

O Processo de Implementação do Projeto Jaíba na Percepção de Atores Políticos e Burocratas

Autoria: Simone Martins, Suely de Fátima Ramos Silveira, Ricardo Corrêa Gomes, Thiago Heron Mira Adami

Resumo

Com a pesquisa exploratória, pretendeu-se identificar, na percepção dos atores políticos e burocratas, como se deu o processo de implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais, particularmente o Projeto Jaíba, para verificar se a política implementada atendeu à política formulada. Numa abordagem qualitativa, os dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas e tratados com a técnica análise de conteúdo. Os resultados foram apresentados a partir de três categorias-eixo, identificadas com base nos modelos clássicos *Top down* e *Bottom up* e a partir do estudo empírico: o Perímetro e os Assentados, Governança, e Condicionantes ambientais. Emergiu da análise a ausência de uma definição clara de grandes objetivos que tornem o Projeto Jaíba uma área de interesse para a economia nacional. Verificou-se que a implementação ocorreu num ambiente de incertezas e que influências externas impuseram grandes restrições aos agentes executores do Projeto Jaíba. Concluiu-se que, embora parcialmente, o processo de implementação atendeu à política formulada.

1 Introdução

O movimento reformista do Estado brasileiro, iniciado na década de 1990, implicou mudanças na atuação da administração pública, que tem de se adaptar a um contexto diferente, considerando os sistemas econômicos cada vez mais regulados pelo mercado, a busca do uso sustentável dos recursos naturais, as novas demandas das populações e as novas tecnologias.

Com essas mudanças, foi estabelecida uma nova relação entre Estado e sociedade e, conseqüentemente, houve ampliação do número de atores envolvidos na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas. Busca-se então combinar as iniciativas de todas as esferas governamentais – federal, estadual e municipal, conforme já previsto na Constituição Federal de 1988, para a promoção de ações, com ênfase àquelas voltadas para a redução de desigualdades sociais e entre áreas geográficas, principalmente pelos municípios que as têm sob sua responsabilidade.

Nesse contexto, o estudo de políticas públicas se mostra ainda mais necessário, seja para dispor de proposições bem elaboradas, seja para garantir a aplicação de modelos eficientes e eficazes. Cada fase da política tem grande importância, mas, como a implementação tem como objetivo instituir ações para colocar em prática a política formulada, foi considerada crucial no entendimento da concretização de uma Política Pública e mereceu destaque neste estudo. Trata-se da etapa do ciclo de políticas públicas em que os agentes executores precisam traduzir as leis, definir responsabilidades, normas, regras para colocar em prática a política formulada.

Diante do exposto e levando em conta a importância de desenvolver políticas efetivas para amenizar as desigualdades econômicas e sociais, realizou-se análise do processo de implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais, particularmente do Projeto Jaíba.

A região do norte de Minas foi selecionada para o estudo devido às suas características fundamentais, como elevadas médias de temperatura e escassez hídrica, onde a Política Nacional de Irrigação tem uma importância ímpar. Por meio dos projetos de irrigação, espera-se impulsionar o desenvolvimento, dinamizar economias regionais e promover a geração de empregos, permitindo assim maior equalização de renda no Estado. O Projeto Jaíba foi escolhido devido a seu tamanho e complexidade, além de ser considerado a única alternativa capaz de levar desenvolvimento social e econômico para a referida região.

Com a pesquisa, buscou-se investigar, sob a perspectiva dos atores políticos e burocratas, se o processo de implementação do Projeto Jaíba permitiu colocar em prática a Política Nacional de Irrigação formulada e, assim, identificar os principais fatores que interferem nesse processo.

É possível que a resposta para essa questão traga benefício para a comunidade acadêmica, visto que privilegia estudos sobre processos de implementação como uma etapa do ciclo de políticas públicas, pois há pouco consenso sobre esse tema, que vem sendo considerado “elo perdido”, conforme relatam Silva e Melo (2000) e Rua (1997). Além disso, políticas que privilegiam irrigação no Estado de Minas Gerais são muito recentes e, ainda se busca um aparelho institucional adequado para seu desenvolvimento.

2 Caracterização do Projeto Jaíba

O Projeto Jaíba está situado na Região Sudeste do Brasil, no extremo norte do estado de Minas Gerais, à margem direita do rio São Francisco, compreendendo os municípios de Jaíba e Matias Cardoso. Está inserido em uma região de clima semi-árido, a 614 quilômetros da cidade de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, e a 950 quilômetros de Brasília, capital federal. As terras do Jaíba estão localizadas entre os rios São Francisco e Verde Grande, e sofrem com períodos de estiagem, em média, de oito meses/ano.

O Projeto é um empreendimento liderado pelo poder público, que se justificava pelas necessidades do preenchimento do vazio econômico e demográfico do extremo norte de Minas Gerais (SEAPA, 2005). Foi concebido pela Fundação Rural Mineira – Ruralminas na década de 1970, durante a implementação do Plano de Desenvolvimento do Noroeste Mineiro, como projeto público de irrigação que objetiva irrigar uma área de 100.000 hectares, com execução prevista para quatro etapas: Jaíba I, Jaíba II, Jaíba III e Jaíba IV.

O Projeto Jaíba ganhou maior visibilidade em 1975, quando a agricultura irrigada foi identificada como a única atividade capaz de levar desenvolvimento sustentável para a vasta região onde estava situado o Projeto. As diretrizes que orientavam a concepção do Projeto privilegiavam o modelo de desenvolvimento econômico apoiado em grupos empresariais, passando a ser considerado Pólo de Produção Agroindustrial.

Ainda em 1975, o governo federal firmou o primeiro convênio com o governo de Minas e, por intermédio da CODEVASF, tornou-se o seu principal parceiro. A partir de esforços conjuntos dos governos federal e estadual, a evolução dos trabalhos do Projeto e a execução de obras alcançaram os anos de 1980 e, a partir de 1984, ano em que a Lei 6.662/79, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, foi regulamentada, o Projeto Jaíba foi redefinido, sendo substituída a ótica empresarial pela social, estando, assim, sintonizado com a Política. A redefinição do Projeto possibilitou atender as solicitações dos financiadores, que também exigiam a prevalência do caráter social em detrimento do modelo de desenvolvimento econômico apoiado em grupos empresariais, anteriormente estabelecido. Com o foco social, ocorreu uma inversão do público a ser beneficiado prioritariamente pelo Projeto (SEAPA, 2005).

