

Política de Irrigação Pública: O caso do Perímetro de Irrigação Pública de Santa Cruz do Apodi/RN

Tema 4: Recursos hídricos e desenvolvimento sustentável no Brasil: pobreza, fome, saúde, energia e agricultura.

Letícia de Souza Amaral¹

João Matos Filho²

Washington José Souza³

Resumo

Este texto analisa, por meio do ciclo político, o caso do Perímetro de Irrigação Pública de Santa Cruz do Apodi no Rio Grande do Norte, na qualidade de projeto político-institucional do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra Seca) de resolução de problemas decorrentes de estiagens prolongadas na região, localizada no “Polígono das Secas” no Nordeste do Brasil. Deve-se levar em consideração que a tentativa de enfrentar a seca, por meio de perímetros irrigados, é histórica e apresenta resultados limitados. A implantação do Perímetro Irrigado, direcionado a grandes empreendimentos da fruticultura irrigada, é tomado como fator de desarticulação de estilos de produção e convivência com a seca diferenciados. É, pois, propósito deste texto, destacar riscos que circundam tal empreendimento com base no construto ciclo político, destacando etapas de identificação de desafios, agenda, tomada de decisão, implementação e avaliação realizadas pelo DNOCS.

Palavra-Chave: Política pública de irrigação, Perímetro irrigado, Polígono das secas, Ciclo Político.

Abstract

This text analyzes, through the policy cycle, the case of the Public Irrigation Perimeter from Santa Cruz do Apodi in Rio Grande do Norte, as a political-institutional project of DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra Seca) for resolving problems arising from prolonged droughts in the region, located in the "Polígono das Secas" in Northeastern of Brazil. One should take into account that the attempt to confront the drought, by means of irrigation schemes, is historical and provides limited results. The implementation of the irrigated perimeter, directed to large enterprises of irrigated

¹ Graduanda em Ciências Econômicas pela UFRN. E-mail: leticia.amaral.01@gmail.com

² Doutor em Ciências Econômicas pela Unicamp. Professor vinculado ao departamento de Ciências Econômicas da UFRN. E-mail: matosfilho@gmail.com

³ Pós-doutor no campo da Gestão Social, pela Birmingham Business School, University of Birmingham. Professor vinculado ao departamento de Administração da UFRN. E-mail: wsufrn@gmail.com

fruticulture, is taken as dislocation factor of differentiated styles of production and living with drought. It is, therefore, purpose of this text, highlight risks surrounding such enterprise on the basis of the construct political cycle, highlighting identifying steps of challenges, calendar, decision making, implementation and evaluation performed by DNOCS.

Key-Words: Public policy of irrigation, irrigated perimeter, Polígono das secas, Political cycle.

1. Introdução

Desde da década de 1970 o Estado brasileiro tem buscado por meio dos perímetros irrigados resolver os problemas da seca no Nordeste. Não se pode afirmar que se por incompetência gerencial ou por inviabilidade do projeto, o perímetro irrigado não obteve o sucesso esperado e a seca continua sendo um grande desafio para quem vive no semiárido brasileiro. A ideia seria tornar disponível água através da construção de açudes públicos e de um sistema de canais e irrigação. A água seria levada dos açudes até os lotes de agricultores pelos canais principais. Esses últimos passariam pelas terras, onde canais secundários seriam responsáveis por abastecer o lote. As terras foram distribuídas para agricultores e suas famílias – poucas empresas foram atendidas – e uma associação de colonos seriam responsáveis por gerir as áreas comuns e realizar a manutenção da estrutura. Em um primeiro momento foram criados cinco perímetros no Rio Grande do Norte: um em Pau dos Ferros, dois em Caicó e um em Cruzeta.

Os perímetros são obras de infraestrutura hídrica erguidos pelo Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) destinados à irrigação. No Rio Grande do Norte, a maioria entrou em operação em 1977. Os equipamentos são, majoritariamente, similares aos de adutora, destinados a levar água do reservatório fornecedor para as áreas de irrigação. Mas, sem água nos reservatórios, como consequência dos sucessivos períodos de longa estiagem, os canais ficam secos e nada se pode produzir. Na década de 1980, foi posto em prática, por autoridades do setor, o discurso em torno dos perímetros irrigados e estimou-se cerca de 35 mil hectares irrigados por irrigação pública. A meta foi tão audaciosa que, hoje, contabilizada a irrigação pública com privada, o total alcança pouco mais de 20 mil hectares.

É notória a restrita eficiência do modelo em pauta, explicada por vários fatores, principalmente pelos longos períodos de estiagem que secam os reservatórios. Mesmo assim, é notória a persistência em se adotar tal estratégia como medida para responder limitações causada pela seca. No final da década, foi criado o Perímetro Irrigado do Baixo-Açu, compreendendo os municípios de Alto do Rodrigues, Afonso Bezerra e Ipangaçu. Dos cinco, todos criados pelo Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), apenas o do Baixo-Açu e o de Cruzeta guardam alguma semelhança com o projeto inicial, ou seja, centrados nos cultivos de frutas e hortaliças em sistemas extensivos. Os elevados custos com energia, para bancar o funcionamento das bombas que puxam água dos açudes até às comunidades, por exemplo, endividaram agricultores e prejudicaram a continuidade da produção. A assistência técnica, prometida pelo governo quando do início dos projetos, foi interrompida, com colonos submetidos à *própria sorte*. O resultado é o declínio das culturas tradicionalmente utilizadas nos projetos, como banana e feijão, e o retorno à improdutividade das terras. Estima-se que, desde 2012, 170 famílias de agricultores foram privadas de produzir diante do cenário posto.

