

SIMONE MARTINS

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
NACIONAL DE IRRIGAÇÃO NO NORTE DE MINAS
GERAIS: O CASO DO PROJETO JAÍBA**

**Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.**

**VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2008**

SIMONE MARTINS

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA
NACIONAL DE IRRIGAÇÃO NO NORTE DE MINAS
GERAIS: O CASO DO PROJETO JAÍBA**

**Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.**

APROVADA: 21 de fevereiro de 2008.

Prof. Ricardo Corrêa Gomes
(Co-Orientador)

Prof. Afonso A.T. F. C. Lima
(Co-Orientador)

Prof. Frederico Poley Martins Ferreira

Dr. Expedito José Ferreira

Profa. Suely de Fátima Ramos Silveira
(Orientadora)

Às minhas filhas, Bruna e Eduarda; aos meus pais, Gilson e Maria Helena; à minha avó Maria e ao Bruno, que mantiveram presença constante na minha vida, me apoiando e me fazendo acreditar no sonho, não permitindo que eu desanimasse mesmo nos momentos mais difíceis.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a DEUS.

À Universidade Federal de Viçosa, à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação e ao Departamento de Administração, pela oportunidade de realizar esse aperfeiçoamento.

À minha orientadora, profa. Suely de Fátima Ramos Silveira, pela amizade, paciência, dedicação, persistência e por nunca ter desacreditado nesse nosso trabalho.

Aos meus co-orientadores professores Ricardo Corrêa Gomes e Afonso A. T. F. C. Lima, que foram amigos e companheiros de uma dedicação inexplicável.

Aos amigos do Departamento de Solos, que me apoiaram no início dessa jornada e que jamais esquecerei, especialmente profs Liovando Marciano da Costa, Roberto Ferreira de Novaes, Hugo Ruiz e Luiz Eduardo Ferreira Fontes, meus ídolos, grandes exemplos de vida.

Aos profs. Oderli de Aguiar e Geová José Madeira, meus mestres, meus amigos, que souberam me instruir e me encaminhar nessa trajetória.

Aos amigos do Escritório de Representação da UFV em Belo Horizonte, que, mesmo de longe, torceram por mim.

Ao prof. Paulolinto Pereira, da UFMG, que muito ajudou na preparação da proposta de trabalho para ingresso no Mestrado, e que sempre será lembrado com muito carinho.

Aos meus amigos do mestrado, pela convivência prazerosa e pelos conselhos, que tanto me ajudaram na realização desse trabalho, especialmente as grandes amigas Annik, Débora, Paola, Juliana, Tânia e Jânia, que jamais esquecerei.

Ao prof. Jeferson Boechat Soares, pelos ensinamentos.

Aos amigos do Departamento de Administração, em especial aos funcionários Soraya, Luis Carlos, Luiza, Antônio, Marcelo e Paulo Sérgio pelo carinho, pela amizade e ajuda na realização de tantas atividades.

Aos amigos pesquisadores, Thiago e Marcela, meus companheiros de todas as horas.

Aos meus amigos-irmãos Marcos (Kiko), Demétrius, Rômulo, Márcio e Adriel, pela paciência, pelo apoio e companheirismo.

Ao Prof. Frederico Poley, da Fundação João Pinheiro, pelas valiosas contribuições que muito enriqueceram esta dissertação.

À Fundação Rural Mineira, à Codevasf e ao Distrito de Irrigação Jaíba, pelo apoio dispensado na realização deste estudo.

Em especial, a José Elias da Cunha, que muito contribuiu para a realização deste trabalho.

Ao Fabrício, meu professor de teatro, e ao grupo de teatro, pela convivência prazerosa e pelo aprendizado.

À FAPEMIG e ao CNPq, pelo apoio financeiro.

A todos que, de alguma maneira, contribuíram para a conclusão dessa etapa em minha vida.

BIOGRAFIA

SIMONE MARTINS, brasileira, nascida em Ponte Nova - MG no ano de 1969, filha de Gilson Martins e Maria Helena Martins.