Em 1988, foi criado o Distrito de Irrigação Jaíba e, concomitantemente, ocorreu um afastamento do Estado das ações do Projeto Jaíba Etapa I, ficando a cargo da Codevasf toda responsabilidade pela sua implementação, inclusive no que se refere ao fornecimento dos recursos financeiros.

Em meados da década de 1990, prevalecia na Etapa I o caráter social em consonância com Lei de Irrigação e o Projeto encontrava-se sob a coordenação do governo federal. Entretanto, o governo de Minas voltou a privilegiar os grupos empresariais, o que resultou na implementação da Etapa II no início da presente década. Com as novas ações, o Projeto voltou a ser considerado pelo governo de Minas um arrojado e moderno programa de desenvolvimento regional com base na agricultura irrigada, para viabilizar a produção de

frutas, hortaliças e grãos acoplados a um complexo agroindustrial que alavanque o crescimento regional (SEPLAN, 1995). Passou-se a acreditar que a implementação da Etapa II traria benefícios para a Etapa I, que até então se encontrava deficitária.

Em 2004, o Projeto foi considerado estruturador da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Governo de Minas, o que perdurou até 2007, tendo como objetivos assegurar o assentamento de pequenos produtores e agricultores empresariais, reestruturar e revitalizar seus processos produtivos.

Atualmente, apesar de ainda estar em processo de implementação, com o Projeto Jaíba busca-se promover o desenvolvimento sustentável da agricultura no norte do estado, visando consolidar o pólo agroindustrial, aumentando a participação da região no mercado interno e externo de frutas.

3 Referencial Teórico

3.1 Políticas Públicas

Quando se trata de políticas públicas há na literatura diversas abordagens para sua conceituação. Easton (1953, apud MUNIZ, 2001) definiu política pública como uma alocação autoritária de valores para a sociedade. Lasswell e Kaplan (1963, apud MUNIZ, 2001) definiram política pública como um programa projetado de objetivos, valores e práticas. Segundo Muniz (2001), a assertiva do primeiro autor torna-se importante em função da época de sua apresentação, ressaltando sua generalidade, mas destaca-se também a definição de Lasswell e Kaplan (1963), enfatizando a vinculação de política a programa, objetivos e práticas.

Segundo Cimbalista (1998), a política pública deve ser entendida como um eixo central que gira em torno do processo político, sendo caracterizada fundamentalmente pelo seu caráter imperativo, ou seja, está revestida da autoridade soberana do poder público. É derivada do processamento, pelo sistema político, das demandas originárias do meio ambiente e do interior do próprio sistema político. Conforme destacado por Muniz (2001), o foco da política pública pode estar voltado para as forças sociais e para os interesses que a determinam, para seu impacto sobre a sociedade e sobre as instituições que compõem o aparato institucional e legal.

As políticas públicas podem ter caráter regulador, organizacional, distributivo ou extrativo, envolvendo áreas como defesa, política externa, educação, saúde e bem-estar, segurança, habitação, desenvolvimento (industrial, rural, urbano) e economia. De acordo com Frey (2000), as políticas podem ser distributivas, redistributivas, regulatórias ou ainda constitutivas ou estruturadoras.

Segundo Frey (2000, p. 223), essas quatro formas de política podem também ser caracterizadas quanto à forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, aos conteúdos das políticas e, finalmente, ao modo da resolução de conflitos políticos.

As políticas públicas, além de serem classificadas de acordo com interesses dos atores políticos envolvidos e com a forma como serão executadas, também são divididas conforme o propósito para o qual foram criadas, ou o tipo de demanda que irão atender, como a econômica, ambiental, de ciência e tecnologia, etc. A política social é um tipo de política pública que é expressa por meio de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que direcionam a atuação do poder público em determinada área.

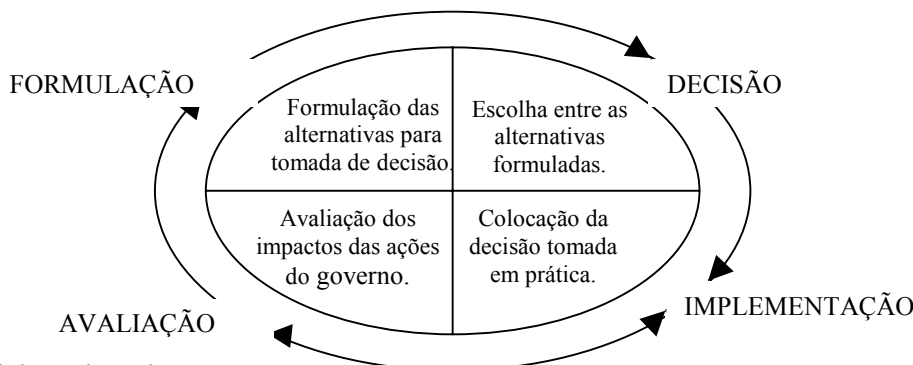
Desta forma, pode-se constatar que as políticas públicas são resultantes das atividades políticas, constituindo-se em um conjunto de decisões e ações relativas à alocação de valores (RUA, 1997, p.2). Estas políticas são instituídas para atender a objetivos diversos, por isso possuem características diferentes. Além disso, têm sido criadas como resposta às demandas da sociedade e do seu próprio interior, refletindo o compromisso público de atuação em longo prazo.

3.2 Ciclo da Política – *Policy Cycle*

As políticas passam por um processo político-administrativo em que são atribuídas funções específicas a diferentes fases, que se referem ao ciclo das políticas públicas, caracterizado por dinamicidade e complexidade temporal. Esta tipologia vê a política como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, constituindo um processo dinâmico e de aprendizado (SOUZA, 2003, p. 10).

Para Pedone (1986), o ciclo de uma política pública constitui-se em várias etapas que correspondem a uma seqüência de elementos no processo político-administrativo, podendo ser investigadas no que dizem respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas.

Com relação às divisões do ciclo político, Frey (2000) comenta que as tradicionais divisões das várias propostas apresentadas na literatura diferenciam-se apenas gradualmente. Todas as propostas possuem fases comuns, que são: formulação, implementação, controle e impacto das políticas. Entretanto, neste estudo, serão consideradas formulação, decisão, implementação e avaliação, conforme ilustrado na Figura 1.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 1 – Ciclo político considerado neste estudo.

3.3 Implementação de Políticas Públicas

Segundo Rua (1997, p. 20), “desde a década de 1970, o estudo de políticas públicas indica haver algo como que um “elo perdido”, situado entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados: a implementação”, que, segundo Silva e Melo (2000, p.4), está “ancorado em uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas públicas”.

