímetros, mesmo concluído e funcionando normalmente, foi identificado que a área destinada à irrigação não está totalmente ocupada e, por vezes, há pendências quanto a infraestrutura de irrigação de uso comum, impossibilitando a irrigação total ou parcial da área, tendo por consequência, a elevação dos custos operacionais. Nestes casos, o governo admite que a administração, operação, conservação e manutenção deste diferencial é de sua responsabilidade. Neste sentido, o Ministério da Integração Nacional publicou a Portaria n. 1.529 (MI, 2007), definindo os critérios de participação do governo. Esta participação financeira nos custos operacionais é calculada considerando a fórmula:

$$PG = CFA - CFN (AA/AT) \text{ , onde:}$$

PG significa a participação financeira do governo em reais;

CFA, o custo fixo de administração, operação e manutenção atual, em reais; **CFN**, o custo fixo de

administração, operação e manutenção para um projeto funcionando normalmente, em reais;
AA é a área irrigável atual ocupada, em hectare; e
AT a área irrigável total do perímetro, também em hectare (MI, 2007).

Uma vez transferida a gestão, cabe ao governo a fiscalização e o acompanhamento da execução destes serviços, considerando que estas estruturas pertencem, por força de Lei de Irrigação (BRASIL, 1979), ao poder público.

Em palestra proferida na 14ª Semana Internacional da Fruticultura, Floricultura e Agroindústria (FRUTAL/2007), o Diretor do Departamento de Desenvolvimento Hidroagrícola da Secretaria de Infraestrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional afirmou que “o Programa Transferência da Gestão de Perímetros Públicos de Irrigação tem como objetivo principal proporcionar condições necessárias para que os produtores agrícolas, congregados em entidades associativas, assumam a administração do projeto”.

Para ocorrer a transferência da gestão é necessário que a organização seja autosuficiente econômica e financeiramente, além de demonstrar capacidade técnica e administrativa para gerir o perímetro.

5.2 Diagnóstico do Ministério da Integração Nacional para o Perímetro Irrigado Morada Nova

O Ministério da Integração Nacional para inserir os perímetros públicos de irrigação no Plano Plurianual 2004-2007 necessitava, urgente, de um plano de trabalho que priorizasse ações de forma que os perímetros alcançassem a sustentabilidade técnica, econômica, social e humana (MI, 2005). Segundo o Ministério da Integração Nacional (MI, 2005), os dados disponíveis não permitiam definir os problemas potenciais e nem a qualificação de ações a implementar, daí ser necessário diagnosticar os problemas técnico-administrativos existentes. Inicialmente foram selecionados setenta e três perímetros irrigados, sendo vinte e dois administrados pelo próprio Ministério, trinta administrados pela Codevasf e vinte e um administrados pelo DNOCS, pressupondo-se a representatividade da maioria e que apresentavam, em princípio, condições básicas de se efetivar a transferência da gestão, num horizonte da vigência do PPA 2004-2007. Numa avaliação prévia do Ministério da Integração, dos trinta e oito perímetros irrigados sob a jurisdição do DNOCS, dezessete perímetros foram considerados sem condições básicas para a transferência da gestão e que seriam submetidos, posteriormente, a estudos de viabilidade econômica, cuja análise deveria demonstrar a capacidade de funcionar efetivamente como perímetros irrigados.

Para avaliação dos problemas existentes nos perímetros selecionados, foram constituídos doze grupos de trabalhos, compostos por técnicos da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), do Departamento

Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), do Ministério da Integração Nacional e das Secretarias de Agricultura Estaduais, sob a coordenação de um consultor externo (MI, 2005). O diagnóstico do Perímetro Irrigado Morada Nova foi realizado pelo Grupo de Trabalho Nº 8, Fortaleza, Ceará, que também foi responsável pelo diagnóstico dos perímetros Tabuleiros de Russas, Jaguaribe-Apodi, Icó-Lima Campos, Curu-Paraipaba, Curu-Pentecoste e o complexo Castanhão, constituídos pelos projetos Curupati, Alagamar e Mandacaru.

A introdução do diagnóstico diz que o “Perímetro Irrigado Morada Nova tem 34 anos de operação e a problemática existente é diferente e merece ser observada com outra ótica, pois ele foi projetado e implantado quando a realidade local e regional era muito diferente da situação atual” (MI, 2005). Com base nesta premissa inicial, o diagnóstico buscou avaliar até que ponto a agricultura irrigada neste perímetro conseguiu reduzir os níveis de pobreza, promover o aumento da renda dos beneficiários, elevar o grau de satisfação ou insatisfação dos usuários do sistema de irrigação e propiciar a evolução das organizações dos produtores ao longo de sua existência.

Para análise da situação atual do perímetro, o Grupo Nº 8 realizou reuniões com a gerência do distrito de irrigação, com as cooperativas singulares, lideranças políticas e agentes financeiros. Com os produtores foram realizadas três reuniões, envolvendo 231 irrigantes, para levantamento dos pontos fortes e fracos predominantes. Os produtos destas reuniões resultaram na indicação de questões positivas, situação do ponto de vista gerencial e administrativo e situação do serviço, produção e extensão rural.

Nas questões positivas ficou evidenciada a consciência dos irrigantes na melhoria das condições de vida, com mais dignidade e melhores meios para educar seus filhos. Como desenvolvimento local e regional, as atividades produtivas do perímetro possibilitaram melhorias econômicas e sociais à cidade de Morada Nova, dado o incremento de escolas, postos de saúde, geração de emprego e renda, criação de empresas e instalação de grupos empresariais ligados ao setor primário. Com a construção do Perímetro Irrigado Tabuleiros de Russas houve novo impulso ao crescimento da cidade de Morada Nova, considerando que a tomada d'água e o canal de adução deste perímetro ficam dentro desse município. Ficou claro pela análise do Grupo Nº 8, o equilíbrio existente entre os setores agrícola e pecuário, tendo a cultura do arroz, como carro-chefe do perímetro, e a bovinocultura de leite, como suplemento, que permitem a sustentabilidade das famílias em momentos de crise de água para irrigação (MI, 2005).

O diagnóstico não fez um levantamento de dados econômicos e sociais do município para que pudesse aferir esse pressuposto crescimento. Igualmente não há dados de referência sobre o potencial de comercialização do leite, apenas afirma a existência da exploração do gado leiteiro no perímetro e de uma fábrica beneficiadora de leite.

Do ponto de vista gerencial e administrativo, quem gerencia os serviços de operação e manutenção da infraestrutura de irrigação de uso comum do perímetro é a Associação dos Usuários do Distrito de Irrigação do Perímetro Irrigado Morada Nova (AUDIPIMN). De acordo com o diagnóstico, a AUDIPIMN presta assistência técnica aos irrigantes e faz serviços de

mecanização agrícola com tratores cedidos pelo DNOCS, através de convênio. Em seu quadro de pessoal, tem dois engenheiros agrônomos, um no cargo de gerente do distrito e outro cuidando da parte da pecuária, além de quatro diretores do distrito, que são irrigantes, exercendo funções executivas em expediente de tempo integral. Afirma, também, que estão conseguindo fazer a recuperação dos tratores e de um veículo, Toyota, cedidos pelo DNOCS e que foram recebidos sem condições de uso e que atualmente estão atendendo aos produtores. Sugere, no diagnóstico, que a AUDIPIMN faça solicitação de créditos do PRONAF e de outros créditos para baixar os custos do empréstimo da agricultura. Que a AUDIPIMN está centrando esforços na recuperação dos bens que vão gerar receitas e que servem para executar os serviços prioritários. Por conta do uso de máquinas e equipamentos, a AUDIPIMN foi alertada pelo Grupo N° 8 para não esquecer de cumprir a previsão do fundo de reposição. O Grupo N° 8 concluiu que atualmente a AUDIPIMN está realizando uma boa administração em virtude da aplicação dos recursos dos planos de trabalhos aprovados pelo DNOCS.

Conceitualmente, um distrito de irrigação deve ter como objetivos administrar, operar e manter, em condições normais de uso, a infraestrutura de irrigação, de drenagem, viária e de apoio administrativo, de uso comum. As atividades de assistência técnica, mecanização e outras, devem ser delegadas às instituições afins, como as cooperativas. No Perímetro Irrigado Morada Nova há três cooperativas singulares e uma cooperativa central que podem assumir os serviços individuais de seus associados. Ao distrito caberia promover e estimular a função social da água, dos solos irrigáveis, irrigados e de sequeiro, bem como, dos recursos naturais no âmbito de sua área de atuação.