Graduou-se em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais, em 2004, e especializou-se em Gestão Pública pela Ferlagos, em 2005.

Funcionária de carreira da Universidade Federal de Viçosa desde 1993, prestou serviços ao Departamento de Solos no período de 1993 a 1999 e, a partir de 2000, ao Escritório de Representação da UFV em Belo Horizonte - MG.

RESUMO

MARTINS, Simone. M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2008. **Análise da Implementação da Política Nacional de Irrigação no Norte de Minas Gerais: o Caso do Projeto Jaíba**. Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira, Co-orientadores: Ricardo Gomes Corrêa e Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima.

Com a pesquisa exploratória, buscou-se verificar se o processo de implementação da Política Nacional de Irrigação, no norte de Minas Gerais, atendeu à política formulada. Para isso, numa abordagem qualitativa, realizou-se um estudo da implementação do Projeto Jaíba, investigando as relações institucionais estabelecidas entre os agentes executores. Para a análise das relações, foi utilizado o modelo Teoria da Agência, que possibilitou melhor compreensão dos papéis desempenhados pelas partes e, ainda, evidenciar condições para o aperfeiçoamento dos mecanismos utilizados nos processos de gestão de políticas públicas e do modelo teórico, para melhor aplicação na administração pública. Para conhecimento do processo de implementação como um todo, a análise foi baseada nos modelos clássicos *top down* e *bottom up*. Verificou-se que a implementação não ocorreu num ambiente muito favorável, de acordo com os pressupostos do modelo *top down*, e que afetou a política formulada, mas apenas em partes. Tal afirmação é baseada nas evidências de que ocorreram problemas relativos ao processo de gestão e interferências externas não previstos na formulação. Percebeu-se que não há um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança e uma estrutura de relações de grande complexidade.

ABSTRACT

MARTINS, Simone. M.Sc., Federal University of Viçosa, February 2008.
Analysis of Implementation of National Policy of Irrigation in the north of Minas Gerais: the Case of Project Jaíba. Advisor: Suely of Fátima Ramos Silveira, Co-Advisers: Ricardo Gomes Corrêa and Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima.

With exploratory research, it was sought to verify whether the implementation process of the National Irrigation Policy in the north of Minas Gerais was in accord with the formulated policy. Therefore, with a qualitative approach, a study was taken up of Project Jaíba's implementation investigating the relationship between the established institutional executor agents. For relation analysis, the Agency Theory model was used, which has enabled better understanding of the roles played by the parties, and even show ways to improve the mechanisms used in the processes of the management of public policies and the theoretical model for better application in public administration. To become familiar with the implementation process as a whole, the analysis was based on the classical models of top down and bottom up. It was found that the implementation did not take place in a very favorable environment, according to the assumptions of the top down model, and that affected the policy formulated, but only in parts. This statement is based on the evidence that unforeseen problems occurred relative to management and external interference in the formulation. It was observed that there are no finished processes, but a continuous movement of interaction between policy change and in a structure of relations of great complexity.

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
C2	Gleba empresarial do Projeto Jaíba – Etapa I
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales São Francisco e Parnaíba
COPAM	Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DIJ	Distrito de Irrigação Jaíba
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
FEAM	Fundação Estadual de Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IN	Instrução Normativa
JBIC	Japan Bank International Cooperation
K1	Tarifa de ressarcimento do investimento público de irrigação
K2	Tarifa referente ao uso da água
MINTER	Ministério do Interior
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
PIN	Programa de Integração Nacional
PLANOROESTE	Plano de Desenvolvimento do Noroeste Mineiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNI	Política Nacional de Irrigação
PRODAIJ	Projeto de Irrigação do Distrito Agroindustrial do Jaíba
PROFIR	Programa de Financiamento de Equipamentos de Irrigação
PRONI	Programa Nacional de Irrigação
RURALMINAS	Fundação Rural Mineira
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** Apresentação dos convênios analisados
- Quadro 2** Apresentação dos entrevistados para a realização da pesquisa
- Quadro 3** O Perímetro de Irrigação Jaíba e os Assentados na percepção dos atores políticos e burocratas
- Quadro 4** Governança no processo de implementação da PNI na percepção dos atores políticos e burocratas
- Quadro 5** Condicionantes ambientais no processo de implementação da PNI na percepção dos atores políticos e burocratas
- Quadro 6** O Perímetro de Irrigação Jaíba e os Assentados, análise documental
- Quadro 7** Governança no processo de implementação da PNI, análise documental
- Quadro 8** Condicionantes ambientais no processo de implementação da PNI, análise documental
- Quadro 9** Categorias e subcategorias identificadas no estudo do processo de implementação
- Quadro 10** O Perímetro de Irrigação Jaíba e os Assentados
- Quadro 11** A governança no processo de implementação da PNI
- Quadro 12** Condicionantes ambientais no processo de implementação da PNI