Para Rua (1997, p. 22), neste tipo de abordagem, a responsabilidade por uma política cabe claramente aos agentes situados no topo do processo político, sendo as quatro variáveis apresentadas a seguir as mais importantes: “(a) a natureza da política não pode admitir ambigüidades; b) a estrutura de implementação: os elos da cadeia devem ser mínimos; c) a prevenção de interferências externas; e d) o controle sobre os atores envolvidos na implementação”. Rua acrescenta que a fase de implementação pode ser uma continuação da fase de formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas.

O conceito de implementação adotado neste trabalho é o proposto por Frey (2000) em que é considerada como a fase do ciclo de políticas públicas que tem como objetivo instituir ações para colocar em prática a política formulada. Segundo Ckagnazaroff et al. (2005, p.6), esta visão do ciclo de políticas públicas é considerada mais consistente “ao considerar que agentes de mercado, atores estatais e instituições não-governamentais interagem fortemente sob princípios organizadores da implementação, tais como negociação, barganha e trocas.”

Na opinião de Rocha (2004), a implementação constitui um momento de mudança institucional que resulta na adoção de novas regras e procedimentos, portanto, pode

resultar em novas oportunidades e constrangimentos, que, de formas distintas, causarão impacto no comportamento dos atores envolvidos.

Ckagnazaroff et al. (2005, p.1) acrescentam que “considera-se que a implementação possua um caráter eminentemente político e que, desse modo, ela exige uma estratégia de manutenção de canais abertos tanto com a sociedade quanto com o sistema representativo” e, ainda, que a implementação está relacionada “às condições de o Estado mobilizar recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos que são exigidos para execução de suas decisões”.

Para Frey (2000, p. 228), o interesse de realizar análises da etapa de implementação se “refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, o resultado e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase de sua formulação”.

De acordo com Rua (1997), há casos em que as políticas chegam à fase de implementação, mas não são implementadas, talvez pelo fato de se tratar de uma fase que é um processo interativo e continuado de tomada de decisões por muitos grupos envolvidos com a política, que apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão. Sendo assim, a implementação deve ser vista sob uma perspectiva interativa, na qual as ações individuais em pontos estratégicos influenciam consideravelmente os resultados obtidos.

Segundo Silva e Melo (2000), problemas que surgem durante o processo de implementação e que não foram considerados na formulação da política podem representar obstáculos intransponíveis e, por sua vez, resultar na descontinuidade das ações por parte das agências responsáveis.

Dessa forma, o estudo da implementação tem sido considerado um elemento-chave para o aperfeiçoamento das ações do governo. Será considerada para este trabalho a partir de duas perspectivas: *top down* e *bottom up*. A primeira tem uma visão objetiva e concreta da política; centra-se na questão de mecanismos de controle dos agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos; na segunda, o processo de negociação mantém-se durante a fase de implementação, e este *continuum* elaboração-implementação provoca efeitos de baixo para cima, modificando a própria concepção de partida (NAJBERG e BARBOSA, 2006).

De acordo com Ckagnazaroff et al. (2005, p.4), “na perspectiva *top down* existe uma separação entre a elaboração e a implementação de políticas públicas”. Nesta perspectiva, a implementação pode ser entendida como o momento de colocar a política formulada em ação, ou seja, ações que visam atender o que foi decidido pelos formuladores.

Uma visão crítica ao modelo *top down* é que não são consideradas as questões relacionadas às influências ambientais às quais os implementadores estão expostos. Segundo Silva e Melo (2000, p.5), nesta perspectiva a política pública não é percebida como um processo e sim como “um jogo de uma só rodada”, em que ações governamentais são realizadas de cima para baixo.

De acordo com Kolslinki (2000), esta corrente parte do pressuposto de que “a ação política é estruturada por instituições políticas, isto é, normas e procedimentos operacionais que compõem as instituições estruturam o comportamento político”, ou seja, pressupõe a existência de um sistema-guia para alcançar os objetivos, e aqueles com autoridade podem exigir e obter perfeita obediência.

Para Faria (2005), o paradigma *top down* foi progressivamente revertido, abrindo espaço para o desenvolvimento de abordagens e metodologias *bottom up*, o que está relacionado com a reforma do setor público. De acordo com Souza (2003, p.17), esse modelo tornou-se mais importante a partir da pesquisa realizada por Michael Lipsky (1980), “que chamou a atenção para o fato de que os modelos de análise em políticas públicas eram excessivamente concentrados em atores (decisores) que elaboram uma política”.

O modelo *top down* não foi desprezado, mas as pesquisas passaram a contemplar também análises no modelo *bottom up*, que, segundo Souza (2003, p.17), partem de três premissas:

- a) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação.

Verifica-se que na perspectiva *bottom up* é enfatizado o papel dos atores e dos governos locais na implementação de políticas, assim como o ambiente em que estes estão inseridos.

3.4 Política Nacional de Irrigação

As ações no campo da agricultura irrigada são regidas pela Lei 6.662, de 25 de junho de 1979, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, cujo objetivo é promover o aproveitamento racional de recursos de água e solos para a implantação e o desenvolvimento da agricultura irrigada.

Entre os pressupostos básicos da Lei, estão a preeminência da função social e utilidade pública do uso da água e solos irrigáveis; estímulo e maior segurança às atividades agropecuárias, prioritariamente nas regiões sujeitas a condições climáticas adversas; promoção de condições que possam elevar a produção e a produtividade agrícolas.

Com a implementação da Política Nacional de Irrigação, o governo federal definiu o papel do poder público como o de elaborar, financiar, executar, operar, fiscalizar e acompanhar projetos de irrigação.

Um dos princípios estabelecidos em lei, no que se refere ao aproveitamento de águas e solos para irrigação diz respeito à definição dos deveres dos concessionários e usuários de água, objetivando a utilização racional dos sistemas de irrigação, segundo o interesse público e social.

Os programas de irrigação são definidos no Capítulo II da PNI, como o conjunto de ações que tem por finalidade o desenvolvimento socioeconômico de determinada área do meio rural, através da implantação da agricultura irrigada. Está estabelecido em lei que os programas de irrigação serão consolidados e coordenados pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional.

Perante a Lei, os projetos de irrigação foram classificados em públicos e privados. Os projetos públicos foram caracterizados como os que possuem uma infra-estrutura de irrigação planejada, projetada, construída e operada, direta ou indiretamente, por uma entidade pública; já os privados são aqueles em que a infra-estrutura de irrigação é operada por particulares, podendo ou não receber financiamentos públicos.

De acordo com a Lei, ao poder executivo compete o estabelecimento das diretrizes da Política Nacional de Irrigação, além da competência para aprovar o Plano Nacional de Irrigação e baixar normas referentes a créditos e incentivos.