Após este primeiro tópico introdutório, o seguinte traz a metodologia adotada no trabalho. O terceiro uma revisão de termos fundamentais para compreensão da análise do assunto, tomando como referência a Ciência Política a partir da obra de Thomas Dye e de modelos de análise de política pública, com destaque para a chamada *metodologia dos fluxos múltiplos*, utilizada no ciclo político. O quarto, aborda resultados do estudo, mediante a descrição do modelo de investimento em andamento, a identificação da proposta alternativa (apresentada por segmentos populares, vinculados à agricultura familiar) e análise do ciclo político em prática. O quinto tópico é destinado às considerações finais, com ênfase no fracasso de iniciativas anteriores de perímetros irrigados no Rio Grande Norte e indicação de outra perspectiva de investimento, fundamentada na agricultura de base familiar e na ocupação de mão-de-obra – em contraposição à exploração extensiva, de monocultura, e ao emprego intensivo de máquinas e equipamentos que tem caracterizado grandes projetos de irrigação no Nordeste.

2. Metodologia

A metodologia adotada se baseou em revisão bibliográfica sobre os principais conceitos a cerca da análise de políticas públicas, destacando o ciclo político, que foi o modelo adotado. Foi feito um breve levantamento sobre os principais modelos de

análise de política, destacando a metodologia dos fluxos múltiplos, usada no trabalho. Contamos com uma pesquisa qualitativa, baseada na participação em reuniões com representantes do DNOCS, ONGs e OSCIPs, a fim de compreender os posicionamentos desses grupos em relação ao perímetro irrigado em Santa Cruz no Apodi/Rio Grande do Norte. E foi feita adaptação do projeto implementado para o ciclo político e a metodologia dos fluxos múltiplos, a fim de compreender cada etapa e verificar os prejuízos deixados para comunidade local

3. Política Pública: elementos de análise e modelos

Não se pode analisar a política pública sem compreender as suas perspectivas, sendo então necessária a discussão sobre as três esferas, ditas na ciência política, como formadoras da política pública. Para a ilustração dessas esferas tem-se adotado, na Ciência Política, o emprego dos conceitos de polity, para denominar as instituições políticas, politics, para os processos políticos, e, policy, para os conteúdos da política. A dimensão institucional polity se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; No quadro da dimensão processual politics tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; A dimensão material policy refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Frequentemente, sobretudo no âmbito de consultorias para governos, o pesquisador se confronta com várias restrições, são obrigados a considerar as dimensões da polity e politics como variáveis independentes; fato esse que até se justifica em face dos interesses e exigências particulares colocadas por governos, cujo interesse primordial é o aperfeiçoamento de programas ou projetos concretos no menor tempo possível. Nesse caso, o pesquisador parte de estruturas políticas e condições de poder dadas e, a partir daí, desenvolve um programa de ação política otimizada (dentro do qual ele até pode propor algumas mudanças das estruturas políticas e dos padrões processuais).

Há a necessidade de reconhecer as relações entre as três dimensões, tendo em vista que o pressuposto de variáveis independentes parecer ao todo discutível, particularmente diante do desafio posto por Frey (2000) de considerar a políticas

públicas, como um grau de influência das estruturas políticas (polity) e dos processos de negociação política (politics) sobre o resultado material concreto (policy). Tal conjectura contradiz a experiência empírica da existência de inter-relações entre as três dimensões da política, especialmente entre as dimensões policy e politics. Ainda que seja imaginável que as instituições, que por sua vez condiciona os processos políticos, possam se manter estáveis durante um período bastante longo. É difícil imaginar uma tal independência para as dimensões politics e policy, já que as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados.

Segundo Frey (2000), para análise política deve-se levar em consideração redes políticas, arena política e o ciclo político. As redes políticas são as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de determinada policy. Para Miller (1994), no caso de redes políticas que se repetem periodicamente, mas que, se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Todavia, essas redes sociais evidenciam-se suficientemente regulares, para que possa surgir confiança entre seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns.

Schubert (1991), por sua vez, considera que redes políticas ganham importância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas, ao passo que os processos e procedimentos formais e prescritos pelas constituições perdem a influência sobre a determinação real dos conteúdos. A concepção da policy arena foi originalmente introduzida no debate científico por Lowi (1972). Parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antiparticipativo para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos que as pessoas esperam de tais medidas tornam-se decisivos para a configuração do processo político. O modelo da policy arena refere-se, portanto aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

Outro elemento importante da abordagem da análise política é o chamado ciclo político. Segundo Couto (1998), devido ao fato de que as redes e as arenas das políticas setoriais podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, é de fundamental importância ter-se em conta o caráter

dinâmico ou a complexidade temporal. Dos processos político-administrativos. Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ciclo político acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão mais sofisticada parece pertinente o que pode ocorrer por meio das seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Um modelo frequentemente aplicado na análise de políticas públicas é o apresentado por Dye (2009). O modelo institucional, trabalha a política como produto, acreditando que ela não se transforma em política pública antes que seja formulada e implementada por alguma instituição governamental que imprima três características essenciais: i) legitimidade; ii) universalidade; iii) coerção. Além disso, há uma conexão entre a estrutura das instituições governamentais com o conteúdo das políticas públicas, sendo necessário levar em consideração o ambiente institucional (regras formais e informais), ambiente organizacional (organizações que fazem parte da conjuntura política), assim como o arranjo institucional (regras que os agentes privados estabelecem para si, nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares).

