

Avaliação do Programa Transferência da Gestão de Perímetros de Irrigação na Percepção dos Irrigantes do Projeto Morada Nova

RESUMO

Analisa a transferência da gestão do Perímetro Irrigado Morada Nova, Ceará, no período compreendido entre 2004 e 2007, quando ocorreu a implantação do Plano Plurianual do Governo Federal para o mesmo quadriênio. Nesse Plano inseriu-se 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 com os irrigantes do Perímetro Irrigado Morada Nova – por este representar um espelho de todos os perímetros implantados na década de 1970 – e consulta a documentos oficiais, complementados com relatos técnicos. O estudo permite compreender que a transferência da gestão avançou na recuperação das infraestruturas, mas deixou a desejar quanto à realização de um trabalho de apropriação das técnicas metodológicas desse processo, junto à comunidade usuária do sistema de irrigação. Também identifica a exclusão significativa de irrigantes, caracterizada por não-participação e não-envolvimento na transferência da gestão.

PALAVRAS-CHAVE

Transferência. Gestão. Perímetro Irrigado.

José Alfredo de Albuquerque

- Engenheiro Agrônomo do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS);
- Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Francisca Silvania de Sousa Monte

- Professora do Departamento de Economia Doméstica e do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC.

Luiz Antônio Maciel de Paula

- Professor do Departamento de Economia Agrícola e do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da UFC.

1 – INTRODUÇÃO

A política de irrigação foi concebida na década de 1970 e ficou bastante caracterizada pelos perímetros públicos de irrigação que tinham como finalidade a inserção de famílias de agricultores, objetivando mudanças no processo produtivo, saindo de uma agricultura tradicional para uma exploração racional dos solos e água. A Lei de Irrigação foi o marco legal dessa política, estabelecendo critérios de desapropriação de terras e consequente transformação das áreas desapropriadas em perímetros públicos de irrigação. (BRASIL. LEI DE IRRIGAÇÃO Nº 6.662, 2010; BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2001a).

O perímetro irrigado é dividido em pequenas áreas, denominadas de lotes irrigados e, dependendo de seu tamanho, classificados como familiar ou empresarial. O lote familiar é destinado a uma família de agricultores e é composto por uma área irrigada, uma de sequeiro e uma habitacional. O lote empresarial não tem área destinada a habitação e deve ser ocupado por um técnico em ciências agrícolas ou por pessoa física ou jurídica que tenha na agricultura irrigada sua principal atividade. Os lotes familiares e empresariais podem ser alienados aos seus ocupantes.

Ao Estado compete a distribuição da água de irrigação aos respectivos lotes, até um ponto de captação ou tomada d'água. É esse serviço de distribuição da água aos lotes irrigados que o Estado objetiva transferir diretamente aos irrigantes 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 até a década de 1980 era efetuado diretamente pelo Estado. A legislação vigente estabelecia condicionantes para emancipação do perímetro, porém a infraestrutura deveria continuar a pertencer ao Poder Público, assim como os serviços de administração e operação. (BRASIL. DECRETO Nº 89.496, 2010). Com as alterações na legislação, foi iniciada a emancipação dos perímetros públicos de irrigação, com a inclusão da transferência dos serviços do Poder Público ao setor privado.

A iniciativa pioneira desse processo foi o Programa de Irrigação do Nordeste (Proine), criado em 1986, que teve por mérito promover mudanças institucionais, dentre as quais 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. LEI DE IRRIGAÇÃO Nº 6.662, 2010). O Estado entende que a emancipação do perímetro perpassa pela comunidade e que esta deve estar apta a se desenvolver social e economicamente. (BRASIL. DECRETO Nº 89.496, 2010). A emancipação configura-se como uma transferência das ações do Governo aos irrigantes.

Em 1996, foi 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. LEI Nº 10.204, 2010), 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.

De acordo com o Plano Plurianual para o quadriênio 2004-2007 (BRASIL, 2003), fica estabelecido 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. O segundo tem por objetivo transferir os perímetros públicos de irrigação à autogestão pelos usuários.

O Programa Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação foi inserido no Plano Plurianual 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.¹ Este programa, que recebe o número 1038, foi concebido para atender macrodiretrizes como: a regularização fundiária, revitalização da infraestrutura de uso coletivo, assistência técnica, capacitação dos pequenos produtores e integração da produção aos mercados locais e externos. Com a consolidação dos recursos financeiros do programa e a respectiva regionalização, o Nordeste foi privilegiado 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 (MI), tiveram recursos alocados e garantidos, por força de lei, para atender aos objetivos do Programa 1038 num horizonte de até 2011. Dentre os 38 perímetros do Dnocs, o MI fez um ajuste nos critérios de seleção para o ingresso no Programa 1038, dando prioridade aos perímetros de médio e grande porte, deixando para uma segunda fase aqueles considerados pequenos e que, possivelmente, não responderiam aos investimentos.

Com esses ajustes no programa, ficaram apenas 21 perímetros do Dnocs que seriam contemplados com a transferência da gestão. Nesses, o MI realizou um diagnóstico sobre a irrigação, identificando aspectos da administração, regularização fundiária, operação, manutenção, assentamento de irrigantes, custos fixos e arrecadação de tarifas, entre outros, para dar sustentação ao programa. Em 2005, foi lançado o Projeto-Piloto de Investimento (PPI) e realizada nova seleção nos 21 perímetros. O MI identificou dez perímetros para ingressar no PPI, antecipando, conseqüentemente, os prazos de transferência da gestão para, no máximo, dezembro de 2007. (BRASIL, 2005b).