A Política Nacional de Irrigação foi regulamentada pelo Decreto 89.496, de 29 de março de 1984, que propiciou melhor entendimento acerca dos objetivos propostos, além de demonstrar o cenário sob o qual a política deve ser implementada.

No que se refere aos pressupostos/postulados, destaca-se entre as principais contribuições esclarecimento sobre a forma de garantir estímulo e maior segurança às atividades agropecuárias, tornando necessário um conjunto de ações relativas a intervenções políticas e à ampliação da participação dos atores relacionados. Quanto à promoção de condições que possam elevar a produção e a produtividade agrícola, o Decreto insere cinco meios pelos quais este postulado pode ser atendido, dentre eles estão instituição de prêmios e capacitação de pessoal técnico.

O Decreto esclarece que o conjunto de ações do programa de irrigação inclui pesquisa, assistência técnica, crédito, capacitação, estudo e implantação de projetos de irrigação, executadas pelos órgãos federais, estaduais e municipais. Esclarece, ainda, que os programas de irrigação serão elaborados em articulação com os órgãos federais, estaduais e municipais, compreendidos na área de atuação.

Conforme instituído no capítulo III do referido Decreto, o projeto de irrigação é conceituado como o conjunto de atividades de planejamento, execução, administração, operação e manutenção, visando ao aproveitamento agrícola e do solo de determinada área. Na implementação dos projetos, o governo federal deixa de ser apenas um colaborador (apoio técnico) do Estado e passar a ser co-responsável pelos projetos públicos.

Os projetos públicos têm como público alvo os agricultores, mas permitem inserção de pequenas empresas, desde que não ocupem, em conjunto, área superior a 20% do perímetro irrigado. As formas de aquisição e amortização dos lotes também são definidas. Tem-se a preocupação de garantir a predominância do interesse social.

4 Procedimentos Metodológicos

Realizou-se uma pesquisa exploratória, tendo em vista que não se encontrou estudo que aborde a implementação da Política Nacional de Irrigação com o mesmo objetivo desta pesquisa. A pesquisa exploratória é definida como aquela realizada em uma área que existe pouco conhecimento acumulado. Segundo Sellitz (1967), tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais evidente.

A pesquisa também tem características de descritiva porque visa descrever as variáveis que interferem na implementação, buscando entender como estas variáveis se inter-relacionam. De acordo com Vergara (2005) e Gil (1996), a pesquisa descritiva é aquela que expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, podendo estabelecer correlações entre variáveis.

A pesquisa, ainda, é um estudo de caso do Projeto Jaíba. Segundo Yin (2003), o estudo de caso permite analisar e conhecer um fenômeno com maior profundidade; trata-se de uma estratégia adequada quando a pergunta de pesquisa é do tipo “como” e “por que”. Vergara (2005) e Gil (1996) concordam com Yin, pois, segundo eles, o estudo de caso é caracterizado como um estudo aprofundado e detalhado de uma ou poucas unidades ou objetos, permitindo seu amplo conhecimento. A opção pela utilização do estudo de caso deveu-se ao fato de haver poucos estudos referentes à implementação de políticas públicas, tema considerado por Silva e Mello (2000, p.4) como “o elo perdido entre a tomada de decisão e a avaliação dos resultados”. Apesar das limitações do estudo de caso com relação à generalização, Yin (2001, p.28) considera que é uma estratégia de pesquisa, pois este consiste numa lógica de planejamento adequada ao problema de pesquisa e às suas circunstâncias, possibilitando incorporar abordagens específicas tanto na coleta de dados quanto na análise dos dados.

Na coleta de dados, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com a finalidade de obter maior aprofundamento sobre o assunto. De acordo com Lakatos e Marconi (1991), esta é uma técnica em que o entrevistador segue um roteiro estabelecido.

Como público-alvo desta pesquisa, citam-se atores políticos e burocratas que participam ou participaram do processo de implementação da Política Nacional de Irrigação – PNI, particularmente o Projeto Jaíba, no norte de Minas Gerais. Como atores políticos, consideraram-se os políticos eleitos ou aqueles nomeados por estes e, como burocratas, os funcionários públicos de carreira.

As entrevistas foram realizadas no período de maio a novembro de 2007, e os atores foram escolhidos de acordo com o seu envolvimento no Projeto, sendo selecionados aqueles que se encontram atuando na implementação e aqueles que atuaram por um período superior a dez anos.

Foram entrevistadas onze pessoas, sendo quatro atores políticos e sete atores burocratas, estes últimos vinculados aos agentes executores Codevasf, Ruralminas e ao Distrito de Irrigação Jaíba e também à Secretaria do Estado de Minas Gerais. Para facilitar a análise e resguardar a identidade dos entrevistados, estes foram codificados conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1. Identificação dos entrevistados na pesquisa.

<i>Atores</i>	<i>Número de Entrevistados</i>	<i>Relação dos Entrevistados</i>
• Políticos	4	E1, E2, E3 e E4
• Burocratas	7	E5, E6, E7, E8, E9, E10 e E11

Os dados obtidos nas entrevistas foram tratados por meio da técnica análise de conteúdo, com o auxílio do software QSR N6. Essa técnica é adequada, segundo Vergara (2005), para análise de dados que tem o propósito de identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema. Segundo a autora, esta análise é, em geral, utilizada em pesquisas exploratórias e os procedimentos qualitativos e quantitativos não são mutuamente excludentes, podendo ser utilizados de forma complementar. De acordo com Bardin (1977), a análise de conteúdo compreende as etapas de pré-análise, em que há a seleção do material e a definição dos procedimentos a serem seguidos; a exploração do material, que se refere à implementação desses procedimentos; e o tratamento e a interpretação dos resultados obtidos, que se trata da geração de inferências e dos resultados da investigação.

Utilizando-se dessa técnica, as categorias foram definidas baseando-se nos pressupostos estabelecidos nos modelos clássicos *top down* e *bottom up*, sendo elas Governança e Condições ambientais, e o Perímetro e os Assentados, a partir do estudo empírico, visto que apenas parte da política está implementada.

Para a definição das subcategorias e unidades de análise, trabalhou-se com a grade mista, ou seja, aquela em que as pertinentes ao objeto de estudo são definidas preliminarmente, admitindo-se a inclusão de outras surgidas durante o processo de análise, ou exclusão, se for este o caso.

5 Resultados e Discussão

Com o estudo da implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais, particularmente do Projeto Jaíba, a partir da percepção dos atores políticos e burocratas, foi possível identificar fatores relevantes para a análise do processo de implementação da política. Os relatos dos entrevistados foram tratados utilizando a técnica análise de conteúdo e estão apresentados de acordo com as categorias-eixo identificadas.