Quanto à situação do serviço, da produção e extensão rural, o Grupo N° 8 fez diversas observações referentes às características do solo e da vocação deste e à experiência na cultura do arroz e na pecuária. Comentou sobre o beneficiamento do arroz através de uma fábrica administrada pela Cooperativa Central dos Irrigantes do Vale do Banabuiú (CIVAB), banco de capacitores elétricos e recuperação dos canais de irrigação e drenagem. O Grupo N° 8 identificou no perímetro que o uso continuado da monocultura do arroz tem gerado problemas de compactação do solo e elevação do lençol freático, aliados à baixa produtividade do arroz, em razão de não empregar no plantio sementes selecionadas. Pelo estágio vegetativo da cultura do arroz foi possível constatar a falta de um calendário agrícola e que, sem a quebra do ciclo vegetativo, favorece o aparecimento e a permanência de certas pragas e doenças, inclusive, de roedores. A assistência técnica executada pela Secretaria de Agricultura do Estado do Ceará (SEAGRI) propôs ações para a diversificação de culturas e, segundo o Grupo N° 8, por não haver considerado os anseios, as expectativas e experiências dos irrigantes, não provocou mudanças substanciais no capital humano e social. O Grupo N° 8 observou a necessidade urgente de recuperação dos canais e drenos, das estações de bombeamento e do dique de proteção. E quanto ao dique detectou perigo iminente de rompimento em diversos pontos de sua extensão. Nos canais de irrigação são os vazamentos; nos drenos, infestação de vegetação; e o péssimo estado de conservação das comportas e guias que compõem as estruturas de deságue no rio

Banabuiú; nas estações de bombeamento é a instalação de bancos de capacitores e nos diques de proteção a recomposição dos taludes.

Pela análise dos dados obtidos pelo Grupo N° 8, tem-se a impressão que ao longo dos 34 anos de existência do perímetro os trabalhos de conservação e manutenção da infraestrutura da irrigação deixou a desejar. Este Grupo percebeu uma falta de conscientização dos usuários do perímetro para conservação e manutenção das estruturas de uso comum e individual, pois os usuários têm certeza de que os investimentos para recuperação virão do poder público federal. Em nenhum momento foi identificada a possibilidade dos usuários participarem da recuperação destas estruturas, mesmo sabendo de sua importância na condução de suas atividades agrícolas.

Com base nos dados levantados pelo diagnóstico, o Perímetro Irrigado Morada Nova foi integrado ao Plano Plurianual 2004-2007 e o orçamento para recuperação da infraestrutura foi na ordem de R\$ 8.498.141,00 (BRASIL, 2004d), devendo a transferência da gestão ocorrer no ano de 2009. Decorrido o prazo do quadriênio 2004-2007, a equipe técnica do Ministério da Integração Nacional, verificando a possibilidade de não ser cumprido a data previamente determinada, definiu um novo prazo para que ocorra a transferência da gestão. Na recuperação das obras de infraestrutura foi orçado, para o quadriênio da vigência do PPA 2004-2007, R\$ 5.205.530,00, correspondente a 61% do valor previsto para a recuperação total do perímetro. Examinando relatórios internos do DNOCS sobre tramitação de termos aditivos aos convênios celebrados com as organizações de produtores, até 17/12/2007 os recursos empenhados para a AUDIPIMN foram da ordem de R\$ 2.084.020,00, correspondentes a 40% da previsão orçamentária para o período 2004-2007. Deste valor empenhado, foram liberados para aplicação R\$ 1.574.000,00, ou sejam, utilizados 76% do empenhado e 30% do valor previsto para o quadriênio 2004-2007. Os termos aditivos ao convênio têm recursos destinados para custeio operacional e recuperação de obras de infraestrutura de uso comum.

O monitoramento das ações do governo, colocado à disposição da AUDIPIMN, deveria ter sido posto como um instrumento gerencial que permitisse avaliar o desempenho das diversas atividades transferidas, possibilitando acompanhar a evolução deste desempenho a cada seis meses ou a cada ano, para adoção de medidas corretivas necessárias (EFFERTZ et al., 1993), inclusive com possibilidade de utilização da capacidade pleno dos recursos financeiros postos à sua disposição.

Poder-se-ia medir ou avaliar o perímetro ou a organização dos usuários por meio de indicadores de desempenho ou outros indicadores, considerando os números apresentados e o percentual de aplicação dos recursos, postos à disposição, para a operacionalização do sistema. Porém, há outras questões que precisam ser dirimidas, antes de enveredar pela avaliação com base em indicadores. A busca de respostas sobre as questões relacionadas com a transferência da gestão motivou a pesquisa de campo no Perímetro Irrigado Morada Nova com uma amostra representativa dos irrigantes.

5.3 A transparência e a clareza da transferência de gestão

Na pesquisa de campo realizada no Perímetro Irrigado Morada Nova, no mês de julho de 2008, perguntou-se aos irrigantes o que eles entendem por emancipação do perímetro. Dos setenta e um irrigantes entrevistados, 47% afirmam ser a administração do perímetro pelos irrigantes e o restante, 53%, divergem quanto ao assunto, indo desde não saber ou não entender o que é emancipação, diz que é receber o título de propriedade do lote ou que ainda não há condições e tempo para que isto ocorra (TABELA 2). Quando perguntado se sabe o que é transferência da gestão do perímetro, 48% responderam que sim e 52% afirmaram não saber ou não responderam o que é transferência da gestão.

Tabela 2 – Entendimento dos irrigantes a respeito do termo emancipação.

Respostas	Quantidade	Percentual (%)
Administração do perímetro pelos irrigantes	33	47
Não sabe ou não entende o que é emancipação	25	35
Receber o título de propriedade do lote	11	15
Não há condições de sustentar sozinho	2	3
Total	71	100

Fonte: dados da pesquisa realizada no Perímetro Irrigado Morada Nova, Morada Nova, Ceará, julho/2008.

O termo emancipação parece ser o mais conhecido dos irrigantes, pelo menos para 65% que demonstraram saber que é a administração do perímetro pelos irrigantes e que esta emancipação não é boa para o perímetro ou associam a emancipação com o recebimento do título de propriedade do lote. Transferência da gestão é um termo introduzido nos perímetros irrigados do DNOCS a partir do ano de 2005, com o Programa Transferência da Gestão do PPA 2004-2007, daí não está totalmente incorporada a linguagem corriqueira dos irrigantes.

O Ministério da Integração Nacional (MI), em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), em documento que contempla um estudo sobre o Programa Nacional de Irrigação e Drenagem (BRASIL, 2008, p. 25), esclarece que:

A emancipação, ou conforme a terminologia mundialmente adotada, transferência da gestão, surgiu entre os anos de 1970 e 1980 como resposta à necessidade de mudar o foco nos projetos de irrigação com relação ao fornecimento de água, até então considerado como o parâmetro prioritário. Acreditou-se, de forma quase axiomática, que a solução para dinamizar os projetos e desonerar os cofres públicos dos custos de operação e manutenção encontrava-se na transferência aos usuários da responsabilidade pela gestão dos projetos.

Percebe-se que o termo transferência da gestão, mesmo sendo uma terminologia mundialmente adotada, não é conhecido por 52% dos irrigantes de Morada Nova, sendo comum o termo emancipação. Emancipação e transferência da gestão são termos técnicos introduzidos por agentes externos e que não resultaram em uma construção social pelos atores locais.

O Programa, em sua essência, preconiza que os irrigantes assumam a administração do perímetro. Na fase de planejamento deste Programa não foram levados em consideração os processos técnico e político para que houvesse uma articulação entre os formuladores e os atores locais. A prioridade recaiu no processo técnico e a população, alvo, teve participação indireta, quando da realização do Diagnóstico do Grupo N° 8. Isto fica mais evidente quando analisada a questão da participação dos irrigantes na discussão sobre transferência da gestão, conforme Tabela 3, em que 60,5% dos irrigantes não foram envolvidos nos debates junto aos formuladores das políticas públicas de transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação.

Pelos dados da pesquisa (TABELA 4), 35,2% dos irrigantes tomaram conhecimento do programa após a sua institucionalização; 50,7% não conhecem o programa ou este programa não lhes foi apresentado, nem com eles discutido. A pesquisa foi realizada em 2008 e, decorridos os quatro anos do Programa, 64,8% dos irrigantes não sabem que lugar ocupam nesse processo gestor.

Tabela 3 – Participação dos irrigantes na discussão sobre emancipação ou transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação.

Respostas	Quantidade	Percentual (%)
Não respondeu	4	5,6
Sim	28	39,4
Não	39	54,9
Total	71	100,0

Fonte: Dados da pesquisa realizada no Perímetro Irrigado Morada Nova, Morada Nova, Ceará, julho/2008.

Quando perguntado sobre qual seria a melhor forma de discussão do processo de transferência da gestão, 77% opinaram que a melhor metodologia seria reuniões, seminários, palestras, esclarecendo a todos os irrigantes o que é transferência da gestão, discutindo, inclusive, com todos os irrigantes “para ouvi-los, um a um”, de forma a preparar os irrigantes “para ter conhecimento básico sobre o assunto”.

A ausência da discussão do processo da implantação do programa não possibilitou aos irrigantes a assimilação da transferência da gestão e, mesmo no curso de sua implantação, as discussões giraram em torno das lideranças do distrito, em reuniões realizadas, principalmente na sede do DNOCS, em Fortaleza. Desta forma, os irrigantes ficaram alijados do processo da transferência da gestão e a administração do perímetro, premissa básica dessa transferência, tornou-se um ente estranho à comunidade.