A Teoria da Escolha Pública, por outro lado, é método de análise baseado em princípios econômicos e aplicado aos objetos de estudo da Ciência Política, tais como as decisões do legislativo, os efeitos das regras eleitorais, o comportamento dos grupos de interesse, dos partidos políticos e da burocracia entre outros. São levados em consideração conceitos da economia de mercado (preços, restrições, maximização) e são aplicados à política e aos serviços públicos. A análise positiva desta Teoria tem se centrado em três aspectos da democracia representativa: 1) comportamento dos representantes e dos partidos políticos, tanto durante a campanha como durante o mandato; 2) comportamento dos eleitores na seleção dos representantes (políticos); 3) resultados.

A Teoria dos Grupos define a política pública como um equilíbrio entre grupos de interesses. Entende-se que o “grupo de interesse”, como grupo de pessoas que

organizadas voluntariamente utilizam recursos para influenciar decisões e políticas públicas. O grupo torna-se, então, a ponte essencial entre indivíduo e governo, enquanto a política representa as lutas entre os grupos para influenciar as políticas públicas. Já a Teoria dos Jogos, entende que política pública é concebida como escolha racional para situações competitivas e interdependentes. A teoria dos jogos pode ser aplicada em situações de formulação de políticas em que não existe uma escolha a fazer que seja independentemente “melhor” que outras – em que os melhores resultados dependem daquilo que os outros façam. Por ser um modelo abstrato e dedutivo, a teoria dos jogos não descreve como as pessoas de fato tomam decisão, mas como procederiam para tomar decisões em situações competitivas se elas fossem inteiramente racionais.

A *teoria dos múltiplos fluxos*, empregada neste estudo, se originou a partir de estudos acerca da formação da agenda pública, elaborada por Kingdon (2003) e Zahariadis (2007), que tem base no modelo de decisão em organizações. Os autores preconizam a presença da ambiguidade na tomada de decisão em função de três fatores: 1) participação fluida pela rotatividade dos atores envolvidos nas arenas decisórias; 2) preferências. Essa metodologia é frequentemente utilizada na formação de agenda no modelo ciclo político ou modelo processual. Os tomadores de decisão são vulneráveis, pois, não compreendem com clareza o impacto de suas escolhas e, portanto, não conseguem se posicionar em relação às diferentes alternativas diante deles; 3) Tecnologias mal definidas, especialmente no setor público, marcado por crescente interdependência, disputas intragovernamentais e intergovernamentais, conflitos jurisdicionais, contestações em relação à divisão de atribuições e de responsabilidades. Cohen, March e Olsen (1972), propõe que o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela confluência de três grandes correntes dinâmicas: a corrente dos problemas (problems), a das propostas ou alternativas (policies) e a da política (politics).

A agenda governamental segue um processo não intencional que se caracteriza por: 1) surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade em geral; 2) existência de ideias e alternativas para conceituá-los – originadas de especialistas, investigadores, políticos e atores sociais, dentre outros; 3) contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação (Kingdon, 2003). O fluxo dos problemas do modelo Kingdon analisa de que forma as questões são reconhecidas e os motivos que as levam a compor a agenda do governo. A atenção governamental se daria em função de três acontecimentos (Kingdon, 2003): 1)

indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e 3) o feedback oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos. A resposta dos formuladores, por sua vez, depende da forma como estes percebem e interpretam a realidade.

O fluxo das alternativas inclui o conjunto de ideias e propostas em disputa para ganhar aceitação na rede de políticas. Nesse processo nem todas as ideias recebem o mesmo tratamento – algumas permanecem intocadas, outras são combinadas a novas propostas e/ou desaparecem. Entre as alternativas que originam as políticas públicas é possível identificar alguns padrões, tais como: A confiabilidade técnica; A aceitabilidade e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade; E a capacidade de antecipar contingenciamentos futuros, como os orçamentários. No fluxo político do modelo dos múltiplos fluxos três elementos são considerados: O clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças no governo. O clima nacional se caracteriza pelo compartilhamento das questões relevantes na sociedade, configurando um ambiente favorável para a formação da agenda política. As forças políticas organizadas referem-se às pressões exercidas por grupos, levando a consensos ou conflitos na arena política. Por fim, as mudanças no governo influenciam a agenda tanto de pessoas em posições estratégicas como na composição do legislativo. Chama-se especial atenção para o início de governos, considerado o momento mais propício à entrada de demandas que permaneceram por um longo tempo sem resposta (Kingdon, 2003).

Os atores de uma política pública se dividem entre os governamentais – políticos, indicados politicamente, burocratas e juizes. Os não governamentais – compostos pelos grupos de interesses, mídia, partidos políticos, terceiro setor e policytakers. Aqueles que exercem um papel fundamental na integração dos fluxos são os empreendedores de políticas públicas, que detêm qualidades básicas, tais como: o apelo para se fazer ouvir, articulações políticas, habilidades para negociar e persistência. A integração dos três fluxos – problemas, alternativas e política – é denominada como a abertura de uma janela de políticas públicas, que se constitui na oportunidade para que os empreendedores possam apresentar suas propostas. O fechamento das janelas pode ocorrer após a tomada de alguma decisão, pelo fracasso em buscar uma solução, pela perda de visibilidade da questão, por mudanças do pessoal envolvido no tema ou simplesmente por não haver uma alternativa de ação disponível (Kingdon, 2003; Bonafont, 2004; Ferrarezi, 2007; Zahariadis, 2007; Capella, 2007).