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** Unidades de análise dos convênios Codevasf e Ruralminas
- Tabela 2** Unidades de análise dos convênios União e Estado
- Tabela 3** Unidades de análise dos convênios Codevasf e Distrito
- Tabela 4** Quantitativo das unidades de análise identificadas nos convênios

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** Ciclo político considerado para este estudo.
- Figura 2** Projeto definido sob diretrizes da Política Nacional de Irrigação.
- Figura 3** Abordagens para o estudo da Política Nacional de Irrigação.
- Figura 4** Categorias identificadas nos convênios firmados entre Codevasf e Ruralminas.
- Figura 5** Categorias identificadas nos convênios firmados entre União e Estado.
- Figura 6** Categorias identificadas nos convênios firmados entre Codevasf e Distrito.
- Figura 7** Procedimentos de análise de implementação da PNI.

SUMÁRIO

RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
LISTA DE SIGLAS	viii
LISTA DE QUADROS	ix
LISTA DE TABELAS	x
LISTA DE FIGURAS	xi
1 INTRODUÇÃO	1
2 CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO JAÍBA	5
3 REFERENCIAL TEÓRICO	7
3.1 Política	7
3.2 Políticas Públicas	9
3.3 Ciclo da Política – “Policy Cycle”	12
3.4 Implementação de Políticas Públicas	14
3.5 Política Nacional de Irrigação	19
3.6 Teoria da Agência	23
3.7 Governabilidade e Governança	29
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS GERAIS	31
4.1 Delineamento da Pesquisa	31
4.1.1 Unidade de Análise	32
4.1.2 Coleta dos Dados	33
4.1.3 Análise e Tratamento dos Dados	34
4.2 Modelo de Análise da Implementação da Política Nacional de Irrigação	36
4.3 Estrutura de Apresentação dos Resultados	38
5 ANÁLISE DAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	39
5.1 Introdução	39
5.2 Procedimentos Metodológicos	43
5.3 Aplicação da Teoria da Agência para Análise dos Convênios	47
5.4 Codevasf e Ruralminas	49
5.4.1 Descrição dos Convênios Firmados entre Codevasf e Ruralminas	49
5.4.2 Análise Descritiva das Cláusulas dos Convênios Firmados entre Codevasf e Ruralminas.....	50
5.4.2.1 Cláusulas comuns aos convênios	50
5.4.2.2 Cláusulas observadas em apenas um dos convênios	52