A irrigação como política pública faz parte das ações institucionais que o Estado brasileiro

implementou ao longo de sua história republicana em busca do desenvolvimento. Essa estratégia se enquadra na fase de modernização conservadora, que teve início em meados do século XX e foi precedida pela chamada fase hidráulica, caracterizada pelas grandes obras contra as secas. Ao longo do século imediatamente passado, as barragens foram utilizadas para atender à crescente demanda por água. Entre as décadas de 1930 e 70, a construção de grandes barragens se tornou sinônimo de desenvolvimento e progresso econômico. Elas eram vistas como símbolos de modernização e da capacidade de a humanidade controlar e utilizar recursos naturais e um fator decisivo para a arrancada da economia dos países onde se construíram. (MONTE, 2005). Estudos comprovam que a solução hidráulica desviou o foco da questão, elegendo a seca como vilã da história, e não promoveu o desenvolvimento. (MONTE, 2005; TAVARES, 2004).

Por sua vez, a política de irrigação mostrou-se também equivocada ao usar estratégia conservadora que não atingiu os fundamentos do atraso da região Nordeste e optou pela modernização da agricultura. Deficiências na política adotada para os perímetros irrigados foram apresentadas em estudos de avaliação do impacto das atividades de irrigação no Semiárido brasileiro, que concluíram apontando inúmeros fatores de inibição do sucesso dos projetos. (BANCO MUNDIAL, 2004). Dentre esses fatores, destacam-se falhas no financiamento, atraso nas obras, interferência política, critérios inadequados de seleção dos irrigantes e planejamento e gestão inapropriados. (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2001b).

Este ensaio procurou avaliar a transferência da gestão, preconizada no Programa 1038 do Governo para o quadriênio 2004-2007, na percepção dos irrigantes do Perímetro Irrigado Morada Nova, localizado no município de Morada Nova, Ceará. A escolha desse perímetro para o estudo decorreu do fato de sua ocupação quase majoritária por irrigantes familiares, contando apenas com dois técnicos em ciências agrárias com áreas individuais correspondentes a duas vezes a área de um irrigante familiar. Além disso, por ser um laboratório de estudos pioneiros de irrigação pelo Dnocs, num dos vales úmidos mais ricos do Estado do Ceará.

¹ Convém estabelecer uma diferença entre usuário do sistema de irrigação pública e irrigante. O primeiro é uma pessoa física ou jurídica que se utiliza da água de irrigação proveniente de um sistema público, podendo ser irrigante ou não. Irrigante é uma pessoa física ou jurídica que se dedica, em determinado projeto de irrigação, à exploração de um lote agrícola.

Dentre os 21 perímetros selecionados para o programa, Morada Nova é o único que se destaca por ter quase 100% de irrigantes familiares, diferentemente dos selecionados para o PPI, que possuem mais de 50% de irrigantes do tipo empresário ou técnico em ciências agrárias. Justifica-se, com efeito, o fato de que, mesmo não tendo sido incluído entre os dez do projeto-piloto, que exige um prazo curto para a emancipação, Morada Nova, pelas suas peculiaridades há pouco descritas, torna-se relevante do ponto de vista do objeto deste estudo, que trata da transferência da gestão.

No perímetro sob exame, ainda prevalece o sistema de irrigação por gravidade, com sulcos de irrigação em culturas diversas (banana, feijão, capim, sorgo, melancia e abóbora) e por inundação na cultura do arroz. A concepção do projeto foi mista, com culturas irrigadas e pecuária leiteira. A cultura tradicional é o arroz, cuja economia local e do município está em torno desta exploração. Nos últimos dez anos, como alternativa de aproveitamento dos restos culturais, os irrigantes também estão priorizando a pecuária de leite, fruto da importação, na década de 1980, de matrizes holandesas da Argentina, puras de origem, e isto possibilita um acréscimo significativo à renda familiar.

A possibilidade de desvencilhar-se dos laços que unem os irrigantes de Morada Nova ao Dnocs emergiu no fim dos anos 1980, no lastro das políticas públicas de emancipação 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, deixaram de ser administrados pelo Dnocs, por meio de uma gerência institucional, e passaram a ter uma gestão compartilhada com as organizações de produtores. 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. (QUEIROZ, 1993).

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 acompanhavam 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 (MN1), área predominante de cultivo do arroz, e por ter sido esse local o marco inicial do perímetro.

2 – O PROGRAMA 1038: TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DOS PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO

A premissa básica da transferência da gestão é a assunção, pelos usuários do sistema de irrigação, das despesas correspondentes à administração, operação, conservação e manutenção das infraestruturas de irrigação de uso comum. Estas despesas, conforme marco legal, são divididas proporcionalmente entre irrigantes, sob a forma de tarifa de água, com critérios baseados na utilização da água de irrigação e nas áreas irrigáveis entregues aos irrigantes. (BRASIL. DECRETO Nº 2.178, 2010).

Os perímetros públicos de irrigação, sob a jurisdição do Dnocs, até meados do ano de 1986, eram administrados, operados e mantidos pelo Governo Federal, arrecadando-se dos usuários do sistema de irrigação uma tarifa de água correspondente aos custos desses serviços. Com a introdução dos programas de emancipação dos perímetros públicos de irrigação, esses serviços foram, gradativamente, sendo transferidos e assumidos pelos usuários do sistema, numa gestão compartilhada com o Governo. A transferência desses serviços já estava prevista no Decreto que regulamenta a Lei de Irrigação, e estes seriam assumidos pelos irrigantes quando eles dispusessem de uma “vida administrativa própria e atividades comerciais autônomas.” (BRASIL. DECRETO Nº 89.496, 2010).