Tabela 4 – Apresentação e discussão do Programa Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação com a comunidade de irrigantes.

Respostas	Quantidade	Percentual (%)
Não respondeu	2	2,8
Sim	25	35,2
Não	23	32,4
Não conhece o Programa	13	18,3
Não sabe informar	8	11,3
Total	71	100,0

Fonte: Dados da pesquisa realizada no Perímetro Irrigado Morada Nova, Morada Nova, Ceará, julho/2008.

Segundo Dourado et al. (2006, p. 42), na busca de conferir aos termos emancipação e transferência da gestão as diferenças conceituais, esclarecem que “a transferência da gestão está relacionada à sistemática de administração dos perímetros, enquanto emancipação refere-se à autonomia e à autossuficiência econômica dessa administração”. Neste contexto, os autores propõem as definições:

- a) **transferência da gestão** – processo de delegação da administração, operação e manutenção da infraestrutura de irrigação de uso comum de um perímetro público de irrigação, de um ente público para uma entidade privada.
- b) **emancipação** – estágio do processo de transferência da gestão em que a entidade que administra um perímetro de irrigação atinge a auto-sustentação econômica das atividades de administração, operação e manutenção da infraestrutura de irrigação de uso comum (DOURADO et al., 2006, p. 43).

Seguindo-se esta linha de raciocínio, a transferência da gestão implica na responsabilidade da entidade privada, o distrito de irrigação, em assumir as despesas com os custos operacionais do perímetro irrigado. Estes custos são divididos entre os irrigantes, usuários do sistema de irrigação, em função da utilização da água de irrigação e do usufruto do lote irrigado. O distrito de irrigação, entendido como uma entidade prestadora de serviço, limitado à jurisdição do perímetro, deve capitalizar-se com a arrecadação das tarifas cobradas, para atingir a autossustentação e, neste caso, as despesas operacionais serão integralmente custeadas pelos usuários do sistema de irrigação. A autossustentação implicaria no distrito de irrigação cobrar um incremento, dentro de certo limite de tolerância, que permitisse absorver possíveis inadimplências dos usuários, decorrentes das tarifas.

O distrito de irrigação é uma entidade constituída pelos irrigantes e a formação de um capital que lhe desse esta pressuposta autossustentação deve passar, necessariamente, pela determinação de um valor para a garantia de operacionalidade administrativa, que possa ser absorvida pelo irrigante e, ainda, permita o seu crescimento econômico, sob pena de falência do

sistema. Neste contexto, há necessidade de se ter objetividade na definição do valor da tarifa de água para os custos operacionais, assim como clareza no que o governo realmente quer sobre a transferência da gestão do perímetro.

5.4 Os custos operacionais do Perímetro Irrigado Morada Nova

Os custos da tarifa de água K2 do Perímetro Irrigado Morada Nova são calculados com base em dois componentes: um de operação e outro de manutenção. Isto gera dois custos de tarifa de água: um custo variável para a operação, cobrado em função do consumo de cada mil metros cúbicos de água de irrigação, gerando a tarifa de água K2.1, e um custo fixo, para a manutenção da infraestrutura, calculado com base na ocupação da área irrigada pelo usuário, gerando a tarifa de água K2.2. O custo de operação (K2.1) para o exercício de 2008, segundo o Plano de Operação e Manutenção, é de R\$ 460.883,25. Neste custo, a energia elétrica é um dos componente que participa com 58% do valor total, vindo em segundo lugar as despesas com pessoal, com 30%. O custo da manutenção (K2.2) é na ordem de R\$ 487.924,80 e as despesas com canais e pessoal são quase equivalentes, participando a primeira com 35% e a segunda com 38%.

No Perímetro Irrigado Morada Nova há uma diferença entre a área irrigável atual, ocupada, e a área irrigável total do perímetro, enquadrando-se nos critérios definidos para que ocorra a participação financeira do governo em seus custos operacionais. No Plano de Operação e Manutenção, para o ano de 2008, a AUDIPIMN admitiu que a área irrigável atual, ocupada, pelos irrigantes é de 2.834 ha e que a área irrigável total do perímetro é de 4.020 ha, devendo o governo participar financeiramente nos custos operacionais de 1.186 ha. Em termos financeiros, o valor para o ano de 2008 é de R\$ 200.198,61 e que será repassado ao distrito de irrigação, conforme as disponibilidades orçamentárias do governo. Nesta participação financeira do governo não estão incluídos os custos de assistência técnica agrônômica, organização de produtores, capacitação, recuperação e modernização do perímetro.

Teoricamente e empiricamente, o irrigante deve dominar o termo tarifa de água K2, e ainda saber como é definido o seu valor, considerando que isto afeta diretamente nos cálculos os custos de produção. De acordo com a Tabela 5, quando foi perguntado aos irrigantes se eles sabiam o que é tarifa de água K2, 50,7% responderam que sim, explicando que esta tarifa serve para pagar as despesas com operação e manutenção do perímetro, isto é, com recuperação de canais, drenos, estradas e pagamento de energia elétrica e funcionários. Isto significa dizer que, mesmo tendo este perímetro trinta e oito (38) anos de implantação, ainda tem quase a metade dos irrigantes (49,3%) que não sabe o que significa a tarifa de água K2. Nesta parcela que desconhece a tarifa de água, há os que dizem que é para pagar “os empregados da AUDIPIMN”, porém “ninguém vê retorno”, se diz que é “para recuperação, mas não se vê recuperação aqui”.

Tabela 5 – Conhecimento e domínio dos irrigantes do termo tarifa de água k2.

Respostas	Quantidade	Percentual (%)
Não respondeu	5	7,0
Sim	36	50,7
Não	30	42,3
Total	71	100,0

Fonte: Dados da pesquisa realizada no Perímetro Irrigado Morada Nova, Morada Nova, Ceará, julho/2008.

O irrigante deve ser parte integrante do processo de emancipação do perímetro, participando de todas as decisões relativas à transferência da gestão. Quando o governo administrava diretamente o perímetro, para a definição do valor da tarifa de água k2, não havia o envolvimento direto do irrigante, uma vez que os custos, em grande parte, eram absorvidos pelo Estado. Com as mudanças introduzidas no cálculo da tarifa de água k2, a participação do irrigante é de fundamental importância, em razão do rateio das despesas operacionais do perímetro e o acréscimo nos custos de produção. Quando instigado o irrigante a responder se ele participa na definição do valor da tarifa de água k2, assim como nos critérios que definem esta cobrança, 57,7% dos entrevistados responderam não participarem e não saberem como este valor é estipulado. Se estes dados são cruzados com a pergunta: sabe o que é transferência da gestão?, dos 71 entrevistados, 34 responderam sim, correspondente a 48% do total de irrigantes entrevistados. Destes 34, apenas 31% sabem o que é tarifa de água K2 (TABELA 6).

Tabela 6 – Entendimento dos irrigantes pelo conjunto dos termos: transferência da gestão e tarifa de água K2.

Sabe o que é transferência da gestão do perímetro	Sabe o que é tarifa de água K2			Total
	Não respondeu	Sim	Não	
Não respondeu	2	0	0	2
Sim	1	22	11	34
Não	2	14	19	35
Total	5	36	30	71

Fonte: Dados da pesquisa realizada no Perímetro Irrigado Morada Nova, Morada Nova, Ceará, julho/2008.

Fica clara a relação desvinculada que o irrigante faz entre transferência da gestão e autonomia. A primeira foi algo gestado fora de seu contexto, uma construção que não lhe pertence. A segunda está vinculada à posse de um bem econômico, o lote irrigado, que possibilita um crescimento social e econômico, assegura atividades autônomas. Esta visão consolida-se na pesquisa de campo, quando se identifica que 54,9% dos irrigantes não participaram da discussão que envolve a ideia de emancipação ou de transferência da gestão e 81,7% não sabem definir se sua participação poderia ou não influenciar nesse processo de transferência da gestão.

Idêntica situação é a da definição do valor da tarifa de água K2, quando 57,7% dos irrigantes não participam e não sabem dos critérios utilizados em seu cálculo.

Todos os irrigantes sabem que é a AUDIPIMN que administra o perímetro, porém não têm noção dos custos operacionais. Para 33,8% dos entrevistados, o valor pago pela tarifa de água cobre todas as despesas previstas nos custos operacionais do perímetro, entretanto, 47,9% não sabem o que o distrito deve fazer para dar continuidade aos serviços na hipótese de inadimplência ao pagamento dessa tarifa de água.

Considerando a água como um bem finito e que seu uso implica em custos financeiros, a utilização num perímetro irrigado deve ser racional, evitando-se, ao máximo, os desperdícios na condução, distribuição e utilização. Quando perguntado aos irrigantes se eles identificam algum desperdício de água de irrigação, 85% afirmaram que as causas são canais quebrados e com vazamento. Isto quer dizer que há problemas no sistema de distribuição da água e que as estruturas não foram recuperadas, ou não está sendo feita a manutenção e conservação do sistema de irrigação de uso comum. Quanto à manutenção do canal parcelar, responsabilidade do próprio irrigante, 90% afirmaram fazer a manutenção, entretanto, 76% não tiveram ideia do volume de água gasto em seu lote. Quanto aos critérios para definir a quantidade de água que as plantas necessitam, 56% não souberam determinar, mesmo reconhecendo que recebeu orientação para utilizar racionalmente a água de irrigação.