5.1 O Perímetro e os Assentados

Dentre os fatores que interferem na implementação do projeto de irrigação está o perfil dos assentados, uma vez que, nesse tipo de empreendimento, os agricultores são os donos do negócio, ou serão quando o Perímetro for emancipado.

Dessa forma, buscou-se, além de identificar o perfil dos assentados, entender melhor a dinâmica do projeto e do processo de produção e, assim, fazer apontamentos de possíveis ações que estão interferindo positiva ou negativamente no processo de implementação do Projeto, o que pode ser observado no Quadro 2.

No que se refere aos assentados, verificou-se que, na **seleção**, não foi considerada a vocação para a agricultura e muito menos para a agricultura irrigada, privilegiando principalmente as famílias que tinham mais filhos e que residiam mais próximas ao perímetro

de irrigação. De acordo com os entrevistados, tais atitudes se deram em razão de atender a legislação, além da influência de movimentos sociais.

Quadro 2. Perímetro de Irrigação Jaíba na percepção dos atores políticos e burocratas.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	ENTREVISTADOS										
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11
Assentados	Possuem	Baixa escolaridade							x	x	x	x
		Famílias numerosas		x			x		x	x	x	x
		Tecnologia incipiente	x				x		x	x	x	x
	Não têm	Capacidade empreendedora					x			x		x
		Capacidade para assimilar tecnologia					x			x		
		Capital								x	x	x
		Escritura da terra					x	x		x	x	x
	Recebem	Lastro empresarial								x		x
		Assistência técnica	x	x			x				x	x
	Cultuam	Cursos de liderança					x					
Não criar vínculo									x		x	
Esperar pelo governo						x	x		x	x	x	
Perímetro Irrigado	Possui	Custo alto		x	x		x			x	x	x
		Custo oportunidade satisfatório							x			
		Melhor custo-benefício		x			x					
		Boa infra-estrutura					x					
		Infra-estrutura ociosa				x	x	x		x	x	x
		Inadimplência					x			x		x
	Caracteriza	Cunho social	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
		Agricultura familiar	x								x	
		Pequenos lotes					x			x		x
	Necessita	Âncora	x			x	x			x	x	
		Falta	Ocupar o restante da área								x	
	Transferência de gestão						x		x	x	x	
	Sustentabilidade		x			x	x					x
Produção	Benefício	Janela de mercado					x					
		Necessita	Escala	x	x						x	x
	Novo comportamento						x					
	Nova forma de produzir						x					
	Agregar valor ao produto						x					
	Falta	Estudar logística				x				x	x	

Fonte: Dados da pesquisa.

Notou-se que os assentados não possuem **capacidade empreendedora**, têm **dificuldade para assimilar tecnologia** e, ainda, **não possuem capital**. De acordo com E9, a irrigação é um processo tecnológico que demanda conhecimento e capital, e, como eles não tinham conhecimento nem capital, os problemas se aceleraram. Foi observado que houve preocupação dos governos em proporcionar capacitação para os agricultores, desde a concepção do Projeto e, segundo E10, refere-se à **assistência técnica** rural prestada por órgãos governamentais ou pela iniciativa privada.

Dentre os problemas enfrentados no projeto, destaca-se a falta de documentação das terras. A maioria dos agricultores não possui o título de posse das terras, o que, segundo E8, inviabiliza

o processo de seleção natural, que poderá contribuir para dinamizar o processo de desenvolvimento do perímetro.

Verificou-se, ainda, que os pequenos produtores possuem **tecnologia** insuficiente para a irrigação. Segundo os entrevistados, ocorreu no Brasil um avanço tecnológico na área de agricultura irrigada, mas a maioria dos produtores do Jaíba I dispõe de equipamentos ultrapassados, que não permitem que o agricultor se beneficie de incentivos, como a redução da tarifa de energia para irrigação noturna, que proporciona uma economia de 75% na conta de luz. A não-inserção de novas tecnologias acarreta um custo de operação e manutenção elevado para o pequeno produtor.

Percebeu-se, nas entrevistas, que todos têm consciência de que o pequeno produtor não tem meios de arcar com os custos da modernização do processo. Porém, há preocupação em justificar uma nova aplicação de recursos para os mesmos fins pelos quais já foram aplicados anteriormente. Segundo E10, “[...] agora nós vamos modernizar todos esses equipamentos aqui para 1800 famílias. Eu acho que é muito recurso que vai ter que ser justificado novamente. Eu acredito que a dificuldade seja esta”.

Todos os entrevistados concordam que se trata de um projeto de predominância **social**, o que está de acordo com os preceitos da Lei de Irrigação. Entretanto, com o processo de implementação e produção, foi observado que o Projeto necessita de ter viabilidade econômica e, para isso, é necessário produzir em **escala**, o que exige um novo comportamento do agricultor, uma nova forma de produzir e, ainda, agregar valor ao produto para torná-lo competitivo.

De acordo com o entrevistado E5, a vantagem de estar numa área de agricultura irrigada é que o agricultor ocupa uma **janela de mercado**, ou seja, pode ter produtos no momento em que os agricultores de sequeiro não o possuem. Portanto, faz-se necessário estudar a **logística do mercado** e atuar de forma mais profissionalizada.

Nota-se que há uma convergência de pensamentos entre os entrevistados que associam o projeto a um *shopping center*, que necessita de empresas **âncoras** para impulsionar a economia local, o que, segundo os entrevistados, acontecerá naturalmente no Projeto Jaíba, com a consolidação da Etapa II, cujo cunho é empresarial.

Verificou-se que grande parte dos entrevistados compartilha a opinião de que se trata de um projeto de custo elevado, tanto para implementação quanto para manutenção. Apesar disso, o E7 acredita que o **custo de oportunidade** é altamente satisfatório.

Nota-se a preocupação dos entrevistados com a **ociosidade** de uma infra-estrutura instalada para manter um projeto de 100 mil hectares e que, atualmente, segundo E3, está irrigando menos de 25% da sua capacidade, o que acarreta um alto custo fixo a ser rateado entre os assentados.

Outra preocupação se refere à **inadimplência**. De acordo com E5, os agricultores não conseguem entender que o Distrito funciona como um condomínio e que há necessidade de arcar com os custos para dar continuidade às atividades.