4. Resultados do estudo

Apodi é um município do estado do Rio Grande do Norte situado na mesorregião Oeste Potiguar e na microrregião Chapada do Apodi. De acordo com o IBGE (2010), tem uma população de 34.777 habitantes: 17.545 em áreas urbanas e 17.232 em áreas rurais. Possui uma área territorial de 1.602,47km², a caatinga como bioma, o clima é o semiárido e a Barragem Santa Cruz do Apodi com capacidade para acumular 600 milhões de m³, inaugurada em 11 de março de 2002, como principal reservatório hídrico. As atividades do meio rural, como agricultura, pecuária e extrativismo são as principais fontes de trabalho e renda e marcam a economia do município, o qual possui, ainda. A região apresenta uma exemplar distribuição agrária, onde prevalecem as pequenas propriedades familiares. Em relação a essa estrutura fundiária de Apodi, teve origem em um período de grande efervescência dos movimentos do campo nas décadas de 1980 e 1990. Por meio de manifestações políticas, entre elas ocupações de terra, foi impulsionado na região um acentuado processo de reforma agrária, que a levou a ser atualmente destaque na distribuição agrária do Nordeste brasileiro (MEDEIROS, 2013).

A simetria fundiária permitiu a consolidação de um modelo de agricultura contra hegemônico comparando-se com o atual cenário nacional. Marcado pela produção agrícola familiar e, em muitos casos, agroecológica, a política agrária da região do Apodi possibilitou a fixação do homem no campo e a redução sensível das injustiças sociais ao garantir o acesso à terra. Do mesmo modo, comprovou a possibilidade de sustentação econômica independente do modelo do agronegócio e perímetros irrigados. Com efeito, o município de Apodi figura na lista das cinco cidades do território potiguar que mais se destacaram na produção agrícola e pecuária do Rio Grande do Norte, conforme pesquisa do IBGE, no que versa sobre o Produto Interno Bruto (PIB), destacando-se como 2º maior produtor de mel do país e o maior do estado do RN em caprinocultura. Dentro dessa organizada cadeia produtiva destaca-se também a produção de arroz, frutas, hortaliças, castanha de caju, ovinos e bovinos, projetos de piscicultura, criação de galinhas e várias outras atividades. Esse modelo é desenvolvido através da convivência com o semiárido, por meio de uma experiência de mais de 50 (cinquenta) anos na prática da pequena irrigação, como atividade econômica complementar às atividades de sequeiro.

A região da Chapada do Apodi, localizada na mesorregião Oeste Potiguar, se caracteriza primordialmente por possuir projetos de agricultura familiar com destaque

internacional, projetos baseados em iniciativas populares que apoiados por ONGs são responsáveis por gerar inúmeros recursos econômicos para a cidade de Apodi, além de manter práticas sustentáveis ao longo de seus meios de produção. Cerca de 1500 famílias vivem na região há mais de 60 anos, e assumem a responsabilidade de reflorestar algumas áreas da caatinga, pra a execução do manejo sustentável do solo, representando um dos princípios da sustentabilidade socioambiental. Apodi é um dos poucos municípios no Nordeste e que dirá no Brasil que concentram cerca de 50% de sua população na zona rural (IBGE, 2010), o que comprova a importância econômica da agricultura familiar para o município, gerando uma cadeia de extrema dependência entre, agricultor, comerciante e população em geral.

4.1 Descrição do Projeto do Perímetro Irrigado

De acordo com o DNOCS, o perímetro irrigado vai beneficiar os proprietários rurais de Apodi e dos municípios do entorno da Chapada do Apodi, possibilitando a vinda de várias empresas para a região, gerando emprego e renda. Segundo o DNOCS, estima-se que a área total irrigada do Perímetro: garantirá 5.200 ha; valor bruto da produção agrícola: R\$135 x 106; renda anual/lote de 8 ha: R\$ 207.692. Apodi vai se transformar, assim, em grande polo produtor de frutas e verduras. A irrigação vai possibilitar, de acordo com o DNOCS, um aumento de 47% na oferta de empregos no município e região. A obra está orçada em R\$ 380 milhões. Distribuição dos lotes irrigados: a) pequenos produtores: 67%; agrônomos e técnicos agrícolas 23%; empresas: 10%. Quando atingir a fase de plena operação, o perímetro irrigado será capaz de produzir 25 mil toneladas por ano de diversos produtos agrícolas como banana, goiaba, uva, mamão, melão e até cacau que resultará na obtenção de cerca de R\$ 135 milhões por ano para os produtores rurais envolvidos.