A transferência da gestão ou emancipação dos perímetros públicos de irrigação esteve sempre presente nos diversos programas de governo. Em 2001, a Lei n. 10.204 (BRASIL. LEI Nº 10.204, 2010) estabelece ao Dnocs que, no “prazo de cinco anos, concluirá a implementação do Programa de

Emancipação dos Perímetros Públicos de Irrigação, atualmente em operação, transferindo, em definitivo, a sua administração às organizações de produtores ou a outras entidades de direito privado”. Antes de esse prazo se expirar, novo programa – objeto deste estudo – foi instituído e novas metas foram estabelecidas.

Os custos diretos e indiretos, relativos às despesas transferidas do Governo aos usuários do sistema, são cobertos com os recursos provenientes da cobrança da tarifa de água k2, que corresponde às despesas anuais de administração, operação e manutenção, para os lotes que irrigam com um determinado sistema de irrigação, em reais, calculado com base no consumo de 1.000 metros cúbicos de água. Inicialmente, o cálculo da parcela da tarifa de água, correspondente ao custeio dessas despesas, costumeiramente chamada de tarifa de água k2, era feito com base na apropriação de custos médios, por 1.000 metros cúbicos de água utilizada, com base no período ou ano anterior. (DNOCS, 1979).

O Decreto n. 2.178 (BRASIL. DECRETO Nº 2.178, 2010) 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 passaram a ser rateadas entre os irrigantes e cobradas na forma definida pelas organizações. O Governo transfere, assim, a responsabilidade do cálculo dos custos operacionais para as organizações conveniadas.

O presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, ao apresentar o Plano Plurianual 2004-2007 (PPA) em sua mensagem presidencial, esclareceu 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 que a “sociedade civil brasileira avaliou o PPA e formulou sugestões e propostas.” (BRASIL. LEI Nº 10.933, 2010, p. 9).

O PPA, para o quadriênio 2004-2007, foi instituído pela Lei n. 10.933, em 11 de agosto de 2004 (BRASIL. LEI Nº 10.933, 2010), 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 nesse plano têm início no exercício de 2005. (BRASIL. LEI Nº 11.070, 2010).

A recuperação do crescimento da economia e a formação de um mercado de consumo de massa são o que objetiva o PPA 2004-2007. Esse crescimento, entretanto, 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). Com efeito, 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, 2003, p. 22).

Os recursos hídricos, dentro do PPA 2004-2007, faziam parte das ações dos Programas Conviver, Proágua, Eficiência e Desenvolvimento da Agricultura Irrigada, além da Integração de Bacias Hidrográficas. (BRASIL, 2003). Essas ações tratavam de forma genérica a economia de água e incorporação de áreas irrigadas ociosas, sem direcionamento específico aos perímetros públicos de irrigação. Em dezembro de 2004, o Governo Federal sancionou a Lei n. 11.070 (BRASIL. LEI Nº 11.070, 2010) para alterar o anexo II da Lei n. 10.933 (BRASIL. LEI Nº 10.933, 2010) e incorporar os Programas 0167 – Brasil Patrimônio Cultural e 1038 – Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação.

O Programa 1038, mais conhecido como Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação, deu novo tratamento à questão do

aproveitamento dos recursos hídricos na irrigação pública. De acordo com o Anexo II da Lei 11.070 (BRASIL, LEI Nº 11.070, 2010), foi feita uma consolidação dos valores para esse Programa, na ordem de R\$ 285.556.500,00, bem como procedida à regionalização, que incluía o Centro-Oeste, Nacional, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul. A região Nordeste foi privilegiada com 85,5% do total desse volume de recursos.

O Programa Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação tem por objetivo transferir os perímetros públicos de irrigação em condições adequadas à autogestão pelos seus usuários. Para todos os perímetros de irrigação, sob a jurisdição do Dnocs, relacionados no Anexo II do referido instrumento legal, num total de 38, foram alocados recursos financeiros para execução da recuperação da infraestrutura de irrigação de uso comum. 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.

Numa avaliação prévia do Ministério da Integração, dos 38 perímetros irrigados sob a jurisdição do Dnocs, 17 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. (BRASIL, 2005a).

Para possibilitar o alcance das diretrizes do Programa, o Ministério da Integração Nacional (MI) necessitava de um plano de trabalho que priorizasse ações, de forma que os perímetros obtivessem a sustentabilidade técnica, econômica, social e humana. (BRASIL, 2005a). Segundo esse Ministério, os dados disponíveis não permitiam definir os problemas potenciais nem a qualificação de ações a implementar; daí, ser necessário diagnosticar os problemas técnico-administrativos. O MI fez um diagnóstico de 73 perímetros públicos de irrigação, sendo 22 administrados pelo próprio Ministério, 30 pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) e 21 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.

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. (FREITAS, 2005). 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 nova seleção, o MI incluiu, nesse Programa, o Perímetro Irrigado Jaguaribe-Apodí.

Conforme documentos oficiais, a aceleração de investimentos em projetos de irrigação ainda por concluir e incapazes de ensejar retorno sobre os recursos já investidos iria permitir que o Governo transferisse a sua operação para o setor privado e, com isso, pudesse tornar produtivos esses projetos e ocasionar oportunidades expressivas de emprego em áreas deprimidas. O Perímetro Irrigado Morada Nova, no entender do MI, não responderia aos investimentos que permitissem o atendimento às metas estabelecidas no PPI, motivo pelo qual não foi selecionado. Este fato, todavia, não desqualifica o referido perímetro para a transferência de gestão. Apenas não o situa no rol daqueles que compõem o projeto-piloto que estabelece um prazo mais exíguo para a emancipação.