5.4.3 Agrupamento das Cláusulas dos Convênios Firmados entre Codevasf e Ruralminas segundo Categorias da Teoria da Agência.....	54
a) <i>Fontes de interesses divergentes</i>	54
b) <i>Fontes de assimetria informacional</i>	56
c) <i>Monitoramento e atividades de controle</i>	57
d) <i>Controle de resultados não-pecuniários</i>	58
5.4.4 Análise dos Convênios Segundo Categorias Identificadas na Teoria da Agência	59
5.5 União e Estado	65
5.5.1 Descrição dos Convênios Firmados entre União e Estado	65
5.5.2 Análise Descritiva das Cláusulas dos Convênios Firmados entre União e Estado	67
5.5.2.1 <i>Cláusulas comuns a quatro ou mais convênios</i>	67
5.5.2.2 <i>Cláusulas comuns a dois convênios</i>	72
5.5.2.3 <i>Cláusulas observadas em apenas um dos convênios</i>	74
5.5.3 Agrupamento das Cláusulas dos Convênios Firmados entre União e Estado, Segundo Categorias da Teoria da Agência	80
a) <i>Fontes de interesses divergentes</i>	80
b) <i>Fontes de assimetria informacional</i>	82
c) <i>Monitoramento e atividades de controle</i>	84
d) <i>Controle de resultados não-pecuniários</i>	85
5.5.4 Análise dos Convênios Segundo Categorias Identificadas na Teoria da Agência	86
5.6 Codevasf e Distrito de Irrigação Jaíba	93
5.6.1 Análise dos Convênios Firmados entre Codevasf e Distrito	93
5.6.2 Análise Descritiva das Cláusulas dos Convênios Firmados entre Codevasf e Distrito.....	94
5.6.2.1 <i>Cláusulas comuns aos convênios</i>	94
5.6.2.2 <i>Cláusulas observadas em apenas um ou dois dos convênios</i>	100
5.6.3 Agrupamento das Cláusulas dos Convênios Firmados entre Codevasf e Distrito segundo Categorias da Teoria da Agência.....	105
a) <i>Fontes de interesses divergentes</i>	105
b) <i>Fontes de assimetria informacional</i>	107
c) <i>Monitoramento e controle</i>	108
d) <i>Controle de resultados não-pecuniários</i>	109
5.6.4 Análise dos Convênios Segundo Categorias Identificadas na Teoria da Agência	110
5.7 Análise Quantitativa das Unidades de Análise	116
5.8 Considerações	119
6 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE IRRIGAÇÃO	125
6.1 Introdução	125
6.2 Procedimentos Metodológicos.....	126
6.3 A Concepção do Projeto – Política Formulada.....	130
6.4 Análise Descritiva das Entrevistas.....	136
6.4.1 O Perímetro e os Assentados	136

6.4.2 Governança	143
6.4.3 Condicionantes Ambientais.....	155
6.5 Análise Descritiva dos Documentos	161
6.5.1 O Perímetro e os Assentados	161
6.5.2 Governança	166
6.5.3 Condicionantes Ambientais.....	170
6.6 Análise Comparativa: Entrevistas e Documentos	173
6.6.1 O Perímetro e os Assentados	174
6.6.2 Governança	177
6.6.3 Condicionantes Ambientais.....	180
7 CONCLUSÕES.....	182
8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	187
APÊNDICE I - Convênios Firmados para Implementação do Projeto Jaíba.....	192
APÊNDICE II - Roteiro Utilizado para as Entrevistas	193
a) Atores Burocratas	193
b) Atores Políticos.....	194
APÊNDICE III – Relatórios Utilizados para Análise da Implementação do Projeto Jaíba	195
APÊNDICE IV – Categorias Pré-Definidas para Análise de Conteúdo	196
ANEXO I – Localização do Projeto Jaíba	198
ANEXO II – <i>Layout</i> Geral do Projeto Jaíba – ETAPA I	199

1 INTRODUÇÃO

Em geral, tem-se a concepção de que as políticas públicas são idealizadas, estruturadas e implementadas pelo governo, sendo, portanto, identificadas como ações de governo. Atualmente, as políticas públicas devem estar adaptadas 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.

Parece haver na literatura um consenso sobre o novo papel do Estado nas questões relativas ao desenvolvimento nacional, regional e local. De acordo com os princípios da administração pública gerencial, a execução de políticas e programas estratégicos deve estar orientada para resultados, desburocratização, uso compartilhado de informações, transparência e democratização do acesso às informações, em contraposição ao seu sigilo.