A pesquisa identificou que, na opinião de 50,7% dos entrevistados, o valor pago pela tarifa de água não cobre as despesas previstas de operação e manutenção, daí ensejar a participação do governo. Um outro fator importante é a cultura explorada no perímetro, pois 56,3% afirmaram que as atividades de irrigação auferem renda suficiente para a manutenção da família e o pagamento integral da tarifa de água, enquanto que 22,6% disseram ser suficiente para a manutenção da família e o pagamento parcial da tarifa de água, com eventual complementação de outras rendas para pagamento desta tarifa. Apenas 4,2% afirmaram que a renda nas atividades agrícolas ser suficiente somente para a manutenção da família. O restante não quis responder. Pressupõe-se, pelos dados, uma inadimplência potencial de 26,8%, sem considerar os demais 16,9%, entrevistados, que não quiseram responder, podendo a inadimplência ser maior.

Os recursos financeiros para recuperação ou modernização da infraestrutura de irrigação de uso comum do perímetro só são liberados se a organização de produtores apresentar um plano de trabalho, discriminando as obras e os serviços que devem ser executados. A execução e aplicação dos recursos alocados nesses planos de trabalho são autorizadas mediante a celebração de um termo aditivo ao convênio de transferência da gestão, termo este celebrado entre o DNOCS e a organização de produtores. A definição da recuperação das obras e os serviços são fundamentais para o funcionamento do perímetro e para a administração por parte da organização de produtores. Perguntado aos irrigantes se eles participam da elaboração e discussão deste plano de trabalho, 69% disseram que não, ou que não conhecem esse plano, assim como a forma pela qual ele é elaborado; 28,2% disseram participar e 2,8% não souberam ou não quiseram responder. E quanto à prestação de conta dos recursos alocados para o distrito nesse plano de trabalho, 64,8% disseram não ser de forma transparente.

As atividades de administração, operação, conservação e manutenção da infraestrutura de irrigação de uso comum, conforme o Decreto n. 2.178 (BRASIL, 1997, art. 1º), “deverão, preferencialmente, ser delegadas às organizações de irrigantes”, enquanto que a Lei n. 10.204 (BRASIL, 2001, art. 8º) afirma que a administração dos novos perímetros “será conduzida, desde o início de suas atividades produtivas, pelas organizações de produtores”. A legislação é clara no que concerne à gestão dos perímetros públicos de irrigação, direcionando estas atividades às organizações de produtores, salvo no caso do Decreto n. 2.178 pela existência do termo “preferencialmente”, porém a Lei n. 10.204 é impositiva aos novos perímetros.

A transferência da gestão da infraestrutura de uso comum, por meio de concessão dos serviços para terceiros, não se vislumbra no atual cenário, salvo no caso da Lei n. 8.987 (BRASIL, 1995a) com as alterações introduzidas pela Lei n. 9.074 (BRASIL, 1995b) que inclui a concessão para exploração de obras ou serviços de irrigação. Porém, essa discussão será postergada, centrando-se a discussão na questão relativa às organizações de produtores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Perímetro Irrigado Morada Nova com trinta e quatro anos de existência, à época do diagnóstico do Ministério da Integração Nacional, operava com certa capacidade ociosa por força da deteriorização da infraestrutura de irrigação de uso comum. À primeira vista é possível supor que a administração direta, pelo poder público, permitiu que tal situação se concretizasse, operando-se um sistema complexo até sua exaustão, com uma manutenção e conservação precária, limitada à disponibilidade de recursos da União. Não ficou identificada em documentos, nem nas entrevistas com os irrigantes, a possibilidade de transposição dos conhecimentos técnicos do poder público aos usuários do sistema de irrigação, de forma que estes tenham absorvidos a cultura da administração, operação, conservação e manutenção do sistema de irrigação. Sabe-se, porém, que ainda existe servidores públicos do DNOCS, remanescentes da antiga gerência do perímetro, exercendo funções junto à organização de produtores por falta de capacitação dos membros da comunidade nas atividades próprias de um sistema de irrigação.

Com base nos estudos realizados em documentos oficiais e na pesquisa de campo, percebe-se que a transferência da gestão não deve ser compreendida como uma simples delegação de competência aos usuários do sistema de irrigação para exploração dos serviços operacionais de um perímetro público de irrigação. As propostas do Programa 1038 Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação para o quadriênio 2004-2007 não apresentam clareza suficiente para o entendimento dos beneficiários deste programa, assim como definição clara dos limites das responsabilidades entre os usuários e o poder público.

O que o governo pretendia fazer no Perímetro Irrigado Morada Nova, na vigência do programa, ficou aquém do planejado. Dos recursos previstos para custeio operacional e recuperação de obras para o quadriênio 2004-2007, foram empenhados 40%, sendo aplicado apenas 30%. Dos recursos empenhados naquele período, ainda tem 24% de restos a serem liberados pelo DNOCS no exercício de 2008, referentes ao exercício anterior.

Há uma grande dificuldade da AUDIPIMN em aplicar os recursos financeiros. Após a correta comprovação da aplicação dos recursos financeiros, mediante a entrega da prestação de contas no DNOCS, novos recursos são liberados. Pelos relatórios internos do DNOCS, observa-se que têm planos de trabalho com recursos financeiros aplicados e o intervalo de tempo entre a liberação destes recursos e a prestação de contas é superior a um ano.

O governo libera os recursos financeiros diretamente para as organizações de produtores para execução de obras e serviços de recuperação da infraestrutura de irrigação. A liberação é precedida de um plano de trabalho, elaborado pela organização de produtores, contendo as justificativas das obras civis e dos serviços, detalhando cada item, inclusive as formas de execução. Este plano de trabalho é submetido a uma análise técnica por uma comissão interna do DNOCS, avaliados seus aspectos legais pela procuradoria jurídica federal e, posteriormente, publicado no Diário Oficial da União, para sua validação. Os recursos ficam

à disposição da organização de produtores, porém não há aplicação direta, somente por meio de empresas terceirizadas, selecionadas em processo de licitação pública. Concluídas as obras e os serviços, a organização de produtores faz a prestação de conta dos recursos recebidos e entrega-a ao DNOCS para análise e aprovação. Uma comissão de fiscalização, composta por servidores do DNOCS, que acompanhou a execução das obras e dos serviços, confere todos os documentos, verifica se não houve divergência entre o planejado e o executado, e emite um parecer técnico conclusivo sobre o alcance social daquele empreendimento.

É fácil imaginar o caos gerado em uma organização de produtores do tipo da AUDIPIMN para elaborar um plano de trabalho em que envolve conhecimentos técnicos nas áreas de engenharia elétrica, civil e agrônômica, dentre outras. Sanada esta pendência, vem a elaboração de um processo licitatório, em que se pressupõe conhecimento da legislação pertinente, sob pena de anulação do certame. Se a legislação, atenta aos servidores públicos do DNOCS, ligados ao setor de licitação, não permitir assegurar sucesso em um procedimento licitatório, haverá, por vezes, repetições dessas ações. O que se deve esperar do trabalho executado por uma organização de produtores, cuja pauta não consta em seu histórico? No Plano de Operação da AUDIPIMN não figura em seu quadro de funcionários, técnico com habilidade nas áreas de engenharia para elaboração de um plano de trabalho, nem para processos licitatórios, salvo um gerente-técnico de nível superior.

Observado por este ângulo, justifica-se, perfeitamente, a baixa aplicação dos recursos financeiros postos a disposição da AUDIPIMN. Acresce-se a isto, o fato da prática do governo em autorizar empenhos de recursos no final de ano, daí a ocorrência da publicação dos termos aditivos nos últimos meses do ano, como forma de assegurar os recursos, cujas liberações acontecem no exercício seguinte, como restos a pagar. Na realização dos certames licitatórios é comum a presença de servidores do DNOCS, especialmente daqueles ligados à comissão de fiscalização do convênio de transferência da gestão, para colaborar com o conselho de administração da AUDIPIMN.

Este é um dos pontos de estrangulamento do sistema da transferência da gestão. A organização de produtores deve ter uma estrutura técnica-administrativa capaz de dominar todo aparato de exigências legais. Não se concebe em uma estrutura do porte do Perímetro Irrigado Morada Nova a administração dos serviços ser exercida diretamente pela diretoria da AUDIPIMN, com expediente integral de seus membros. A formação educacional dos membros do conselho de administração não condiz com o conhecimento nas diversas áreas, daí ser necessário a contratação de profissionais técnicos e que a AUDIPIMN tenha uma visão de empresa prestadora de serviços, mesmo que estes serviços estejam limitados à sua jurisdição.