3 – A ESTRUTURA DO PERÍMETRO IRRIGADO MORADA NOVA E A ORGANIZAÇÃO SOCIAL DOS SEUS USUÁRIOS

No Perímetro Irrigado Morada Nova, o suprimento hídrico provém dos reservatórios Arrojado Lisboa (açude Banabuiú) e Vinícius Berreto (açude Pedras Brancas), localizados nos municípios de Banabuiú

e Quixadá, respectivamente, que perenizam o rio Banabuiú. Há uma barragem de derivação no leito do rio Banabuiú, no início do perímetro, para elevação do nível da água e, a partir deste trecho, o sistema de distribuição de água aos canais parcelares do perímetro recebe três aduções forçadas, por meio de bombeamento em estações elevatórias, e uma adução livre em que a água é liberada por gravidade diretamente no canal.² 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, sendo os canais de adução, principal e secundário, considerados estruturas de uso comum, e os canais parcelares são estruturas de uso individual.

A operação do sistema de irrigação é um dos serviços previstos para serem transferidos aos usuários e compreende a distribuição da água de irrigação desde a adução até a comporta que separa o canal secundário do canal parcelar, com bombeamento ou descarga, controle e acompanhamento do fluxo de água nos canais de adução, primários e secundários. A conservação e manutenção dessa estrutura, também, passariam a ser de responsabilidade da organização dos irrigantes.

O canal parcelar possui estrutura projetada para irrigar apenas um lote agrícola. Ocorre, por vezes, no Morada Nova, um canal parcelar abastecer mais de um lote agrícola. Para isso, esse canal foi projetado com dimensões suficientes para satisfazer a demanda de água para os lotes por ele atendidos. A operação de retirada de água desse tipo de canal obedece a um calendário preestabelecido para cada lote e é controlada individualmente pelos irrigantes daquele setor. Teoricamente, o canal que atende a mais de um lote deveria ser classificado como terciário ou quaternário e fazer parte da infraestrutura de uso comum do perímetro. Em virtude, porém, de acordos e uso continuado da denominação de canal parcelar,

2 O canal de adução corresponde ao primeiro canal que recebe as águas do rio Banabuiú, com capacidade suficiente para distribuir estas águas aos canais principais e destes aos canais secundários e parcelares.

essa estrutura ficou fazendo parte dos lotes agrícolas a que atendem e os irrigantes o denominaram de “mão-d’água”.

Os canais de drenagem também são parte integrante das infraestruturas de uso comum e os serviços de operação, conservação e manutenção passarão, com a transferência da gestão, para a organização dos irrigantes. A rede de canais de drenagem do Perímetro Morada Nova foi construída em terreno natural e a céu aberto e é composta por coletores, dreno primário e dreno parcelar. Os drenos coletores têm uma extensão de 99km e os drenos primários medem 223km. Os drenos recebem as águas de escoamento superficial e de percolação a partir dos lotes agrícolas, inicialmente, por meio dos parcelares e destes aos demais até os coletores que desembocam nos rios Banabuiú³ e Seco.⁴ Para que esses drenos funcionem, é necessário que haja um bom 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, cuja função é 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 91km e as estradas de serviço, 243km. E por fim, um dique de proteção com 6km de extensão, margeando o rio Banabuiú, que tem a finalidade de proteger a cidade de Morada Nova, também considerado como infraestrutura de uso comum.

Os usuários do sistema de irrigação estão organizados em diversas associações. Somente uma organização, porém, administra o perímetro. Atualmente quem administra o Perímetro Irrigado Morada Nova é a Associação dos Usuários do Perímetro Irrigado Morada Nova (AUDIPIMN), entidade constituída pelos usuários do sistema de irrigação, mais conhecida por “distrito de irrigação”. Todos os

3 O rio Banabuiú faz parte de uma das cinco sub-bacias integrantes da bacia do rio Jaguaribe.

4 O rio Seco é um antigo braço do rio Banabuiú, que corria paralelo por um longo trecho do vale até retornar ao leito original.

usuários da água são, automaticamente, associados ao “distrito de irrigação”, de forma compulsória. Os serviços de administração, operação, conservação e manutenção dessas infraestruturas de uso comum são assumidos pelos usuários, por intermédio desse “distrito de irrigação”, e as despesas decorrentes rateadas entre eles. Esse é o foco do Programa Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação.

Uma vez transferida a gestão do perímetro, a competência do Governo fica restrita à fiscalização e ao acompanhamento da execução desses serviços, considerando que essas estruturas pertencem, conforme legislação vigente, ao Poder Público. (BRASIL. LEI DE IRRIGAÇÃO Nº 6.662, 2010).

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 simples delegação de competência aos usuários do sistema de irrigação para exploração dos serviços operacionais de um perímetro público de irrigação.

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 somente 40%, sendo aplicados apenas 30%. Dos recursos empenhados naquele período, ainda havia 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.

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 planilhas, justificativas daquelas obras civis e serviços, detalhando cada item, inclusive cronograma de execução físico-financeiro. Esse plano de trabalho é submetido a uma análise técnica por uma comissão interna do Dnocs, são 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, depositados em conta específica de um banco oficial, porém não há aplicação direta, somente por meio de empresas terceirizadas, selecionadas em licitação pública. Concluídas as obras e serviços, a organização de produtores faz a prestação de contas 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 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.

A elaboração de um plano de trabalho, nos termos do Decreto n. 6.170, que dispõe sobre normas de transferência de recursos da união mediante convênio e outros (BRASIL. DECRETO Nº 6.170, 2010), da Portaria Interministerial n. 127, que estabelece normas para execução desse decreto (BRASIL. PORTARIA INTERMINISTERIAL N. 127, 2010), requer conhecimentos prévios da legislação vigente, além de conhecimentos técnicos nas áreas de engenharias agrônômica, civil e elétrica, dentre outras, para elaboração de um projeto básico e de um termo de referência. No Plano de Operação e Manutenção da AUDIPIMN, não foi identificada, em seu quadro de funcionários, a existência de técnicos com essas habilitações requeridas, salvo um gerente-técnico de nível superior.