Neste contexto, destacam-se alterações ocorridas no Brasil durante as décadas de 1980 e 1990, que culminaram no estabelecimento de uma nova relação entre Estado e Sociedade e, conseqüentemente, em uma ampliação do número de atores envolvidos na formulação, implementação e controle das políticas públicas. A partir da Constituição de 1988, formalizou-se e legalizou-se o papel dos governos locais como formuladores, implementadores, executores e avaliadores de políticas públicas, tentando combinar as iniciativas de todas as esferas governamentais 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.

Em Minas Gerais, estado que tem importância crucial na economia brasileira, principalmente devido à sua rica base de recursos naturais, são impostos grandes desafios ao governo estadual para formulação e implementação de políticas públicas, por se tratar de um estado que exhibe diversidade muito grande entre as regiões e os municípios, começando por suas

características geográficas e físicas e terminando por seus aspectos sociais e econômicos (CARNEIRO e FONTES, 2005).

Os problemas que afetam notadamente grupos e regiões específicas, por natureza, são complexos e dependem de fatores ambientais, culturais e econômicos, sendo agravados em Minas pela vasta extensão territorial e pelo fato de coexistirem no Estado sérias desigualdades econômicas e sociais.

A partir da década de 1960, o governo mineiro tem implementado políticas públicas que provocaram importantes mudanças no Estado, que era marcado por enormes vazios econômicos e demográficos, para se tornar moderno e industrializado. Seguiu-se a modernização agrícola de algumas regiões, como o Triângulo Mineiro e o Sul, formando grandes complexos industriais (CARNEIRO e FONTES, 2005).

A política de irrigação ganhou maior visibilidade em Minas Gerais a partir da década de 1970, quando, no Estado, contando com a participação do governo federal, foram implementados inúmeros projetos de incentivo à irrigação, com conseqüentes benefícios na produção de alimentos, geração de empregos e renda.

Na referida década, o Brasil presenciou um “boom” de políticas públicas voltadas para a irrigação, que atingiu as três esferas governamentais e culminou na criação da Lei 6.662/79, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, regulamentada pelo Decreto nº 89.496/84.

No norte do Estado, numa região que apresenta elevadas médias de temperatura, escassez hídrica, e elevadas vulnerabilidades socioeconômicas, a agricultura irrigada tem representado uma das mais importantes alternativas para elevar a produção e promover o desenvolvimento, tendo sensibilizado atores políticos para aumentar a participação da iniciativa pública nos programas e projetos de irrigação.

Por meio dos projetos de irrigação, espera-se dinamizar economias regionais e promover a geração de empregos, permitindo assim maior equalização de renda no Estado.

Entretanto, não basta dispor de políticas que viabilizem a irrigação, é importante, antes de qualquer coisa, garantir a aplicação de modelos eficientes,

pois trata-se de um tema complexo e delicado, além de ser um investimento de alto custo. Incentivar atividades de irrigação em áreas que apresentam escassez hídrica é essencial para expandir a produção agropecuária e promover o desenvolvimento regional, mas devem-se considerar outros fatores, sendo necessárias uma cuidadosa análise e uma rigorosa avaliação para a obtenção de informações úteis e críveis sobre sua efetividade.

Como nas instituições públicas todo o processo de planejamento das ações, a análise de resultados e o replanejamento são conduzidos por agentes institucionais a partir de orientações fornecidas em normas legais, a fase de implementação foi considerada crucial no entendimento de sua concretização. Assim, a pesquisa privilegiou estudos sobre o “processo de implementação”, uma etapa do ciclo de políticas públicas em que os agentes executores precisam traduzir as leis, definir responsabilidades, normas e 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 e, ainda, considerando a irrigação como relevante alternativa para o desenvolvimento do norte de Minas, realizou-se a análise da implementação da Política Nacional de Irrigação no nessa região, investigando as estruturas político-administrativas, com o objetivo de verificar se a política implementada, particularmente o Projeto Jaíba, manteve os objetivos propostos na sua configuração original, para então responder a questão de pesquisa: **O processo de implementação atendeu à política formulada?**

Para isso, tornou-se necessário, especificamente, identificar os objetivos propostos na formulação da política: verificar como foram estabelecidas as relações institucionais, como se deu o processo de implementação da política e, por fim, se os objetivos atuais são os mesmos da política formulada.