A captação de recursos financeiros para a execução administrativa e operacional da AUDIPIMN é, necessariamente, pelo rateio dos custos entre os irrigantes. A participação financeira do governo nos custos de administração, operação e manutenção, conforme o Plano para 2008, foi na ordem de 23%, cujos recursos monetários estão limitados às disponibilidades orçamentárias. Este valor poderia ser entendido como uma reserva de capital e os irrigantes

assumindo todos os custos operacionais. Deste ponto decorrem dois outros: o primeiro é que os irrigantes, conforme pesquisa, têm que entender o que seja tarifa de água K2, saber como é definido o seu valor e participar na discussão sobre a definição deste valor. Se há um rateio do valor das despesas operacionais, todos devem saber que despesas são estas, em que implicam estas despesas na contabilidade de cada irrigante, de que forma este valor será arrecadado e como este valor terá retorno na aplicação. A prestação de contas é um dos instrumentos da gestão que deve ser orientada para a conciliação dos diferentes interesses dos irrigantes, daí a necessidade de sua transparência. Atualmente, apenas 33,8% sabem que o valor pago pela tarifa de água K2 cobre as despesas previstas nos custos operacionais do perímetro e que a inadimplência pode comprometer a continuidade dos serviços prestados pela AUDIPIMN; o segundo ponto cabe a AUDIPIMN a execução eficiente da prestação dos serviços à comunidade dos irrigantes. Pela pesquisa ficou evidenciado que o desperdício de água de irrigação tem por causa os problemas gerados na adução e distribuição, ora pela falta de recuperação dos canais de uso comum, ora pela precária manutenção do sistema como um todo. Quando perguntado aos irrigantes se os serviços de distribuição de água de irrigação atendem às necessidades do seu lote, 56,3% afirmaram que sim, 15,5 % foram taxativos em dizer que não, enquanto 22,5% disseram atender em parte. A satisfação dos irrigantes pelos serviços prestados não atinge o desejado, devendo, neste caso, a AUDIPIMN procurar descobrir os pontos de estrangulamento que estão inviabilizando a sua administração. No próprio diagnóstico elaborado pelo Grupo de Trabalho N° 8, do Ministério da Integração Nacional, há indicação de insatisfação, quando os irrigantes sugeriram alternativas para colocar o Setor N em funcionamento, quando onze irrigantes não recebiam água de irrigação há mais de seis anos. Acrescentaram, ainda, que existem várias alternativas para colocar aquele setor em produção. Uma ação da AUDIPIMN na solução deste problema quebraria, em parte, o foco que os irrigantes têm, de que somente o DNOCS seria capaz de realizar este trabalho.

Ainda caberia à AUDIPIMN propor ao DNOCS uma mudança na classificação dos canais de irrigação, considerados de 'mão-d'água', incluindo-os no rol das estruturas de uso comum, considerando tratar-se de um canal terciário ou quaternário. Desta forma, os irrigantes, atendidos por esta 'mão-d'água', teriam a garantia de manutenção e recuperação, além da garantia do controle na distribuição de água feita pelo próprio distrito.

Quando a questão da transferência da gestão é colocada diante do irrigante, principal beneficiário do programa, mais da metade desconhece sua concepção, pela falta de discussão nas bases de recepção. Pelo resultado das entrevistas, tem-se a clara impressão que o programa foi concebido sem que o irrigante tenha sido considerado como foco principal. Priorizou-se a recuperação de obras, com transferência de recursos financeiros para atender as finalidades de construção civil em detrimento da apropriação do conhecimento sobre esta gestão por parte dos usuários do sistema de irrigação. Fica, também, evidente o pouco envolvimento dos entes federados com a sociedade local, para um compartilhamento de responsabilidades, governo e usuários do sistema de irrigação. A ação de recuperação da infraestrutura de irrigação de uso

comum deveria gerar uma sinergia com os beneficiários, produzindo uma apropriação para defesa daquele bem público, posto de forma restrito para aquela comunidade.

A apropriação do conhecimento de tudo que envolve esta ideia de transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação é uma das transposições didáticas em que o governo deve enveredar num trabalho pedagógico junto a toda a comunidade de irrigantes, envolvendo não somente os usuários diretos do sistema, mas toda a sua família e os seus agregados. Trabalhar a dimensão humana, utilizando-se da educação como mecanismo de transformação social e econômica. É importante a utilização de profissionais com formação pedagógica para promover uma educação continuada no campo, dando suporte teórico e prático para que os irrigantes possam adquirir o domínio e as habilidades necessárias ao enfrentamento dos problemas, derivados das mudanças decorrentes da transferência da gestão.

Em um perímetro a assistência técnica e extensão rural são necessárias, dada a relevância das orientações tecnológicas em que repousam o conhecimento de espécies vegetais para a prática da irrigação. Estas capacitações são fundamentais, principalmente, para os irrigantes na fase da produção primária. Entretanto, trabalhar o homem constitui uma tarefa prévia para projetar as transformações requeridas. As descontinuidades dos trabalhos voltados para a assistência técnica, em curso nos perímetros do DNOCS, não permitem vislumbrar, a médio prazo, essas mudanças de mentalidade dos irrigantes, transformando as infraestruturas de irrigação de uso comum como algo orgânico.

Neste sentido, sugerem-se estabelecer normas para firmar parcerias com instituições públicas ou privadas de ensino e de pesquisa, nos níveis de graduação e, principalmente, pós-graduação, nas áreas de educação pedagógica, agronomia, economia, ciências sociais, administração e ciências exatas, com compromisso de gerar produtos úteis aos irrigantes e sua comunidade como capacitação técnica, experimentação e visão empresarial, com foco na transformação social, econômica, política e ambiental, que conduzam à transferência da gestão do perímetro de irrigação.

O DNOCS deve investir na capacitação de seus técnicos, em todos os níveis, e utilizar, como política da instituição, as ferramentas disponíveis do monitoramento e da avaliação, como parte integrante da gestão dos programas, com vistas à obtenção de melhores resultados, na alocação de recursos para os perímetros de irrigação.

É de fundamental importância que o DNOCS constitua uma estrutura específica de suporte, para apoiar o monitoramento e à avaliação dos programas, relacionados com a transferência da gestão dos seus perímetros públicos de irrigação, com o objetivo de evitar a dispersão e o desperdício dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIYAR, S.S.; PIRIOU-SALL, S.; MCLEAN, K.; WILLIAMS, M. **The political economy of democratic decentralization**. Washington, DC: World Bank-Agricultural e Natural Resources Department, 1996. 4p. (Toward Sustainable Production Systems and Rural Poverty Reduction. Dissemination Notes, 9).
- ALMEIDA, M.H.T. de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R.; SILVA, P.L.B., org. **Federalismo no Brasil**: descentralização e políticas sociais. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.
- ARRETCHE, M.T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, nº 40, junho. São Paulo, 1999
- BANCO MUNDIAL. **Impactos e externalidades sociais da irrigação no semiárido brasileiro**. Brasília: Série Água Brasil 5, 2004.
- BOLFARINE, Heleno; BUSSAB, Wilton O. **Elementos da amostragem**. São Paulo: Edgard Blücher, 2005.
- BRASIL. **A bacia do rio Jaguaribe**. Projeto Marca D'Água. Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas. Relatório preliminar de 2001. Brasília, 2002.
- _____. **A irrigação no Brasil**: situação e diretrizes. Ministério da Integração Nacional. Brasília: IICA, 2008.
- _____. **Censo demográfico do município de Morada Nova, Ceará**. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, Brasília: 2000.
- _____. **Constituição Federal do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.
- _____. **Decreto n. 75.510, de 19 de março de 1975**. Estabelece as normas para fixação de tarifas incidentes sobre o uso da água nos projetos de irrigação e dá outras providências. Brasília: 1975.
- _____. **Decreto nº 89.496**. Regulamenta a Lei n. 6.662, de 25 de junho de 1979, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências. Brasília: 1984.

_____. **Decreto n. 5.233, de 6 de outubro de 2004.** Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Brasília, DF: 2004c.

_____. **Decreto 2.178, de 17 de março de 1997.** Altera o Decreto n. 89.496 (artigo 14, § 3º do artigo 16, § 4º do artigo 42 e § 5º do artigo 43) de 29.03.84, que regulamenta a Lei n. 6.662 de 25.07.89, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação. Brasília: 1997.

_____. **Diagnósticos dos perímetros públicos de irrigação.** Ministério da Integração Nacional. Secretaria de infraestrutura Hídrica. Departamento de Desenvolvimento Hidroagrícola. Brasília, DF: 2005a (documento no prelo, não publicado).

DOURADO, Almiro; FREIRE JÚNIOR, Edval; MACHADO, Frederico Orlando Calazans; MOREIRA, Marcos; LIMA, Ramon Gonçalves de; SANTOS, Ricardo Luiz Ferreira dos. **Perímetros Públicos de Irrigação:** propostas para o modelo de transferência da gestão. Trabalho de Conclusão de Curso de MBA em Gestão Pública, pela FUNDACE e CODEVASF. Brasília: 2006.

_____. **Lei de Irrigação nº 6.662.** Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências. Brasília: 1979.

_____. **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: 1995a.

_____. **Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília, DF: 1995b.

_____. **Lei nº 10.204.** Altera a Lei n. 4.229, de 1º de junho de 1963, autoriza a doação de bens e dá outras providências. Brasília: 2001.