De acordo com o PPA, anualmente, são previstos recursos financeiros no orçamento do Dnocs para execução de obras e de serviços, conforme levantamento prévio das necessidades de recuperação e manutenção do perímetro. Uma pequena parte desses recursos é aplicada pela AUDIPIMN e o restante vai para os exercícios posteriores como restos a pagar.

Este foi um dos pontos de estrangulamento identificados no processo de transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação, especificamente do Morada Nova. A organização de produtores não dispõe de uma estrutura técnico-administrativa capaz de dominar todo o aparato de exigências legais. A AUDIPIMN não arrecada recursos financeiros suficientes dos seus associados para que possa ter um

suporte técnico que atenda a demanda dos serviços decorrentes da operação e manutenção de todo o sistema de irrigação de uso comum.

4 – A PERCEPÇÃO DOS IRRIGANTES SOBRE A TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO

De acordo com a literatura (KIRKPATRICK, 1994 apud BOULMETIS; DUTWIN, 2000), um dos níveis da avaliação de programa é aquele que focaliza as impressões dos participantes, ou seja, o interesse da análise reside na percepção dos usuários do programa sobre os benefícios, o processo de implantação ou da gestão do programa. O Programa Transferência da Gestão dos Perímetros foi avaliado com base na visão, compreensão e inserção dos irrigantes envolvidos. Assim, foi realizada uma pesquisa de campo no perímetro para buscar algumas respostas às indagações: (a) como pensam os irrigantes o Programa de Transferência da Gestão? (b) Que lugar ocupa o irrigante nesse processo gestor gerencial? (c) De que forma o irrigante se percebe dentro desse processo? (d) Que relação o irrigante faz entre emancipação e autonomia?

Para responder a essas perguntas, a pesquisa foi realizada em um subconjunto da população de irrigantes para compor uma amostra, a qual recai na mancha Morada Nova Um (MN1), por ter sido o primeiro trecho de obras hidráulicas a ser construído e onde foram assentados os primeiros irrigantes. Esta mancha representa 37,73% da área total do perímetro e tem 35,94% do total de irrigantes. Como há uniformidade de exploração agrícola em toda a área do perímetro, esta mancha pode ser considerada unidade bastante representativa do todo. A área irrigada dessa mancha está dividida em 14 pequenas quadras hidráulicas com 349 lotes agrícolas e os irrigantes estão distribuídos em dois conjuntos habitacionais.

Utilizando o método de amostragem estratificada (BOLFARINE; BUSSAB, 2005), foi extraída uma amostra de 75 irrigantes e admitido um erro amostral de 10%. A seleção dos irrigantes para comporem a amostra foi feita de forma sistemática, obedecendo a um

intervalo para o sorteio. Nessa fração da população, foram realizadas entrevistas semiestruturadas para coleta de dados, contendo perguntas abertas, fechadas e uma parte reservada ao entrevistador, para confirmar se as respostas fornecidas condiziam com a realidade observada. O espaço temporal foi o período compreendido entre 2004 a 2007, no qual foi executado o Plano Plurianual do Governo Federal e fixadas as metas para a transferência definitiva da gestão dos perímetros públicos de irrigação da esfera estatal para a iniciativa privada. A pesquisa foi realizada em julho de 2008 e os entrevistadores desenvolveram o trabalho com os irrigantes nos centros habitacionais CH-01 e CH-02, residências dos irrigantes do perímetro Morada Nova.

Perguntou-se aos irrigantes o que eles entendiam por emancipação do perímetro. Dos 75 irrigantes que participaram da entrevista, 47% relataram que emancipação significa a administração do perímetro pelos irrigantes, e o restante, 53%, divergiram quanto ao assunto, indo desde não saberem ou não entenderem o que é emancipação (35%), até a compreensão de que é receber o título de propriedade do lote (15%); ou que ainda não há condições e tempo para que isto ocorra (3%). Quando perguntados se sabiam o que é transferência da gestão do perímetro, 47,9% responderam que sim, 49,3% afirmaram não saber, e 2,8% não responderam.

O termo emancipação parece ser o mais conhecido dos irrigantes, pelo menos para os 65% que responderam saber que é a administração do perímetro pelos irrigantes (47%) e que essa emancipação não é boa para o perímetro (3%); ou associam a emancipação ao recebimento do título de propriedade do lote (15%). Transferência da gestão é uma expressão introduzida nos perímetros irrigados do Dnocs em 2005, com o Programa 1038; daí, não estar totalmente incorporada à linguagem corriqueira dos irrigantes.

Documento que cobre um estudo sobre o Programa Nacional de Irrigação e Drenagem (BRASIL, 2008, p. 250), Ministério da Integração Nacional (MI), em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 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.

Conforme dados da pesquisa, percebe-se que transferência da gestão, mesmo sendo uma terminologia mundialmente adotada, não é conhecida por 52,1% dos irrigantes de Morada Nova, sendo comum o termo emancipação. Emancipação e transferência da gestão são dicções técnicas introduzidas por agentes externos e que não resultaram de uma elaboração social pelos agentes locais.

Por outro lado, o próprio perfil educacional, cultural e econômico dos irrigantes pode ter influenciado o elevado grau de desconhecimento de questões básicas do perímetro, uma vez que o processo de seleção dos beneficiários não levou em conta critérios que assegurassem o potencial dos selecionados para o desenvolvimento, conforme alerta o Banco Mundial (2004).