A **cultura da administração paternalista**, que predominou ao longo das últimas décadas, é um fator que contribuiu para a morosidade do processo de implementação do Projeto. Isso acarretou sobrecarga de atividades para o Distrito, que eram funções eminentes de uma prefeitura (E5). Essa cultura ainda existe entre os assentados. Segundo E5 “[...] pararam pra esperar que o governo vai salvar, que o governo virá com uma fórmula milagrosa e que eles vão ganhar muito dinheiro, vão comprar moto, carro...”. E5 e E9, concordam que a cultura do **gerencialismo** é recente na administração pública, mas alguns benefícios já podem ser notados e se referem à modernização de processos.

Para o futuro próximo foi estabelecida uma meta pela Codevasf para o Projeto, a **transferência de gestão**, que implica maior autonomia para o Distrito e necessidade em obter receitas próprias para operação e manutenção do perímetro.

5.2 Governança

O conceito de governança utilizado nesta análise se refere à capacidade de colocar em prática as políticas formuladas, ou seja, aos aspectos instrumentais da governabilidade.

Como já mencionado no item 2, o Projeto Jaíba foi implementado a partir de ações conjuntas do governo federal e estadual, representados pela Codevasf e Ruralminas, respectivamente, consideradas aqui como agentes executores do Projeto.

Na opinião dos entrevistados, conforme se observa no Quadro 3, entre os agentes executores foi estabelecida uma parceria. Ambas instituições demonstraram ter como objetivos o desenvolvimento socioeconômico e a agricultura irrigada, embora com propósitos diferentes. Foi necessário alinhar os interesses de ambas para conseguir uma ação mais efetiva.

Quadro 3. Governança na percepção dos atores políticos e burocratas.

SUBCATEGORIAS	UNIDADES DE ANÁLISE	ENTREVISTADOS											
		E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11	
Parceria	objetiva	Relação técnica		x						x			
		Ações conjuntas					x		x	x		x	x
		Desenvolvimento	x	x		x			x	x			x
		Irrigação	x	x					x	x			x
		Ações sociais							x				
Processo decisório	é afetado por	Interferências políticas	x	x	x	x			x	x	x		x
		Disfunção da burocracia	x						x				x
Processo Operacional	dispõe de	Pessoal qualificado		x					x	x		x	
		Equipe reduzida		x			x		x	x		x	
	carece de	Autonomia	x				x	x	x	x	x		x
		Recursos financeiros	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Processo Informacional	faz uso de	Relatórios	x				x	x	x	x		x	
		Reuniões	x	x			x		x	x	x	x	x
Monitoramento e Controle	faz uso de	Fiscalização							x			x	
		Supervisão					x					x	
		Plano de trabalho		x			x		x	x		x	x
		Prestação de contas					x					x	
		Avaliação de resultado				x						x	
		Conselho fiscal											x
Planejamento	faz uso de	Plano de trabalho		x			x		x	x		x	x
		Plano de gestão								x	x		
	estabelece	Metas		x			x		x	x	x	x	
		Prazos											x

Fonte: Dados da pesquisa.

Para os entrevistados E1, E4 e E8, no período de implementação do Projeto ocorreu oscilação na performance dos agentes executores, que foi afetada pelas mudanças de governo e pelas influências políticas, o que implicou escassez de recursos, conforme relatam E1 e E7.

As **interferências políticas** foram mais fortemente observadas na Codevasf, que, segundo os entrevistados, trabalhava com muitos projetos de irrigação e, assim, sofreu influências múltiplas de demandas políticas. Os entrevistados relataram que, por causa dessas influências, a Codevasf privilegiava a aplicação de recursos no Nordeste, sendo necessário esforço dos agentes mineiros para garantir a devida atenção para o Projeto Jaíba, uma vez que afirmaram que Minas Gerais nunca foi prioridade para o governo federal.

Apesar das conseqüências da **falta de prioridade** para o Projeto, E1 reconhece que, no momento em que faltaram recursos para o governo de Minas e este recuou (início da década de 1980), a Codevasf não parou e concluiu as obras da Etapa I, dando continuidade à **parceria** entre as instituições.

Verifica-se que apenas três entrevistados fizeram referência às **disfunções da burocracia**, associando-as aos entraves para a implementação de ações da administração pública. Para o ator político E1, a disfunção da burocracia estava relacionada ao engessamento do sistema. Já o entrevistado E11 deu ênfase às disfunções relativas ao processo de titulação das terras do Projeto (aos lotes).

No que se refere ao processo operacional, percebeu-se que, durante o processo de implementação do Projeto, as instituições trabalham com uma **equipe reduzida**, porém na quantidade necessária e qualidade desejada.

Verificou-se que, atualmente, as instituições não têm **autonomia** financeira e, em função da modernização do sistema de controle observada, há uma tendência à centralização dos processos, inclusive dos recursos financeiros.

No que se refere aos **recursos financeiros**, de acordo com E4 e E7, em muitos períodos eles foram escassos, o que está relacionado à conjuntura econômica do País, entretanto não acarretou interrupção do Projeto, mas impediu que as metas fossem cumpridas, fazendo com que o Projeto caminhasse em passos mais lentos.

Quanto ao **processo informacional**, a partir da década de 1980, de acordo com E7, o governo federal acompanhou as atividades do projeto por meio das metas estabelecidas e relatórios ou relatos de responsáveis. A periodicidade desse acompanhamento era anual ou semestral e, nos últimos anos, foi mensal. Quanto ao governo de Minas, este adotou, nos últimos anos, mas especificamente a partir de 2004, a prática de realizar reuniões mensais que permitem acompanhar os trabalhos de todas as instituições atuantes no Projeto Jaíba, incluindo a participação da Codevasf, o que, segundo E9, possibilita aproveitar as informações para fazer um esforço de induzir o processo a acontecer. Na percepção do E7, foi nos últimos anos que as atividades de **acompanhamento** do projeto se intensificaram por parte do Estado, mas, na visão de E9, ainda são necessários esforços para que o Estado faça a gestão global do Projeto.

No que se refere à capacidade de **controle**, verificou-se que em todo o período de implementação do Projeto Jaíba houve a preocupação em estabelecer sistemas formais de monitoramento e controle, porém notou-se maior intensificação das ações no momento de concepção do Projeto, na década de 1970, e após os movimentos reformistas do Estado, mais efetivamente no início desta década. Dentre os mecanismos, destaca-se o plano de trabalho, obrigatório na formalização de convênios, conforme Art. 116 da Lei 8.666/93.

Segundo o ator burocrata E9, nas décadas de 1980 e 1990, “o que tinha era coisas pontuais, assim, de alguma obra que tinha lá”, com exceção do controle fiscal, principalmente quando se referia aos recursos oriundos de empréstimos do Japão, que era acompanhado pela Secretaria de Planejamento, mesmo antes das mudanças ocorridas nos últimos cinco anos.