_____. **Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007. Brasília, DF: 2004b.

_____. **Lei n. 11.070, de 30 de dezembro de 2004.** Altera os Programas Brasil Patrimônio Cultural e Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação constantes do Plano Plurianual para o período 2004-2007. Brasília, DF: 2004d.

_____. **Lei n. 11.318, de 5 de julho de 2006.** Altera a Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004-2007. Brasília, DF: 2006.

_____. **Manual de avaliação, plano plurianual 2004-2007**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. Brasília: MP, 2007.

_____. **Portaria MIN nº 102**. Estabelece os critérios básicos para a seleção de irrigantes candidatos à ocupação de lotes irrigáveis nos projetos de irrigação construídos com recursos do Governo Federal e revoga a Portaria MMARHAL n. 240, de 4 de novembro de 1997. Brasília: 2000.

_____. **Plano Plurianual 2004-2007**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

_____. **Plano de Gestão do PPA 2004-2007**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. Brasília: MP, 2004a.

_____. **Projeto Piloto – Relatório de Progresso n. 1**. Casa Civil da Presidência da República. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, DF: 2005b.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 24 ed. Petrópolis: Vozes, 2005

CARDOSO, Fernando Henrique. A globalização da economia é uma realidade. **Gazeta Mercantil**. p. A-8, 24 jul. São Paulo, 1995.

CARVALHO, Maurício Muniz Barreto de. Palestra sobre Projeto Piloto de Investimento – PPI. Casa Civil da Presidência da República: nov. 2006.

CASTELLS, Manuel. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER Pereira, L. C; WILHEIM, J; SOLA, L. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 147-171.

CEARÁ. **Baixo Jaguaribe**: plano de desenvolvimento regional. Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional/Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará. Publicação em versão sumária, 2000.

_____. Núcleo Independente de Estudos e Pesquisas do Ceará – NIEPCE. **O DNOCS e o novo nordeste**: uma perspectiva histórica, 1909-1984. Fortaleza: DNOCS, 1985. 2v.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed.. São Paulo: Makron, 1993.

_____. **Gerenciando pessoas** - O passo decisivo para a administração participativa. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

CODEVASF. Distrito de Irrigação. Acesso em 20/10/2008, disponível em www.codevasf.gov.br/programas_acoes/transferencia-de-gestao/distrito-de-irrigacao-1

CRESPO, Antônio Arnot. **Estatística fácil**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CUNHA, Adilina Maria Silva da; ARAÚJO, Ana Maria Souza de (Orgs.). **Estatística aplicada à educação**. Fortaleza: 2000, Apostila UVA.

DIAS, Adriano Batista. Em tempos de SUDENE: ouvidos e olvidos. In: **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. Especial 840-855, dez. Fortaleza, 1999.

DNOCS. **Diagnóstico**: Perímetro Irrigado Morada Nova de 1982. 2ª Diretoria Regional do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. Divisão de Assistência aos Perímetros. Fortaleza, 1983. Relatório. Publicação interna.

_____. **Novos tempos. Novos rumos**. Diretoria de Irrigação. Relatório. Fortaleza: 1984, 58 p.

_____. **Portaria n. 01/DIRGA**. Aprova o regulamento geral para operação e manutenção da infraestrutura de irrigação, drenagem e proteção das terras compreendidas nos perímetros irrigados do DNOCS. Fortaleza: DNOCS, 1979.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Editora Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, São Paulo 1995.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPPLAN, **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Planejamento. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.

EFFERTZ, R.; OLSON, D. C.; VISSIA, R.; ARRUNATEGUI, H. Operação e manutenção de projetos de irrigação. In: **Manual de Irrigação**. Brasília: Secretaria de Irrigação, v. 4, 1993.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

GADELHA, Waldenisia de Sousa; DANTAS NETO, José; CURI, Rosires Catão; PINTO JUNIOR, Douglas Augusto. Cálculo da tarifa d'água parcela K1, considerando a capacidade de pagamento dos perímetros públicos irrigados. In: **XXXIV Congresso Brasileiro de Engenharia Agrícola**, 2005, Canoas, RS. Anais do XXXIV Congresso Brasileiro de Engenharia Agrícola, 2005, v.1.

GEORGE JR. **The history of management thought**. Nova York: Englewood Cliffs, 1968.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. 8. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **História geral da civilização brasileira**. 3a ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968.

_____. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

YRUELA, M. P.; GUERRERO, M. M. G. Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa "Leader". **Papeles de economía española**. n. 60-61, p. 219-233, 1994.

MI – Ministério da Integração Nacional. **Relatórios sobre o diagnóstico do Perímetro Irrigado Morada Nova, Ceará**. Secretaria de infraestrutura Hídrica. Departamento de Desenvolvimento Hidroagrícola. Brasília: 2005 (Relatório não publicado)

MI – Ministério da Integração Nacional. **Portaria n. 1.529**. Aprova os critérios de participação financeira do governo nos custos operacionais dos perímetros irrigados em funcionamento. Brasília: 2007

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto, relatório, publicações e trabalhos científicos**. São Paulo: Atlas, 2001.

LLAMBI, L; ARIAS, E; FREIRE, G. **Coping with globalization: new identities and responses of rural social agents in Latin America**. [S.l.: s.n.]. 1997. Mimeografado.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

MAXIMIANO, Antônio C.A. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

MENDONÇA, Selvina da Costa. Dependência do Estado como barreira a emancipação dos pequenos produtores assentados no Perímetro Irrigado Maniçoba (Juazeiro-BA). Dissertação de Mestrado pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe. UFS, 2006.

MINTER. **Projeto de irrigação de Morada Nova**: diagnóstico da população. DNOCS: Fortaleza, 1969. Mime. 72 p.

NEVES, Nelson Serra e; ALMEIDA, José Alberto de; FERREIRA, Ebbe Martins. **Projeto Morada Nova**: planejamento físico rural. DNOCS, Fortaleza, 1982.

OLIVEIRA, Sílvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica**. São Paulo: Pioneira, 1999.

PORTAL POLÍTICO. **O FMI e o projeto-piloto de investimento no Brasil**. Disponível em: www.portalpolitico.com.br/jornalismo/230205br.htm-45k. Acesso em 01/08/2008.

KHANDWALLA, Prapic N. **The design of organizations**. New York: Hancourt Brace, 1977.

SANTOS, Boaventura de Souza. Um pós-moderno contra o apartheid global. **Entrevista a Eduardo Sterzi**. Zero Hora, Caderno Cultura, p. 6, 6 jul. Porto Alegre, 1996

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SMITH, B. **Decentralization**: the territorial dimension of the state. London: George Allen and Uniwin, 1985.

STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária hoje**. (Org). Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1994.

STEPHAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o Poder do Demos. **Dados**. Revista de Ciências Sociais, v. 42, nº 2. Rio de Janeiro, 1999.

STEWART, Thomas A. **Capital intelectual**: a nova vantagem competitiva das empresas. 2. ed., Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.

SUDENE. **Estudo geral de base do Vale do Jaguaribe**. Grupo de Estudos do Vale do Jaguaribe. Vol. 1 e 2. Recife, 1967.

TORO, Bernardo. A educação como mecanismo de transformação social. Encontros de sustentabilidade, 28 de julho. Banco Real: ABN, AMRO, 2006. Disponível em www.bancoreal.com.br/sustentabilidade/pdf/artigo_bernardo_toro_formatado_educar.pdf. Acesso em 07 abr. 2008.

TOURAINÉ, A. Os novos conflitos sociais: para evitar mal-entendidos. **Lua Nova**, 17, 5-18. São Paulo, Cedec, 1989.

VOLKER, K. Local commitment for sustainable rural landscape development. **Agriculture, ecosystems and environment**. v. 63, n. 2/3, p. 107-120, 1997.

WREN, Daniel A. **The evolution of management thought**. 4a ed., New York: Wiley&Sons, 1994.

APÊNDICE A – Roteiro da entrevista semi-estruturada, realizada no Perímetro Irrigado Morada Nova, município de Morada Nova, Ceará, em julho de 2008.