É possível que a busca por resposta para a questão de pesquisa traga benefício para a comunidade acadêmica visto que privilegia estudos sobre implementação como uma etapa do *Policy Cycle* sobre a qual há pouco consenso e vem sendo considerada “elo perdido” no estudo de políticas públicas, conforme constatam Silva e Melo (2000) e Rua (1997). Além disso, políticas que privilegiem irrigação no Estado de Minas Gerais são muito

recentes e, portanto, ainda busca-se um aparelho institucional adequado para seu desenvolvimento.

Acredita-se que a pesquisa é relevante, uma vez que possibilita evidenciar a realidade, permitindo verificar como a política está sendo conduzida e a quais interferências está sujeita. Isso contribui para gerar informações para a avaliação dos resultados, assim como de seus impactos, ou seja, para melhorar a gestão pública, aproximando os resultados das ações de governo ao pretendido no planejamento.

Além disso, a análise do processo de implementação é importante por contemplar a dicotomia entre sucessos e fracassos das ações governamentais na operacionalização de uma política. Isso permite ao governo o aperfeiçoamento das atividades, conseqüentemente melhor aplicação dos recursos públicos e, ainda, a identificação de fatores e atores que devem ser considerados na formulação da política, para minimizar a ocorrência de erros ou sua repetição.

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, conforme apresentado no Anexo I. 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, onde 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, no início da década de 1970, durante a implementação do Plano de Desenvolvimento do Noroeste Mineiro, em que estava prevista a execução do Projeto Mocambinho para uma área irrigada de 1680 hectares. Com o apoio do governo federal e de grupos empresariais, o Projeto foi ampliado para atender uma área de 100.000 ha, com execução prevista para ocorrer em quatro fases: Etapas I, II, III e IV. Em 1972, com o objetivo de coordenar as ações conjuntas dos governos federal e estadual, para implementação do projeto de irrigação, foi instituído, em Belo Horizonte, o PRODAIJ – Projeto de Irrigação do Distrito Agroindustrial do Jaíba, com uma equipe multidisciplinar.

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 de Minas firmou o primeiro convênio com o governo federal, que, por intermédio da CODEVASF, se tornou 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.

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 também possibilitou atender às solicitações dos financiadores, que 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 nas 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, mantendo-se em consonância com Lei de Irrigação e sob 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 desta 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 pela 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 Política

A sociedade moderna é composta por indivíduos que guardam suas particularidades e que, no conjunto, apresentam diferenças marcantes relacionadas a atributos pessoais, cultura, valores, ideais e, ainda, desempenham papéis diferentes no seu meio. Tais diferenças fazem com que a vida em sociedade seja complexa e freqüentemente envolva conflitos de opinião, de interesses, de valores, etc., que devem ser administrados para que a sociedade cresça e se desenvolva. Segundo Rua (1997), o meio mais utilizado para administrar esses conflitos é a política.

Para Bobbio (1995), o termo política foi utilizado durante séculos para mencionar obras destinadas ao estudo de atividades humanas que se referem, de algum modo, às coisas do Estado. O termo foi sendo substituído por outras expressões e, atualmente, é tratado como “ciência do Estado”, “ciência política”, “filosofia política”, passando a ser empregado para indicar o conjunto de atividades relativas ao Estado.

Na concepção de Rua (1997, p.1), a política consiste num conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos.

Segundo os autores supracitados, percebe-se que o termo política está associado à organização de sociedades, à própria história da humanidade e, como a história é dinâmica, sua simbologia vem se modificando ao longo dos tempos, mas o foco nos aspectos sociais e coletivos permanece. Desta forma, constata-se que política é o conjunto de ações coletivas ou individuais que expressam ideais e podem determinar os rumos de uma sociedade, de uma nação, de uma época.