O sistema hidráulico do Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi tem como manancial de abastecimento o rio Apodi, que possui vazão regularizada pela Barragem Santa Cruz. A captação da água será feita no rio Apodi, entre as localidades de Apodi e Felipe Guerra, a jusante da barragem. Um sistema de captação e recalque composto por uma barragem de elevação do nível da água, um canal de chamada e uma elevatória com nove conjuntos moto-bombas, seguida de três adutoras foram dimensionados para elevação de uma vazão de seis metros cúbicos por segundo. Um canal de adução principal se desenvolverá na chapada. Canais secundários derivarão do canal principal,

dominando cotas inferiores da chapada e alimentando outros canais de ordem terciária. A partir dos canais distribuidores de água, serão derivadas tomadas d'água para os 455 lotes agrícolas que compõem o perímetro, distribuídos entre pequenos produtores, técnicos agrícolas, engenheiros agrônomos e empresários. O projeto de irrigação proposto pelo DNOCS para a Chapada do Apodi é contraditório do ponto de vista social e cultural, ao propiciar, se executado, a exemplo do que aconteceu na Chapada do Apodi do lado cearense (RIGOTTO, 2011), um evidente e inevitável êxodo rural e a quebra do sistema de produção agroecológico das famílias camponesas, instalando-se o sistema produtivo subsidiado pelo grande capital multinacional que é o propulsor do agronegócio. Com a aceitação do projeto da forma que foi elaborado o êxodo rural será eminente, gerando problemas de habitação na cidade e estimulando a habitação destas pessoas em áreas urbanas marginais, aumentando o número de violência, prostituição e drogas na região em questão.

A experiência da agroecologia da Chapada do Apodi-RN não está localizada em um passado distante, mas é algo real, vivo, que se materializa nesse momento. A implantação do Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi, direcionado aos grandes empreendimentos da fruticultura irrigada, poderá ser o fator de desarticulação dessa vivência diferenciada. Existe, de fato, um confronto de modelos econômicos e matrizes de produção entre o que tem se desenvolvido em Apodi nas últimas cinco décadas e o projeto que se pretende instalar. O primeiro traduz um modelo baseado na policultura, que busca a convivência com o semiárido e a agroecologia, de modo a tornar sustentável a produção, reduzir os impactos ao meio ambiente e oferecer as bases para o bem viver das famílias. O segundo prioriza a monocultura e a exploração de grandes extensões de terra, com intensa utilização de agrotóxicos, causando diversos problemas à natureza e à vida humana.

Deve-se ainda destacar o agronegócio que dispõe de tecnologias nocivas à saúde humana e ambiental, como o uso intensivo de agrotóxicos e a correção química do solo para o ajuste a determinadas culturas agrícolas que oferecem riscos à saúde do agricultor familiar. Com o fortalecimento da agricultura irrigada e exclusão de várias famílias de suas terras, o agricultor deixará de ser proprietário e tornará mão-de-obra barata que será gerenciada pelo agronegócio; Além disso, de acordo com o Dossiê-Denúncia (2012) o empreendimento levará ao desmatamento de grande área de maneira abrupta, o que causará grandes impactos à apicultura, pois esta depende da vegetação natural para ser alcançada, como também a utilização de agrotóxicos poderá

comprometer a qualidade do mel produzido, retirando seu status de orgânico, devido a contaminação pelos venenos, já que estes são muito voláteis e se dispersam pelo ar, água e solo.

A realidade do Apodi é paradigmática, pois mesmo inserida na civilização do capital e vivendo sob seus impactos, conseguiu-se inaugurar processos produtivos alternativos, baseados em princípios de solidariedade e sob a perspectiva agroecológica, fortalecendo a agricultura familiar e proporcionando a esses agricultores uma vida mais digna.

4.2 Projeto Alternativo: aproveitamento integrado do Vale e da Chapada do Apodi

Existe o projeto defendido por sindicatos rurais e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), além da Pastoral da Terra (Igreja Católica) e grupos de defesa da agricultura familiar. Trata-se do Projeto de Aproveitamento Integrado do Vale e da Chapada do Apodi, com base nos princípios da agricultura sustentável – com localização no Vale e Chapada do Apodi e tendo como valor inicial 240 milhões. Os cultivos e criações previstos: Cajueiro, arroz vermelho, apicultura, caprinocultura, tendo atrelado a isso a melhoria e ampliação dos sistemas agroecológicos que já vêm sendo desenvolvidos na região, como meio de fortalecer as atividades locais e garantir o desenvolvimento sustentável da região. O projeto tem base no aproveitamento dos recursos hídricos dando prioridade ao abastecimento humano e animal nas comunidades além de irrigação por gravidade ao longo do vale, conforme estudos disponíveis na Secretaria Estadual de Recursos Hídricos.

4.3 Análise do ciclo político

O ciclo político, como meio de análise da política, leva em consideração identificação do problema, a formação da agenda, a tomada de decisão, a implementação e avaliação.

Identificação do Problema

No processo de identificação do problema, foi levada em consideração a situação atual (status quo) da região, que consisti em excelentes condições naturais para o desenvolvimento de atividades agropecuárias altamente produtivas, porém, sofre com

a irregularidade da precipitação, concentrada em alguns meses do ano e a ocorrência de secas, impedem produção regular e abundante dos cultivos que demandam maiores proporções de água, prejudicando, principalmente, a fruticultura irrigada. A situação desejada, ou seja, a que é passível de se tornar real, é a garantia de oferta regular de água, a fim de garantir o desenvolvimento da fruticultura irrigada e assim oferecendo o desenvolvimento socioeconômico local.