O Programa Transferência da Gestão, 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 agentes locais. A prioridade recaiu no processo técnico e a população-alvo teve participação indireta, quando da realização de um diagnóstico pelo Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), nos últimos meses do ano de 2004.

O fato resta mais evidente quando analisada a participação dos irrigantes na discussão sobre transferência da gestão, em que 54,9% dos irrigantes responderam que não foram envolvidos em debates junto aos formuladores das políticas públicas de transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação; 39,4% afirmaram que participaram e 5,6% não responderam. Os dados da pesquisa evidenciam

a exclusão dos irrigantes desse processo de transferência, principalmente na discussão de como o Programa seria executado em seu território.

No que concerne à apresentação e discussão do Programa Transferência da Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação com a comunidade de irrigantes, 35,2% dos entrevistados relataram que tomaram conhecimento do Programa, ao passo que 50,7% se manifestaram negativamente (sendo que 18,3% foram mais enfáticos em dizer que nem conhecem o Programa). Cerca de 11% não souberam informar e 2,8% não responderam; ou seja, decorridos quatro anos de implantação do Programa, conforme dados coletados, 64,8% dos irrigantes não sabem que lugar ocupam nesse processo.

O Banco Mundial (2004, p. 70) acentua que o enfoque paternalista do projeto de irrigação “contribuiu para a imobilidade, desestimulando a criatividade dos produtores e inibindo o seu desempenho”.

Quando perguntados sobre qual seria a melhor forma para discutir o processo de transferência da gestão, 77% opinaram no sentido de que a melhor metodologia deveria constar de reuniões, seminários e 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 acerca do processo da implantação do Programa impossibilitou aos irrigantes a assimilação da transferência da gestão e, mesmo no curso de sua implantação, as discussões gravitaram ao redor das lideranças do Distrito de Irrigação,⁵ em reuniões realizadas, principalmente na sede do Dnocs, em Fortaleza. Dessa forma, os irrigantes ficam aliados do processo da transferência da gestão e a administração do perímetro, premissa básica dessa transferência, torna-se um ente estranho à comunidade.

Segundo Dourado et al. (2006, p. 42), na busca de conferir aos termos emancipação e transferência

⁵ Os serviços relativos à administração, operação e manutenção da infraestrutura de uso comum do perímetro são realizados por uma entidade associativa dos irrigantes, denominada de Distrito de Irrigação.

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”. Com efeito, Dourado et al. (2006, p. 43) a seguir 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.

Seguindo-se esta linha de raciocínio, a transferência da gestão implica a responsabilidade da entidade privada, o “distrito de irrigação”, de assumir as despesas com os custos operacionais do perímetro irrigado. Esses custos são divididos entre os irrigantes, usuários do sistema de irrigação, em virtude 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, nesse caso, as despesas operacionais serão integralmente custeadas pelos usuários do sistema de irrigação. A autossustentação implicaria em o “distrito de irrigação” cobrar um incremento dentro de certo limite de tolerância que permita absorver possíveis inadimplências das tarifas.

O “distrito de irrigação” é uma entidade constituída pelos usuários do sistema de irrigação e a formação de um capital que lhe proporcione essa pressuposta autossustentação deve passar, necessariamente, pela determinação de um valor, para a prestação desse serviço, que possa ser absorvido pelo irrigante e, ainda, permita o seu crescimento econômico, sob pena de falência do sistema. Sendo assim, 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.

Outro aspecto relevante na transferência da gestão diz respeito aos custos operacionais do Perímetro Irrigado Morada Nova, compreendidos como tarifa de água k2. Os custos da referida tarifa no perímetro são calculados pela AUDIPIMN com base em dois componentes: um de operação e outro de manutenção. Isso enseja dois custos de tarifa de água: um custo variável para a operação, cobrado em função do consumo de cada 1.000 metros cúbicos de água de irrigação utilizada pelo irrigante em seu lote, 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, ocasionando a tarifa de água k2.2.

O custo de operação para o exercício de 2008, segundo o Plano de Operação e Manutenção elaborado pela AUDIPIMN, foi de R\$ 460.883,25. A energia elétrica é um dos componentes desse custo, que participa com 58% do valor total, mesmo considerando ser esse um projeto irrigado por gravidade, o que implica um consumo menor de energia e, também, por não existir uma estação de bombeamento principal, mas estações secundárias, de menor porte. Em segundo lugar, vêm as despesas com pessoal, com 30%. Nos custos com a manutenção, as despesas com canais e pessoal são quase equivalentes, participando a primeira com 35% e a segunda com 38%.

No caso em estudo, 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. A AUDIPIMN admite que a área irrigável atual ocupada pelos irrigantes é de 2.834ha e que a área irrigável total do perímetro é de 4.020ha,⁶ devendo o Governo participar financeiramente cobrindo os custos operacionais de 1.186ha. Em termos financeiros, esse valor para o ano de 2008 é de R\$ 200.198,61, e que deveriam ser repassados ao distrito de irrigação conforme as disponibilidades orçamentárias do Governo. Nesta participação financeira do Governo, não estão

⁶De acordo com levantamento realizado pela Coordenadoria Estadual do Ceará (GEST-CE), em 2009 foi feita uma retificação da área irrigável, passando para 4.474,19 ha e toda esta área está ocupada pelos irrigantes, não devendo, portanto, haver participação financeira do Governo nos custos de operação.

incluídos os custos de assistência técnica agrônômica, organização de produtores, capacitação, recuperação e modernização do perímetro.