Além disso, no contexto da política destaca-se o papel dos atores políticos que possuem características distintas, podendo ser públicos ou privados, políticos ou burocratas, empresários ou trabalhadores, servidores públicos ou agentes internacionais. Um ator político pode ser qualquer cidadão, a partir do momento em que passa a defender e a proteger os interesses coletivos.

Para o desenvolvimento da política são necessárias atividades políticas que resultam em decisões políticas (RUA, 1997). As atividades políticas mencionadas pela autora se referem à estrutura de poder inserido num universo complexo, marcado por dificuldades em relação à definição dos problemas e competências, sendo necessárias formas de interação entre os atores que influenciam no jogo da tomada de decisões (SUBIRATS e GOMÀ, 1998, apud ROCHA, 2004).

Já as decisões políticas correspondem a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando, em maior ou menor grau, certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (RUA, 1997). Sendo assim, o conjunto das atividades e decisões políticas resulta na política pública, ou seja, conjunto de ações e decisões relacionadas ao que é público e não o que é privado ou apenas coletivo.

3.2 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.

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 das demandas originadas no interior do próprio sistema político. Conforme destacado por Muniz (2001), o foco da política pública pode estar voltado para as forças sociais e os interesses que a determinam, para seu impacto sobre a sociedade e 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.

Antes de iniciar o processo de formulação de políticas públicas, é necessário realizar uma análise criteriosa das instituições, as inter-relações entre as instituições políticas, o processo político e o conteúdo da política para dar início ao processo de formulação e implementação de uma política pública. A origem da expressão portuguesa “análise de políticas públicas” vem do inglês *public policy analysis*. Em que *policy* representa a política no sentido de ação, ou seja, “um princípio, um plano ou um curso de ação seguido por um governo, uma organização ou um indivíduo” (CARVALHO, 2005, p.1). Segundo Frey (2000, p.217), *policy* “refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração

dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.” Dessa forma, *policy* não se confunde com *politics*, uma vez que esta última, segundo definição dada por Bobbio (1995), trata-se da ciência política e arte de governar, ou seja, o próprio jogo político, corretamente traduzida para política em português.

A análise de uma política em função das preferências e das expectativas de resultados (vantagens e desvantagens) de cada alternativa na solução de um problema possibilita que os atores políticos façam alianças entre si e entrem em disputa. Então, são formadas as arenas políticas. De acordo com Frey (2000), as políticas podem ser distributivas, redistributivas, regulatórias ou ainda constitutivas ou estruturadoras:

Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam, explicitamente, custos para outros grupos. Em geral, estas políticas beneficiam um grande número de destinatários, entretanto em escala relativamente pequena;

Políticas redistributivas são orientadas para o conflito. “O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” (Windhoff-Héritier, 1987, p.49). O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos;

Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Os custos e benefícios não são determináveis de previamente, uma vez que dependem da configuração concreta das políticas. Estes podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas;

Políticas construtivas é considerada também, como “políticas modificadoras de regras” (BECK, 1993, p.171), pois determinam as regras do jogo e, com isso, a processos estruturados e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. Políticas estruturadoras diz respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes (‘polity’) referindo-se à criação e modelação de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos. (FREY, 2000, p.223).

Segundo Frey (2000, p. 223), essas quatro formas de políticas podem também ser caracterizadas quanto à forma e aos efeitos dos meios de

implementação aplicados aos conteúdos das políticas e, finalmente, no que se refere 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 tipo de demanda que irão atender, como a econômica, a ambiental, a de ciência e tecnologia, e outras. Assim, 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.