1 – Identificação (Chefe de família)

- 1.1 – Nome do(a) entrevistado (a): _____
- 1.2 – Local de trabalho (Setor/Lote): _____
- 1.3 – Local de residência (Setor/Casa): _____
- 1.4 – Sexo: _____
- 1.5 – Naturalidade (Sítio, Povoado, Município): _____
- 1.6 – Data de Nasc: ____/____/____
- 1.7 – Estado Civil: Casado(a) [] Solteiro(a) [] União estável [] Separado(a) []
Divorciado(a) [] Viúvo(a) [] Outros: _____
- 1.8 – Escolaridade: Não alfabetizado [**1**] Ensino Infantil [**2**] Ensino Fundamental Incompleto [**3**] Ensino Fundamental Completo [**4**] Ensino Médio incompleto [**5**] Ensino Médio completo [**6**] Ensino Superior Incompleto [**7**] Ensino Superior Completo [**8**]
- 1.9 – Estuda atualmente: Sim [] Não []
- 1.10 – Há quanto tempo o(a) chefe da família trabalha como irrigante? ____ anos
- 1.11 – E antes de ser irrigante, em que trabalhava? _____
- 1.12 – Qual a renda mensal do chefe da família (incluindo outras rendas, além da que tem com produção agropecuária): 0 - 1 SM [] 1 – 2 SM [] 2 – 3 SM [] 3 – 4 SM []
4 – 5 SM [] + de 5 SM []
- 1.13 – Produção agrícola:
- Cultura: _____ Hectare: _____ Produção: _____
- Cultura: _____ Hectare: _____ Produção: _____
- Cultura: _____ Hectare: _____ Produção: _____
- 1.14 – Pecuária: Bovinos de corte [] Bovinos de leite [] Ovinos [] Caprinos []
- Produção pecuária: produto: _____ Quantidade: _____
- Produção pecuária: produto: _____ Quantidade: _____
- Produção pecuária: produto: _____ Quantidade: _____
- 1.15 - Quadro de composição familiar:

Nome completo	Grau de parentesco com o chefe da família	Idade (anos)	item 1.8

2 – Situação Sócio-econômica familiar

2.1- Composição familiar (Item 1.15)

2.2 - A família tem alguma renda complementar como: Aposentadoria [] Auxílio doença [] Bolsa família/bolsa escola [] Vale gás [] Outros _____

2.3 - Total da renda familiar: 0 - 1 SM [] 1 – 2 SM [] 2 – 3 SM [] 3 – 4 SM [] 4 – 5 SM [] + de 5 SM []

2.4- Despesas mensais: Água/ valor R\$ _____ Energia/ valor R\$ _____ Alimentação/ valor R\$ _____ Medicamentos/ valor R\$ _____ Educação/ valor R\$ _____ Lazer/ valor R\$ _____ Outros/valor R\$ _____

2.5- Existem pessoas maiores de 18 anos desempregadas? Sim [] Não []

2.5.1- Relacionar os membros: _____

2.6- Existem crianças e/ou adolescentes trabalhando? Sim [] Não []

2.6.1- Relacionar os membros: _____

2.7- Pessoas sem documentação como: certidão de nascimento [] CTPS [] RG [] CPF [] Título de eleitor []

2.7.1- Relacionar os membros: _____

2.8- Há na família portadores de necessidades especiais: Sim [] Não []

2.8.1- Classificação da deficiência: Mental [] Auditiva [] Visual [] Física [] Múltiplas []

2.8.2- Relacionar os membros: _____

2.9 – Presença de idosos: 60 – 70 anos [] 70 – 80 anos [] 80 – 90 anos [] acima de 90 anos []

3 – Situação Habitacional /infraestrutura urbana

3.1- Características da localização (aspectos ambientais e físicos desfavoráveis): Área de risco [] Aterros sanitários/lixões [] Morros/encostas [] Erosões [] Cemitérios []

- Lixo hospitalar [] Favelas [] Penitenciárias [] Indústrias poluentes [] Clube noturno [] Oficinas mecânica/barulhos [] Feira livre [] Outros: _____
- 3.2- Tipo de localidade: Urbana [] Rural []
- 3.3- Forma de Ocupação: Própria [] Alugada [] R\$_____ Cedida [] Coabitada [] Especificar com quem: Morador [] Meeiro [] Arrendatário [] Outros: _____
- 3.4- Edificação: Taipa [] Alvenaria [] Misto [] Madeira [] Lona []
Outros: _____
- 3.5- Uso da Unidade Habitacional: Residencial [] Misto []
- 3.5.1- Se misto, opções como: Lojinha [] Bar [] Merceria [] Oficina [] Outros _____
- 3.6 - Nº total de cômodos: _____ Assinale os cômodos existentes e especifique a quantidade:
[] Sala____. [] Quarto____. [] Cozinha ____ . [] Alpendre____. [] Quintal ____ .
[] Banheiro____. [] Outros: _____
- 3.7- Tipo de piso: Tijolo [] Cimento [] Chão batido [] Cerâmica [] Areia []
Outros: _____
- 3.8- Tipo de revestimento das paredes: Reboco [] Sem reboco/tijolo a mostra [] Chapisco [] Outros _____
- 3.9- Unidade sanitária: Sim [] Não [] Possui: Vaso sanitário [] Chuveiro [] Tanque [] Torneira []
- 3.10- Localização da unidade sanitária: Dentro de casa [] Fora de casa []
- 3.11- Revestimento da unidade sanitária: Reboco [] Sem reboco/tijolo à mostra [] Chapisco [] Cerâmica []
- 3.12- Tempo de residência na comunidade: _____ e no Imóvel: _____
- 3.13- Energia/ Iluminação: Lampião [] Lamparina [] Vela [] Elétrica [] Se elétrica: Oficial [] Gambiarra []
- 3.14- Destino do Lixo: Coleta pública [] Queimado [] Terreno baldio [] Enterrado []
Outros _____
- 3.15- Formas de acondicionamento do lixo: Saco plástico [] Tambor [] Outros: _____
- 3.16- Abastecimento de água: Rede pública [] Bomba/chafariz [] Cisterna [] Cacimba [] Carro pipa [] Chuva [] Outros _____
- 3.17- Esgotamento Sanitário: Rede pública [] Fossa séptica [] Fossa sumidouro [] Estação de tratamento [] Vala [] Céu aberto [] Outros _____
- 3.18- Tipos de poluição: Fumaça [] Poeira [] Mau cheiro [] Esgoto [] Lama [] Outros _____
- 3.22- Pavimentação: Asfalto [] Calçamento [] Areia [] Piçarra [] Vereda [] Outros _____

- 3.23- O que acha do lugar onde mora? Ótimo [] Bom [] Ruim [] Péssimo [] Por quê? _____
- 3.24 – Você faz manutenção da casa em que mora? Sim [] Não []
- 3.25 - Além da residência do DNOCS, você construiu outra casa? Sim [] Não [] Fez ampliação para acomodar filho(a) casado(a) []
- 3.26 – Você tem vontade de deixar de morar neste centro habitacional? Sim [] Não []

4 – Condições de Saúde

- 4.1- Doenças mais freqüentes: Víroses [] Verminoses [] Diarréia [] DSTs [] Dengue [] Cólera [] Chagas [] Pano branco [] Hanseníase [] Escabioses [] Cárie [] Câncer [] Alcoolismo [] Respiratórias [] / especificar a origem _____
Intoxicação [] Outras _____
- 4.2- Consumo de água/ Quanto ao tratamento: Filtrada [] Fervida [] Cloração [] Coada [] Sem tratamento [] Outros _____
- 4.3- Quanto ao acondicionamento da água: Pote [] Garrafão [] Quartinha [] Filtro [] Geladeira [] Outros _____
- 4.4- Quanto à produção de alimentos: fogão a gás [] fogão a lenha [] fogareiro [] carvão [] outros _____
- 4.5- Com que freqüência a família se consulta com o dentista : nenhuma [] em casos de urgência [] 1 vez por ano [] 2 vezes por ano [] + de 2 vezes por ano []
- 4.6- Todas as Crianças residentes no domicílio encontram-se em dia com a vacinação: Sim [] Não []
- 4.7- Mortalidade infantil na família: Sim [] Não [] Quantos casos? _____
- 4.8- Em caso de doença, procura: Hospital [] Posto de saúde [] Agente de saúde [] Rezadeira [] Farmácia [] Outros: _____
- 4.9 – Há presença de agente de saúde pública? Sim [] Não []
- 4.10- Existem pessoas apresentando desnutrição? Sim [] Não []
Motivos: _____
- 4.11 – Você e sua família faz exames de prevenção de doenças? Mama [] Útero [] Próstata [] Tuberculose Outras: _____

5 – Organização comunitária

- 5.1- Equipamentos comunitários/serviços da área onde reside: Escola [] Creche [] Praça []

Campo de futebol [] Templo religioso [] Posto de saúde [] Transporte coletivo [] Segurança [] Projetos [] Associações [] Outros [] _____

5.2- Considera a oferta desses equipamentos/serviços satisfatória? Sim [] Não []
Por que: _____

5.3- Você gosta de morar na comunidade? Sim [] Não []

5.4- Se não, quais os motivos: violência [] distância [] falta de serviços comunitários [] vontade de sair do local [] outros _____

5.5- Quais os principais problemas existentes na comunidade? _____

5.6- Dê possíveis sugestões para a resolução desses problemas: _____

5.7- Do que a comunidade mais necessita? (aspectos físicos, sociais) _____

5.8- Existe pessoas ou associações à frente das ações da comunidade? Sim [] Não []

5.9- O que você acha dessas pessoas ou associações? _____

5.10- Você costuma fazer reivindicações para essas pessoas ou associações? Sim [] (para a comunidade [], em benefício próprio []) Não []

5.11- Existe na comunidade algum projeto de geração de emprego e renda? Sim [] Não []
Qual _____

6 - Água de irrigação

6.1 - Quem faz o serviço de distribuição da água de irrigação para o seu lote? _____

- 6.2 – Os serviços executados na distribuição da água de irrigação atende as necessidades do seu lote? Sim [] Não [] Em parte []
- 6.3 – Em caso negativo, o que você pode atribuir as causas deste problema de distribuição? _____

- 6.4 - Quantifique a perda na produção agrícola provocada pelo problema de distribuição da água de irrigação em seu lote:
[] pequena, em torno de ____ %
[] média, em torno de _____ %
[] grande, em torno de _____ %
- 6.5 - Há especificamente uma área em seu lote afetada por problemas de distribuição da água de irrigação? Sim [] _____ ha ou _____ %. Não []
- 6.6 – Identifique os serviços prestados no gerenciamento da distribuição da água de irrigação em seu lote: _____
- 6.7 – Qual é a sua opinião sobre os serviços desenvolvidos no gerenciamento da distribuição da água de irrigação aos lotes individuais?