Teoricamente, um irrigante deve dominar a expressão tarifa de água k2, assim como saber como é definido o seu valor, considerando que isso afeta diretamente os cálculos dos custos de produção. Quando foi perguntado aos irrigantes se eles sabiam o que é tarifa de água k2, 50,7% responderam que sim e explicaram que esta tarifa serve para pagar as despesas com operação e manutenção do perímetro, dentre as quais, recuperação de canais, drenos e estradas, e pagamento de energia elétrica e dos funcionários. Por outro lado, mesmo tendo esse perímetro 38 anos de implantação, quase a metade dos irrigantes (49,3%) ainda não sabe o que significa a tarifa de água k2 (o restante não respondeu). Nessa 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”.

Entende-se que 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 torna-se ainda mais importante, em razão do rateio das despesas operacionais do perímetro e do acréscimo nos custos de produção.

A captação de recursos financeiros para a execução administrativa e operacional da AUDIPIMN é, necessariamente, feita 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. Esse valor poderia ser entendido como reserva de capital, e os irrigantes assumindo todos os custos operacionais.

Desse ponto decorrem dois outros: primeiro, os irrigantes, conforme pesquisa, têm que entender o que é tarifa de água k2, saber como é definido o seu valor e participar na discussão sobre a definição desse valor. Se há um rateio do valor das despesas operacionais, todos devem saber que despesas são essas, em que implicam essas despesas na contabilidade de cada irrigante, de que forma esse valor será arrecadado e como tal importe terá retorno na aplicação. A prestação de contas é um dos instrumentos da gestão que deve ser orientado 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.

Segundo, cabe à 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 satisfazem às necessidades do seu lote, 56,3% exprimem 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, nesse caso, a AUDIPIMN procurar descobrir os pontos de estrangulamento que estão inviabilizando a sua administração.

Quando instigados a responder se eles participam da definição do valor da tarifa de água k2, assim como nos critérios que definem esta cobrança, 57,7% dos entrevistados responderam não participar e não saber como esse valor é estipulado. Se esses dados são cruzados com a pergunta acerca do entendimento sobre transferência da gestão do perímetro, na qual, dos 71 entrevistados, 34 responderam sim – o que corresponde a 47,9% do total – desses 34, apenas 31% sabem o que é tarifa de água k2.

Fica evidente a relação desvinculada que o irrigante faz entre transferência da gestão e autonomia. A

primeira foi algo concebido fora de seu contexto; uma elaboração que não lhe pertence. A segunda está vinculada à posse de um bem econômico, o lote irrigado, que possibilita um crescimento social e econômico e assegura atividades autônomas. Essa visão consolida-se na pesquisa de campo, quando se identifica o fato de 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 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 no pagamento dessa tarifa de água.

Considerando a água como um bem finito e que seu uso implica 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% responderam que sim e que as causas são canais quebrados e com vazamento. Isso quer dizer que há problemas no sistema de distribuição da água e que ou as estruturas não foram recuperadas ou não estão sendo procedidas à manutenção e à conservação do sistema de irrigação de uso comum. Quanto à manutenção do canal parcelar, responsabilidade do próprio irrigante, 90% expressam fazer a manutenção; entretanto, 76% não têm ideia do volume de água gasto em seu lote agrícola. Quanto aos critérios para definir a quantidade de água de que as plantas necessitam, 56% não o sabem determinar, mesmo reconhecendo que receberam orientação para utilizar racionalmente a água de irrigação.

A pesquisa identificou o fato de 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. Outro fator importante é a cultura explorada no perímetro, pois 56,3% relataram que, com as atividades de irrigação, auferem renda suficiente para a manutenção da família e pagamento integral da tarifa de água, enquanto 22,6% disseram ser suficiente para a manutenção da família e pagamento parcial da tarifa de água, com eventual complementação de outras rendas para pagamento dessa tarifa. Apenas 4,2% informaram que a renda nas atividades agrícolas é suficiente apenas 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.

Na lista de fatores de inibição do sucesso do Perímetro Morada Nova, o Banco Mundial (2004, p. 71) destaca o sistema de monocultura de arroz por inundação, que, apesar de haver sido lucrativo na fase inicial dos anos de 1970, “se tornou insustentável com o declínio dos preços do arroz, que teve início no fim da década de 1980, e contribuiu para aumentar os problemas financeiros dos produtores rurais”. Não são de causar admiração, portanto, as dificuldades ainda enfrentadas pelos irrigantes.

Os recursos financeiros para recuperação ou modernização da infraestrutura de irrigação de uso comum do perímetro somente são liberados se a organização de produtores apresentar um plano de trabalho discriminando as obras e serviços que devem ser executadas. 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, celebrado entre o Dnoc e a organização de produtores. A definição da recuperação das obras e serviços é fundamental para o funcionamento do perímetro e para a sua administração por parte da organização de produtores. Perguntado aos irrigantes se eles participam da elaboração e discussão desse plano de trabalho, 69% disseram que não ou que não conhecem esse plano, assim como a forma como ele é elaborado; 28,2% disseram participar e 2,8% não souberam ou não quiseram responder. 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. DECRETO Nº 2.178, 2010), “deverão, preferencialmente, ser delegadas às organizações de irrigantes”, ao passo que a Lei n. 10.204 (BRASIL. LEI Nº 10.204, 2010) garante 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. LEI Nº 8.987, 2010), com as alterações introduzidas pela Lei n. 9.074 (BRASIL. LEI Nº 9.074, 2010), que inclui a concessão para exploração de obras ou serviços de irrigação.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que o Perímetro Irrigado Morada Nova operava com certa capacidade ociosa por força da deterioração 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 uma conservação precárias, limitadas à disponibilidade de recursos da União.

Não foram identificados 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 esses tenham absorvido a cultura da administração, operação, conservação e manutenção do sistema de irrigação. Sabe-se, porém, que ainda existem 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.