Agenda

No processo de formação da agenda, deve-se compreender que ela é um conjunto de questões relevantes na mídia, na opinião pública, ou dentro do governo durante um determinado período de tempo. Diante da conjuntura da Seca, a agenda da mídia discutiu amplamente as dificuldades de produção na região, destacando a necessidade de atuação política para propor uma solução para os agricultores. Agenda Política percebeu como merecedor de intervenção pública e trabalhou por meio de emenda coletiva, que consiste em um grupo de parlamentares que se une quando o orçamento está em votação e apresenta uma emenda em favor do seu estado. No caso, destacando a importância do perímetro Irrigado em Santa Cruz no Apodi. A agenda formal ou institucional se mobilizou e decidiu enfrentar o problema da seca que já havia sido decidido como prioridade a ser solucionado. Colocaram o projeto no Programa Plurianual o projeto do perímetro irrigado Santa Cruz-Apodi, assim como votando a favor para Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Tomada de Decisão

A tomada de decisão baseando-se no modelo de fluxos múltiplos teremos, 1) Reconhecimento do Problema; 2) Formulação de soluções e 3) Processos Políticos.

Na perspectiva do reconhecimento do problema, tanto do projeto oficial quanto do projeto alternativo foram utilizados alguns indicadores para melhor retratar as ambições de cada um. No projeto oficial foi levado em consideração um modelo de produção baseado na monocultura, uma produção em escala e o uso de insumos externos. É possível destacar a insustentabilidade, tendo em vista que a monocultura não contribui para o fortalecimento do solo, assim como, vai de encontro com a agricultura familiar tão presente na região. A produção de escala é um retrato típico do agronegócio, que enfatiza para quem a política foi desenhada. O uso de insumos externos, contribui para dependência do agricultor em relação as empresas e descoloca parte da

renda que deveria ficar na região para fora dela. O projeto Alternativo, para o mesmo indicador, pretende fortalecer a agricultura familiar já existe na região, assim como a policultura e a perpetuação da agricultura sustentável. Por meio de práticas corretas, não depender de recursos externos para sua produção, assim como garantir uma economia de escopo.

Definindo o uso da água como mais um indicador referente ao reconhecimento do problema é possível verificar que o projeto oficial irá priorizar o uso da água para a irrigação da Chapada, não mostrando preocupação com o uso humano. Ainda é passível de questionamento, no que se trata da suficiência da água para tornar o modelo eficiente. O projeto alternativo prevê que o uso da água será múltiplo, garantindo o consumo humano, assim como a irrigação no Vale. O terceiro indicador leva em consideração a experiência dentro do estado em relação aos dois projetos. Para o projeto oficial, as experiências com perímetros irrigados não se mostraram eficientes, tendo em vista que ou estão paralisadas ou enfrentando sérias dificuldades. O projeto alternativo tem por propósito o fortalecimento da agricultura sustentável, que ainda é uma atividade pouco expressiva no estado, diante da ausência de uma infraestrutura mínima que permita o agricultor a fazer o processo de transição e obter o selo. Diante dessa pouca expressividade, deve-se destacar a ausência de muitas experiências.

No fluxo de formulação de soluções pode-se observar que o poder cognitivo, assim como financeiro dos grupos de interesses foram essenciais. O projeto oficial mostrou elevado grau de participação de empresas e consultores, tendo em vista que além de beneficiar o agronegócio, a bancada ruralista, tinha-se as grandes construtoras que teriam altos lucros com a implementação da política. Do outro lado tinha-se ONG's, sindicatos, movimentos sociais, OSCIPs, como movimento sem terra, igreja católica, AACC (Associação de Apoio as Comunidades no Campo), defendo o projeto de desenvolvimento agroecológico da região. O poder que os atores que se posicionaram favoráveis ao projeto oficial, se mostram muito superior aos do projeto alternativo, tendo em vista o poder político, financeiro, organizacional e cognitivo que eles possuíam. Levando em consideração a existência de maiores riscos x menores riscos, o projeto oficial contava com uma estrutura, baseada em empresas âncoras, empresas industriais, bancos, consultorias e garantiam a viabilidade do projeto. O projeto alternativo não possui uma estrutura tão bem articulada, baseando-se em agricultores e movimentos sociais.

Quanto ao fluxo político, deve-se destacar que a conjuntura mostrou-se muito favorável ao projeto oficial. É notório que existe um forte grupo político que representa os interesses do agronegócio, seja porque tiveram suas campanhas financiadas ou porque ali defendem motivações pessoais. A bancada ruralista lutou arduamente para aprovação desse projeto. Em contrapartida o projeto alternativo não teve uma expressiva representação política, o que acarretou, ainda mais, o enfraquecimento da proposta.

A influência política garantiu ao projeto oficial, notoriedade a ponto de ter conseguido entrar no PPA, tendo em vista que senadores e deputados trabalharam juntos a fim de garantir que a política fosse executada. O único apoio governamental que o projeto alternativo possuía era o do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que diante da sua pouca expressividade em relação a toda conjuntura, foi facilmente colocada de lado. O projeto oficial ainda contou com o apoio das organizações mais influentes no agronegócio do estado, a Federação da Agricultura e Pecuária do Rio Grande do Norte, Associação Norte Rio-grandense de Criadores e os sindicatos patronais. Por outro lado o projeto alternativo estava limitado a uma estrutura pouco articulada e expressiva politicamente, sendo a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte, Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do RN, as ONG's atuantes na agricultura familiar do estado.

Não sendo suficientes todos os pontos que sustentaram um clima nacional a favor do projeto oficial, tinha-se como presidente da câmara dos deputados federais, Henrique Alves, sendo representante do agronegócio e pronto para realizar todas as articulações necessárias para aprova-lo. Por outro lado, o projeto alternativo não possuía nenhum líder influente politicamente, que pudesse garantir uma mudança expressiva na opinião dos parlamentares. Há convergência do fluxo problema, fluxo solução e o fluxo político e resulta na janela de oportunidade e então é tomada a decisão e o projeto oficial é escolhido como modelo a ser implementado.