No que se refere ao processo de assentamento dos irrigantes, segundo E7, em momento algum foi submetido a sistemas de monitoramento e controle por parte do governo federal, visto que faziam parte de funções específicas do governo de Minas.

Verificou-se que, nos últimos anos, o governo de Minas Gerais tem implementado **instrumentos de gestão** e o Projeto Jaíba passou a fazer parte dos projetos estruturadores do Estado, o que significa que entrou na relação dos projetos prioritários. Segundo E9, as ações do projeto passaram a ser orientadas para resultados, dentro de determinada meta que tinha que se cumprir. Além disso, percebeu-se que atualmente a Secretaria de Planejamento está desempenhando a **fiscalização** de maneira muito atuante, conforme afirma E9, inclusive colocando pessoas no Projeto para acompanhar as atividades.

No que se refere ao **planejamento**, de acordo com a opinião dos entrevistados, durante o processo de implementação do Projeto, sempre existiu preocupação em planejar as ações, estabelecer metas e acompanhar o andamento dos trabalhos. Segundo E9, o que ocorreu foi que

o planejamento não conseguiu acompanhar uma série de empecilhos que aconteceu na implantação do projeto.

Foi possível perceber, junto aos entrevistados, que, durante quase todo o período de implementação do Projeto, prevaleceu uma administração com características paternalistas e que uma nova visão da administração pública, **visão gerencial**, foi introduzida apenas nos últimos anos.

Para E8 e E11, a questão é que o governo não deveria administrar este tipo de empreendimento. Eles concordam que, mediante a realidade atual, o objetivo do governo deve ser proporcionar ao Projeto a infra-estrutura necessária e, concluídas as obras, deixar prevalecer a estrutura capitalista.

É importante ressaltar que ocorreram mudanças no contexto da administração pública no país e que o Projeto foi concebido para ser concluído num período em que havia recursos fartos, de governo autoritário. Com as mudanças, naturalmente o governo se mostrou incompetente para executar projetos dessa magnitude, que exigem muita agilidade, empreendedorismo e visão empresarial para que possam crescer, se desenvolver e se manter num mercado cada vez mais competitivo.

5.3 Condições Ambientais

Como em qualquer organização, a administração pública está inserida em ambiente de constantes mudanças que afetam diretamente a dinâmica de seu funcionamento. Dessa forma, buscou-se identificar, nas entrevistas, os possíveis motivos externos às instituições, para os quais não havia possibilidade de controle, podendo estes contribuir para justificar possíveis atrasos na implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais.

Conforme verifica-se no Quadro 4, cinco dos entrevistados apontaram a **ideologia** como um fator que influenciou negativamente na implementação do projeto Jaíba, pois dificultou o relacionamento dos pequenos com os médios produtores e implicou movimentos de invasão, visto que o processo de assentamento estava inconcluso, além de interferir no processo de seleção dos colonos, resultando em atraso muito grande para o Projeto.

Quadro 4. Condicionantes ambientais na percepção dos atores políticos e burocratas.

SUBCATEGORIAS		UNIDADES DE ANÁLISE	ENTREVISTADOS										
			E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11
Movimentos ideológicos	provocaram	Atrasos	x	x							x	x	x
Inovações tecnológicas	resultaram	Custos da modernização					x						
Mudanças no Mercado	resultaram	Consumidor mais exigente					x						x
Políticas econômicas	provocaram	Atrasos	x	x		x			x				x
Proálcool	provocou	Atrasos	x							x			
Legislação trabalhista	influenciou	Negativamente			x								
Legislação Ambiental	provocou resultou em	Atrasos			x		x			x			x
		Exageros								x	x		x
		Alto custo								x	x		
Mudanças de Governo	resultaram em	Descontinuidade Instituições frágeis	x	x	x	x				x	x	x	x

Fonte: Dados da pesquisa.

Verificou-se que o Projeto foi afetado negativamente pelas políticas econômicas adotadas pelo governo brasileiro a partir da década de 1980, resultando em escassez de recursos.

O programa incentivado pelo governo federal – **Proálcool** não alcançou os avanços esperados, o que também contribuiu para os atrasos e, segundo E1, este fato resultou na desmotivação de empresários dispostos a fazer grandes investimentos, necessitando de realizar adaptações no gerenciamento do Projeto, dando início à implementação da irrigação de subsistência.

O entrevistado E2 acrescenta que a **legislação trabalhista**, apesar dos ganhos sociais, também contribuiu para a lentidão do processo e afetou negativamente o Projeto ao tentar introduzir no campo uma lei urbana.

Outro fator importante se refere ao meio ambiente. De acordo com os entrevistados, no momento em que o Projeto Jaíba foi concebido e durante a execução das obras não havia nenhum tipo de apelo ambiental e nem uma **legislação ambiental** no padrão da que se tem hoje. Além disso, não existia consciência social para exigir, fazer pressão, exercer o papel da cidadania ativa. De acordo com E4, “este é um complexo que eu chamaria de legal, institucional, político e cultural”.

As questões ambientais passaram a interferir no Projeto a partir da atuação do Copam, que fazia restrições e exigia medidas mitigadoras, entretanto, de acordo com E2 “as medidas mitigadoras não aconteciam na velocidade, na qualidade exigida pelos órgãos ambientais, então isso atrasou muito”. Tal fato pode ser justificado pelos custos da gestão ambiental que não estavam previstos e, de acordo com o entrevistado E9, hoje já está mais cara que o próprio Projeto. Estes fatos acarretaram atrasos e, conseqüentemente, perdas para a implementação do Projeto, conforme pôde-se observar os E4 e E2.

De acordo com E4, para atender as reivindicações dos órgãos ambientais, as obras pararam no momento em que já se tinha uma estrutura grande realizada, ou seja, uma casa de bombas para o tamanho de todo o Projeto, o que trouxe grandes prejuízos para a sociedade.

Para os entrevistados E2, E9 e E10, houve um **exagero** nas exigências ambientais, o que também contribuiu para desacelerar o Projeto. O entrevistado E9 atribui o “exagero” à falta de conhecimento dos ambientalistas e/ou ecologistas em relação à realidade do projeto e, ainda, ao despreparo para ditar regras para o campo.

Outro problema observado no Projeto se refere às **questões tecnológicas**. De acordo com os entrevistados, quando o Projeto foi idealizado, a tecnologia de irrigação no Brasil era muito incipiente. Verificou-se que a técnica utilizada para irrigação na região era imprópria para o solo arenoso, além de exigir um alto consumo de água. Posteriormente, já na década de 1980, foi necessária a adequação do Projeto às novas tecnologias, com custos adicionais e atrasos na implementação.