- 6.8 – Há controle do volume de água distribuída para o seu canal parcelar? Sim [] Não []
- 6.9 – Em caso afirmativo, que tipo de controle é efetuado? _____

- 6.10 – Em caso afirmativo, qual a importância deste controle do volume de água distribuído aos lotes? _____
- 6.11 – Se não, o que afeta ao seu lote e ao perímetro a ausência de controle do volume de água?

- 6.12 – Você identifica algum desperdício de água de irrigação? Em seu lote: Sim [] Não []
No perímetro: Sim [] Não []
- 6.13 – Em caso afirmativo, sabe identificar as causas deste desperdício? Sim [] Não [] Em caso afirmativo, identifique no seu lote: _____,
no perímetro: _____.
- 6.14 – Você faz manutenção no canal parcelar do seu lote? Sim [] Não []
- 6.15 – Você tem idéia do volume de água gasto em seu lote? Sim [] Não []

- 6.16 – Que critério você utiliza para definir a quantidade de água que a planta precisa? Sensor de umidade [] Dados meteorológicos [] Tanque de evaporação [] Dados empíricos [] Nenhum critério []
- 6.17 – Você recebeu orientação para utilizar racionalmente a água de irrigação? Sim [] Não []
- 6.18 – Você sabe o que é tarifa de água K2? Sim [] Não []
- 6.19 – Você pode explicar para que serve esta tarifa de água K2? _____

- 6.20 – Você participa da definição do valor da tarifa de água K2? Sim [] Não []
- 6.21 - Você sabe como é estipulado o valor da tarifa de água K2? Sim [] Não []
- 6.22 – O valor pago pelos irrigantes da tarifa de água K2 cobre as despesas prevista de operação e manutenção do perímetro? Sim [] Não [] Parcialmente []
- 6.23 - Se o valor da tarifa de água não cobre as despesas de operação e manutenção, no seu entender o que a administração do perímetro deve fazer? _____

- 6.24 - Há inadimplência no pagamento da tarifa de água K2? Sim [] Não []
- 6.25 - O que você sugere para evitar a inadimplência do pagamento da tarifa de água K2?

- 6.26 - Havendo inadimplência, você sabe informar como o Distrito assegura a continuidade dos serviços de administração, operação e manutenção do perímetro? Sim [] Não []
- 6.27 - Em que implica a não continuidade dos serviços prestados pelo Distrito? _____

- 6.28 – A cultura que você explora em seu lote irrigado dá renda suficiente para a manutenção de sua família e cobrir o valor da tarifa de água K2? Só manutenção da família [] Manutenção da família e pagamento parcial da tarifa de água [] Manutenção da família e pagamento total da tarifa de água [] Complementação com outras rendas para o pagamento total da tarifa de água []
- 6.29 – É feito um calendário de exploração agrícola para cada ano? Sim [] Não []
 Por quê? _____
- 6.30 – Se é feito um calendário anual, você participa na definição do que e quando plantar? Sim [] Não [] Por quê? _____

6.31 – Havendo este calendário, você e demais irrigantes cumprem o que foi estabelecido? Sim Não Por quê? _____

7 Água de drenagem

7.1 - Há problemas de drenagem no seu lote? Sim Não

7.2 - Há perdas na produção agrícola devido a deficiência de drenagem no seu lote? Sim Não

7.3 - Em caso positivo, quantifique as perdas

pequena, em torno de ___ %

média, em torno de _____ %

grande, em torno de _____ %

7.4 - Qual a área afetada pela deficiência de drenagem em seu lote?

_____ ha ou _____ % Isto prejudica em que? _____

7.5 - Há necessidade de sistematização no seu lote? Sim Não Por quê? _____

7.6 - Qual o nível de conservação do dreno parcelar do seu lote? Bom Regular Insuficiente Não há dreno parcelar

7.7 - Quem faz a limpeza e a manutenção do sistema de drenagem de uso comum? O irrigante A Cooperativa O Distrito de Irrigação O DNOCS A Prefeitura Outros: _____

7.8 – Qual a importância da drenagem das águas de irrigação para o seu lote e para o perímetro?

7.9 – Não havendo drenagem das águas de irrigação, o que pode ocorrer com o seu lote e com os demais lotes irrigados? _____

8 Rede Viária

8.1 - Como está a situação das estradas que dão acesso ao lote?

Boa Regular Péssima

- 8.2 – Quem mantem as estradas que dão acesso ao seu lote? O irrigante A Cooperativa
O Distrito de Irrigação O DNOCS A Prefeitura Outros: _____
- 8.3 – Pavimentação das estradas principais do perímetro: Asfalto Calçamento Piçarra
 Sem revestimento
- 8.4 – Manutenção das estradas principais do perímetro: O irrigante A Cooperativa O Distrito
de Irrigação O DNOCS A Prefeitura Outros: _____
- 8.5 – Situação das obras d’arte (pontes, potilhões, bueiros): Boa Regular Péssima

9 Gestão ou Emancipação

- 9.1 - O que você entende por emancipação do perímetro? _____

- 9.2 - Você sabe o que é transferência da gestão do perímetro? Sim Não
- 9.3 - Você já participou de discussão que envolve esta idéia de emancipação ou de transferência
da gestão dos perímetros públicos de irrigação? Sim Não
- 9.4 – Se você já participou desta discussão, em que ponto influenciou no processo da
transferência da gestão do governo para os irrigantes? _____

- 9.5 – A sua não participação influenciou em alguma coisa no processo desta transferência?
Sim Não Não sabe precisar
- 9.6 – Na sua opinião qual seria a melhor forma de discussão do processo de transferência da
gestão do governo para os irrigantes? _____

- 9.7 – O processo da transferência da administração do perímetro iniciou-se no ano de 1988 com
a celebração de um convênio entre o DNOCS e a Cooperativa Central. Que mudanças
ocorreram a partir desta data com a saída do DNOCS?

- 9.8 – O perímetro tem condições de se manter funcionando sem a presença do DNOCS?
 Sim Não Por que? _____

- 9.9 - Em 2000 foi constituído um distrito de irrigação, que é uma entidade responsável pela execução dos serviços de administração, operação e manutenção de toda infraestrutura de irrigação e drenagem do perímetro. O que mudou com esta nova instituição? _____

- 9.10 - O programa transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação foi instituído para o quadriênio 2004-2007. Este programa foi apresentado e discutido com toda a comunidade de irrigantes?
 Sim Não Não conhece o programa Não sabe informar
- 9.11 – Em caso afirmativo, de que forma foi discutido o programa com a comunidade de irrigantes?
 Ciclo de palestras Debates em audiência pública Discussão sobre as etapas e metas do programa Avaliação da situação atual e futura Outras formas: _____

- 9.12 – Em caso negativo, você acha importante fazer uma discussão do programa que o governo deseja implantar antes de sua execução? Sim Não É indiferente
- 9.13 – Nos programas de transferência da gestão ou de emancipação, o governo estabelece uma data limite para seu total afastamento, de forma que os próprios irrigantes devem a partir daquela data operar e manter o perímetro sem a presença do governo. Que data você estabelece para que isto ocorra? 2009 2010 2011 Outra data: _____.
- 9.13 – Com este programa de transferência da gestão o governo, anualmente, libera recursos financeiros para a recuperação e modernização dos perímetros. Você conhece os valores liberados anualmente para o Perímetro Irrigado Morada Nova? Sim Não . Se afirmativo, estes valores são suficientes? Sim Não Não sabe precisar
- 9.14 – Nas aplicações dos recursos financeiros dentro do perímetro, você toma conhecimento do que foi feito, ou seja, há uma prestação de conta de forma transparente?
 Sim Não De que forma? _____

- 9.15 – Os recursos financeiros só são liberados pelo governo mediante um Plano de Trabalho que é apresentado ao DNOCS. Você participa da elaboração e discussão deste Plano de

Trabalho? Sim [] Não [] Não conhece este Plano []

9.16 – Se afirmativo, qual a forma de participação na elaboração e discussão do Plano de Trabalho? _____

9.17 - Em caso negativo, você sabe de que forma é elaborado o Plano de Trabalho? _____

9.18 – Você quer acrescentar alguma coisa além do que já foi perguntado?