Implementação

A construção do perímetro irrigado na região Oeste do Estado começou em agosto de 2013. Após anos de expectativas, estudos e discussões acerca da viabilidade econômica e social do projeto de irrigação, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas autorizou o início da primeira etapa das obras, e que ofertou 300 vagas de trabalho temporário. Os recursos que viabilizarão o empreendimento foram financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a previsão era de que a

construção fosse concluída em até 18 meses. A empresa responsável pela execução do perímetro é a EIT Engenharia. A fiscalização dos serviços foi feita empresa de Supervisão KL.

O processo de desapropriação das terras foi necessário para implementação da política. Foi iniciada em 2013, por meio de um documento divulgado pelo DNOCS com os nomes dos proprietários de terras, benfeitorias e coberturas vegetais inseridas na área onde será construído o Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi. Os proprietários tiveram trinta dias para procurar o escritório do órgão e assinar os termos de ajustes para que, posteriormente, recebessem o valor da indenização. Dois anos depois do início das obras, a primeira etapa do perímetro irrigado Santa Cruz do Apodi, localizado entre os municípios de Apodi e Felipe Guerra, está com 13% de execução do projeto. De acordo com o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), ainda não é possível definir uma data para finalização do perímetro.

O projeto continua sendo criticado pelas ONG's, sindicatos e membros da Comissão Pastoral da Terra (CPT) da Igreja Católica. Segundo os críticos, as famílias que tiveram imóveis desapropriados para dar espaço ao perímetro não foram atendidas adequadamente e, além disso, o novo equipamento vai inviabilizar a produção agroecológica que é desenvolvida por agricultores familiares. A 1ª etapa é executada com recursos provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e as obras foram iniciadas em agosto do ano passado.

Atualmente a obra encontra-se parada. Procuramos a EIT para obter mais informações e eles deixaram claro que o governo não tem arcado com sua responsabilidade de fazer os pagamentos em dia, fazendo com que haja demissões em massa e dessa maneira a obra fica parada. O orçamento desse ano aprovou o repasse da verba pelo PAC, mas diante das faturas não pagas, o recurso enfrentará problemas para chegar até o perímetro.

Avaliação

A tabela abaixo descreve as projeções do DNOCS pós-funcionamento do Perímetro irrigado e já são claros a pouca sustentabilidade do projeto. Estima-se que o Valor Bruto da Produção consiga alcançar o valor de 135 milhões anualmente, porém, a troco de uma agricultura mecanizada, capaz de fazer com que o emprego na região caia de 16.000 para 7.500. Com um gasto altíssimo no projeto, assim como desapropriação de centenas de famílias para construção do perímetro, esperava-se que o IDH tivesse um

aumento mais satisfatório, que não será o caso, segundo os estudos do DNOCS para os estados do NE que receberam perímetros irrigados. É perceptível que o objetivo do projeto não é mudança social, apenas o fortalecimento do agronegócio, que poderá garantir o sustento de estruturas políticas e barreiras à ascensão da agricultura familiar.

Nos últimos 40 anos o Nordeste tem esperado sua redenção. A seca tem se mostrado um desafio que ainda não fomos capazes de vencer e não será por meio dos perímetros irrigados que conseguiremos isso. Estima-se que atualmente existam 193.137 hectares irrigados no semiárido e, com os novos projetos, novos 200 mil hectares estão previstos. Uma pesquisa inédita coordenada pela Universidade Federal do Ceará (UFC) mostra, porém, que as expectativas para o futuro não são nada animadoras. Em outras regiões brasileiras, as extensas áreas irrigadas artificialmente são responsáveis por violações de direitos humanos e expansão do agronegócio. As consequências mais graves são a expulsão dos pequenos agricultores e contaminação por agrotóxicos, devido o fortalecimento do agronegócio nessas regiões.

É possível observar que a pobreza teve uma queda de 16,3%, mas baseando-se apenas em renda, deixando de lado outras variáveis que possam dimensionar a qualidade de vida desses trabalhadores. Observando relatos das pesquisas coordenadas pela UFC é possível verificar que 545 trabalhadores de regiões próximas a cinco perímetros – dois no Rio Grande do Norte e três no Ceará -, realizados ao longo de um ano e meio, apontam que 30,3% apresentavam intoxicação aguda. Mais: a prevalência de câncer é 38% maior entre os agricultores que moram em perímetros irrigados, em decorrência da chegada de grandes empresas do agronegócio, com uso intensivo de agrotóxicos.