Oito entrevistados apontaram as **mudanças no governo** como fator que interferiu negativamente no processo de implementação do Projeto Jaíba, devido à descontinuidade das ações. Para E8 e E11, a causa foi a necessidade de remodelação das instituições envolvidas, uma vez que implicava substituição dos cargos de confiança.

De acordo com E8, a cada mudança tornava-se necessário refazer as negociações com os bancos, e o atraso nas obras era inevitável. Segundo o entrevistado, como resultado, o retorno esperado com a implementação do Projeto Jaíba Etapa I ainda não ocorreu. Segundo ele, o Projeto ainda está engatinhando, pois está produzindo menos de $\frac{1}{4}$ do que se esperava, o que resulta em déficit para a administração pública. Para E4, tudo isso é reflexo da ineficácia gerencial.

Conforme relataram os entrevistados E1, E5, E8, E9 e E11, o que ocorre é que há uma política de governo, mas carece da institucionalização de uma política de Estado para que os recursos possam ser assegurados.

Verificou-se que os produtores foram afetados pelas mudanças ocorridas no País, como abertura do mercado e inserção de novos produtos importados, o que resultou em consumidores

mais exigentes. De acordo com E5, hoje existe a consciência de que é necessário agregar valor ao produto para que haja condições de arcar com os custos de um projeto de irrigação e para ser competitivo, mas ainda são necessárias ações para que os produtores estejam alinhados às exigências do novo mercado.

Segundo E9, estas ações são de extrema importância para o sucesso do empreendimento. Ele acrescenta que o agricultor tem um mercado internacional promissor, além do mercado interno, relacionado à produção de etanol, uma vez que se encontra em implantação no Projeto Jaíba Etapa II uma grande usina de biocombustível.

6 Considerações Finais

Constatou-se que as instituições responsáveis pela implementação do Projeto Jaíba estiveram expostas ao ambiente político instável, que implicou demandas diferenciadas para as agências, resultando na oscilação de performance e no distanciamento entre elas. Notou-se que as influências políticas interferiram nos seus processos decisórios, exigindo adaptações na estrutura administrativa para conviver com a falta de autonomia financeira e administrativa, o que culminou em atrasos para o projeto.

Constatou-se, ainda, que o planejamento não conseguiu acompanhar uma série de empecilhos que ocorreram na implementação do Projeto e que as organizações responsáveis não dispuseram de estrutura nem de recursos suficientes para se manterem autônomas neste processo.

As mudanças de governo e as influências políticas interferiram de forma negativa na execução do Projeto, demonstrando as dificuldades do Estado em estabelecer uma política de longo prazo e implementá-la como estipulado na sua formulação. Além disso, verificou-se que o processo ocorreu num ambiente de incertezas, de mudanças estruturais profundas na máquina pública, de experimentação de planos econômicos, de inserção de normas legais ambientais (às quais o projeto não estava sujeito na sua concepção), e de mudanças no comportamento da sociedade, que culminaram em maior legitimidade social, sendo necessárias negociações para dar continuidade ao projeto.

As influências externas impuseram restrições às agências implementadoras que desvirtuaram os seus empenhos em relação ao Projeto Jaíba, mas, ainda assim, mantêm constante adaptabilidade para dar uma resposta positiva à sociedade.

Também foi observado que as normas para o assentamento no perímetro de irrigação não contemplaram a relação causa e efeito e que os objetivos com a implementação do Projeto não foram claros, o que o torna sem prioridade e sem fontes especiais de recursos.

Conclui-se que não há um processo acabado e que o processo de implementação atendeu à política formulada apenas em alguns aspectos. Com o Projeto, buscou-se, e ainda se busca, implementar ações de caráter social, o que está determinado na Lei. Entretanto, fatores internos e externos aos agentes executores causaram alterações nas metas, dilatação nos prazos e provocaram mudanças no foco do empreendimento, que passa a privilegiar ações de caráter empresarial para garantir a sustentabilidade do Perímetro.

7 Referências Bibliográficas

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Decreto Nº 89.496, de 29 de março de 1984, que regulamenta a Lei 6.662/79, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D94664.htm Acesso em: 15 nov. 2006.

BRASIL. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

CIMBALISTA, Silmara Nery. **Política de recursos humanos na administração pública do estado do Paraná**: análise comparativa entre o discurso e a prática. 1998. Dissertação

- (Mestrado) Curso de Mestrado em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1998.
- CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MELO, Joyce de Souza Cunha; e CARVALHO, Débora Nacif de. Da gestão da intersectorialidade: o caso do Programa BH Cidadania, Brasil. **In: X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 20, n. 59, outubro de 2005.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 21: 211-259, 2000. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br>. Acesso em 24/02/2006.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996. 160 p.
- KOLSLINK, Mariane Campelo. O Processo de Implementação de Políticas Sociais Descentralizadas: o Estudo do FUNDEF. 2000. Disponível em <<http://168.96.200.17/ar/libros/anped/1312T.PDF>>. Acesso em 10 de novembro de 2007.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- LEI Nº 6.662, DE 25 DE JUNHO DE 1979, Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm. Acesso em: 15 nov. 2006.
- MUNIZ, José Norberto. **Política pública dos recursos hídricos: planejamento estratégico e o papel da comunidade**. Brasília, DF: ABEAS; Viçosa: UFV; DEA, 2001, 53p.
- NAJBERG, Estela e BARBOSA, Nelson Bezerra. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **In: Encontro de Administração Pública e Governança**, 2006, São Paulo. EnAPG, 2006, CD-ROM.
- PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.
- RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil – BID, 1997.
- ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE.BR**, v. II, nº. 1, março de 2004.
- SECRETARIA DE ESTADO, AGRICULTURA, AGROPECUÁRIA E ABASTECIMENTO – SEAPA (Governo de Minas Gerais). **Projeto Jaíba – Agricultura Irrigada no Norte de Minas: Histórico**. Belo Horizonte, 2005, 5 p.
- SELLTIZ. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. (trad.) Dante M. Leite. São Paulo: Ed. Herder, da USP, 1967.
- SILVA, Pedro Luiz Barros e MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **NEPP-UNICAMP**. Caderno nº 48. Outubro de 2000.
- SOUZA, Celina. “Estado de Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18 (51), pp. 15-20, fevereiro de 2003.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005. 290 p.
- YIN, R K . **Case study research, design and methods**, 3rd ed, Thousand Oaks, Calif, Sage Publications, 2003.