Quando a questão da transferência da gestão é posta ao irrigante, principal beneficiário do Programa, mais da metade desconhece sua concepção, pela falta de debate nas bases de recepção. Pelo resultado das entrevistas, tem-se a quase certeza de 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 às 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 produzir uma sinergia com os beneficiários, propiciando uma apropriação para defesa daquele bem público, posto de forma restrita para aquela comunidade.

A apropriação do conhecimento que envolve essa 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 também toda a sua família e seus agregados, trabalhando 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 a comunidade de irrigantes possa 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. Essas capacitações são fundamentais,

principalmente para os irrigantes na fase da produção primária. Trabalhar o homem, entretanto, 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, no médio prazo, essas mudanças de mentalidade dos irrigantes, transformando as infraestruturas de irrigação de uso comum como algo orgânico.

Com efeito, sugere-se o estabelecimento de normas para firmar parcerias com instituições 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 o compromisso de originar 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, então, que o Dnocs constitua uma estrutura específica de suporte, a fim de apoiar o monitoramento e a 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.

ABSTRACT

This study analyses the process of transferring the management of the Irrigated Perimeter Morada Nova, Ceara in the period between 2004 and 2007, when occurred the implementation of the Plurianual Plan of the Federal Government for the 2004-2007 quadrennial. It was inserted in this plan 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 and a documentary research, including field research involving irrigating of the Perimeter Irrigated Morada Nova, representing a mirror of all perimeters implanted in the decade of seventy, and consultation with official documents, complemented with technical reports. The study allows the understanding that the process of transferring of management advanced in the recovery of infrastructure, but no longer wants to work for an appropriation of methodological techniques of this process with the community of users of the irrigation system. This study has, also, identified the significant exclusion of irrigation, characterized by the non-participation and involvement in the process of transfer of management.

KEY WORDS

Transfer. Management. Irrigated Perimeter.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Impactos e externalidades sociais da irrigação no Semi-árido brasileiro**. Brasília, DF, 2004.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Estado da arte nacional e internacional do agronegócio da irrigação**. Fortaleza, 2001a. (Série políticas e estratégias para um novo modelo de irrigação, v. 2).

_____. **Políticas e estratégias para um novo modelo de irrigação**: documento síntese. Fortaleza, 2001b.

BOLFARINE, H.; BUSSAB, W. O. **Elementos da amostragem**. São Paulo: Edgard Blücher, 2005.

BOULMETIS, J.; DUTWIN, P. **The ABCs of evaluation: timeless techniques for program and project managers**. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-

2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 2010.

BRASIL. Decreto nº 2.178, de 17 de março de 1997. Art. 1º O art. 14, o § 3 do art. 16 e os arts. 42 e 43 do Decreto nº 89.496, de 29 de março de 1984, que regulamenta a Lei nº 6.662, de 25 de junho de 1979. Disponível em: <<http://www.codevasf.gov.br/principal/legislacao/decretos/decreto-no-2-178-de-17-de-marco-de-1997>>. Acesso em: 2010.

BRASIL. Decreto nº 89.496, de 29 de março de 1984. Regulamenta a Lei n. 6.662, de 25 de junho de 1979, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/114571/decreto-89496-84>>. Acesso em: 2010.

BRASIL. Lei de Irrigação nº 6.662, de 25 de junho de 1979. Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.codevasf.gov.br/principal/legislacao/leis/lei-no-6-662-de-25-de-junho-de-1979>>. Acesso em: 2010.

BRASIL. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/arquivos/Download/ppa2004-2007/Portal/Texto_da_LEI_10933.pdf>. Acesso em: 2010.

BRASIL. Lei nº 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. Disponível em: <Lei nº 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>. Acesso em: 2010.

BRASIL. Lei nº 10.204, de 22 de fevereiro de 2001. Altera a Lei n. 4.229, de 1º de junho de 1963, autoriza a doação de bens e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10204.htm>. Acesso em: 2010.

BRASIL. Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 2010.

BRASIL. Lei nº 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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9074cons.htm>>. Acesso em: 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Diagnósticos dos perímetros públicos de irrigação**. Brasília, DF, 2005a.

_____. **A irrigação no Brasil: situação e diretrizes**. Brasília, DF, 2008.

_____. **Projeto-piloto: relatório de progresso n. 1**. Brasília, DF, 2005b. (Relatório, n. 1).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Portaria interministerial n. 127, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/convenios_contratos/downloads_convenios/Portaria_Interministerial_127__29_05_2008.pdf>. Acesso em: 2010.

DNOCS. 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 Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. Fortaleza, 1979.

_____. **Diagnóstico:** Perímetro Irrigado Morada Nova de 1982. Fortaleza, 1983. (Relatório técnico).

DOURADO, A. et al. **Perímetros públicos de irrigação:** propostas para o modelo de transferência da gestão. Brasília, DF: Fundace, 2006.

FREITAS, N. O FMI e os investimentos em infra-estrutura. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p. A-4, 23 fev. 2005.

KIRKPATRICK, D. L. **Evaluating training programs.** San Francisco: Berrett-Koehler, 1994.

MONTE, F. S. S. **O uso e controle das águas no processo de modernização do Estado do Ceará:** o caso da Barragem do Castanhão. 2005. 389 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

QUEIROZ, C. N. de. **O processo de construção da pequena produção (familiar) modernizada:** o caso do Perímetro de São Gonçalo-PB. 1993. 152 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 1993.

TAVARES, H. M. **Planejamento regional e mudança:** o projeto Furtado – JK para o Nordeste. Rio de Janeiro: HP Comunicação, 2004.

Recebido para publicação em 01.12.2009