Avaliação do Perímetro Irrigado em Santa Cruz no Apodi/RN

SITUAÇÃO ATUAL		SITUAÇÃO COM O PROJETO	
VBP agrícola de Apodi	R\$ 9 milhões	VBP agrícola em 5.200 ha	R\$ 135 milhões
Empregos totais (3 setores)	16.000	Empregos Totais (3 Setores)	7.500
Renda média familiar no rural	R\$ 5.900,00		
IDH médio dos municípios do NE com perímetros irrigados	0,65	IDH médio dos municípios do NE com perímetros irrigados	0,7
Pobreza em municípios do NE sem perímetro irrigado	56,70%	Pobreza em municípios do NE sem perímetro irrigado	40,40%

Fonte: Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas. *Perímetro irrigado de Santa Cruz: mobilizando recursos naturais para o desenvolvimento regional.*

5. Considerações Finais

É possível observar que, ao longo do ciclo político, a proposta oficial do Perímetro Irrigado de Santa Cruz do Apodi/RN contou (e conta) com apoio de atores governamentais e não- governamentais influentes e capazes de fazer com que a proposta passasse da condição de projeto à execução. É notório que a resistência de segmentos da agricultura familiar, a partir da perspectiva de prejuízos que o projeto tem causado, e ainda poderá causar para a comunidade local, não tem sido suficiente para que a política seja reformulada. Há entraves políticos que só poderão ser superados mediante maior articulação dos grupos prejudicados, com autoridades governamentais, de modo a tornar possível novo caminho. Nesse sentido, é pertinente destacar que o Perímetro Irrigado em Santa Cruz do Apodi indica um modelo de política *top-down*, definido em gabinetes mediante negociações que pouco consideram perspectivas e interesses locais, diga-se, interesses da agricultora de base familiar, segmento majoritário na região.

O modelo oficial é intensivamente criticado por não levar em consideração o papel de outros atores e instâncias no processo de implementação. Em outros termos, a política é traçada de cima para baixa e desconhece, de fato, necessidades e interesses locais, do público que deveria diretamente se beneficiar da intervenção estatal. O projeto em andamento não consegue, assim, fortalecer estruturas produtivas locais, de agricultura de base familiar, optando, contrariamente, por investimentos extensivos,

fundamentados na perspectiva do agronegócio, de monoculturas, com emprego de agrotóxicos na região, mecanização intensiva e mudanças na estrutura agrária e de trabalho, submetendo algum quantitativo de agricultores – em número restrito, uma vez que o agronegócio é pouco intensivo no uso de mão-de-obra – a relações de emprego, forçando-os a vender terra e trabalho.

Tal modelo de superação dos efeitos da seca, não apenas do Rio Grande do Norte, mas, em todo o Nordeste, é tão somente transferência de renda do Estado para grandes grupos empresariais que, em pouco tempo, abandonam os investimentos realizados – mediante fortes subsídios – tão logo os preços dos produtos agrícolas sofram alterações para baixo no mercado, e/ou, os mananciais de água se mostrem inviáveis em termos dos volumes demandados. No Rio Grande do Norte, o *Projeto Maisa* é o mais recente exemplo de tal fenômeno, hoje transformado em área da reforma agrária. Assim posto, o fenômeno da seca continuará o desafio de sempre, mediante a persistência do Estado na aplicação de um modelo inadequado ao semiárido brasileiro. É urgente, pois, a revisão de tal estratégia e a aplicação, em contraposição, de um modelo da política *botton-up*, ou seja, de processos de formulação e implementação de políticas públicas que envolvam a negociação e construção de medidas pactuadas em nível local. Isso envolve dois contextos: os instrumentos de gestão e a cultura das instituições envolvidas na implementação das políticas públicas. Os atores locais, assim como as instituições que os regem, devem assumir papel central em qualquer proposta alternativa.

6. Referências

BONAFONT, L. C. Redes de políticas públicas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BRANCO, Marina. Dossiê mostra que perímetros irrigados violam direitos de comunidades rurais. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/05/dossie-mostra-que-perimetros-irrigados-violam-direitos-de-comunidades-rurais-339.html>>. Acesso em: 30 maio 2015.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G. et al. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 87-121.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25. 1972

Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas. Perímetro irrigado de Santa Cruz: mobilizando recursos naturais para o desenvolvimento regional.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FERRAREZI, E. R. A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da lei das OSCIP (Lei 9.790/99). 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) - Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília 2007.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et alii. O modelo de fluxos múltiplos de Kingdon na análise de políticas de saúde. *Saúde Soc. São Paulo*, v.22, n.2, p.511-520, 2013.

IBGE. Cidades. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=240100>>. Acesso em: 30 maio. 2015

FREY, Klaus. *POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL*. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper21.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2015

KINGDON, J. W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2. ed. Ann Arbor, : University of Michigan, 2003.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. In: *Public Administration Review*, v.32, n. 4, p. 298-310, 1992.

MEDEIROS, J.P.V. *Ecosocialismo: a gênese de uma ecologia social a partir dos movimentos sociais do campo*. Dissertação de Mestrado. Programa de desenvolvimento e meio ambiente – PRODEMA. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2013.

MILLER, Hugh T. Post-Progressive Public Administration: lessons from policy networks. In: *Public Administration Review*, v.54, n. 4, p.378-386, 1994.

PONTES, A.G.V.; GADELHA, D; FREITAS, B.M.C.; RIGOTTO, R. M.; FERREIRA, M.J.M. Os perímetros irrigados como estratégia geopolítica para o “desenvolvimento” do semiárido e suas implicações à saúde, ao trabalho e ao ambiente. Disponível em http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/artigo_int.php?id_artigo=10096 . Acesso em 30 de maio de 2015.

REGIS, Alex. Dnocs autoriza obras do perímetro irrigado do Apodi. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/dnocs-autoriza-obras-do-perimetro-irrigado-do-apodi/258474>>. Acesso em: 30 maio 2015.

SCHUBERT, Klaus. *Politikfeldanalyse: Eine Einführung*. Opladen: Leske + Budrich, 1991.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In:

SABATIER, P. A. (Ed.). Theories of the policy process. Boulder: Westview, 2007. p. 65-92.