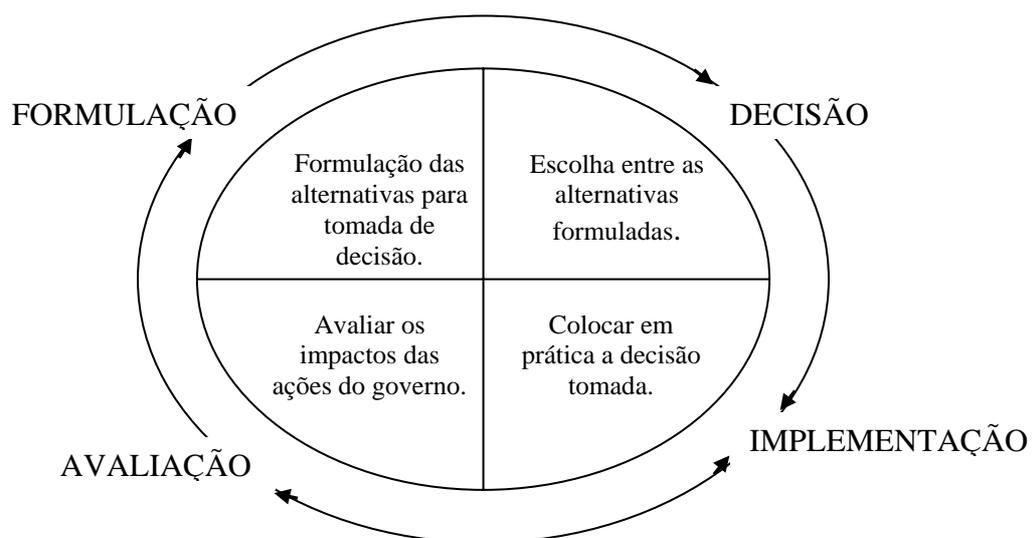
Pode-se constatar que as políticas públicas (*policies*) são resultantes das atividades políticas (*politics*), constituindo-se em um conjunto de decisões e ações relativas à alocação de valores (RUA, 1997, p.2). Essas políticas são instituídas para atender a objetivos diversos, possuindo, assim, características 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.

3.3 Ciclo da Política – *Policy Cycle*

As políticas passam por um processo político-administrativo em que são atribuídas funções específicas a diferentes fases. Essas diferentes fases referem-se ao ciclo das políticas públicas, que é 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 as várias etapas que correspondem a uma seqüência de elementos no processo político-administrativo, podendo ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas.

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



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 1 – Ciclo político considerado para este estudo.

Formulação de Políticas: nesta etapa são formuladas alternativas para tomada de decisão, e cada alternativa é formulada de acordo com as preferências e as expectativas de resultados (vantagens e desvantagens) (RUA, 1997). Nessa fase, é preciso ter a convicção de que um problema social precisa ser dominado e administrado. Alguns agentes influenciam no momento da definição dos problemas das políticas públicas, dentre estes estão os grupos sociais isolados; os políticos; os grupos de políticos; a administração pública; e a mídia (que contribui para dar relevância política ao tema).

Decisão: corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando, em maior ou menor grau, certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Os padrões adotados variam de acordo com o tipo de política que foi anteriormente formulada. Segundo Frey (2000), em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um “programa de compromisso” negociado antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Trata-se da escolha, entre várias alternativas de ação. Pedone (1986) afirma que nessa fase é decidido se um tema efetivamente deve ser inserido na pauta política atual, excluído ou adiado.

Implementação: esta etapa compreende o conjunto de ações que devem ser realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, que são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas, ou seja, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente (RUA, 1997).

Avaliação: trata-se de uma etapa em que os programas já foram implementados, portanto, é importante verificar seus impactos efetivos, inclusive os efeitos indesejados ou os déficits de impacto. Dependendo dos resultados obtidos pela política, pode haver a suspensão, ou o fim do ciclo político e a iniciação de um novo ciclo, ou modificação do programa anterior. Na opinião de Rua (2005), o controle do impacto não deve ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas sim acompanhar as diversas fases do processo de modo a proporcionar adaptações permanentes do programa possibilitando uma reformulação contínua da política.

3.4 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”.

Há estudos que incidam dez pré-condições necessárias para que haja uma implementação perfeita:

- 1) As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
 - 2) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
 - 3) Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
 - 4) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa (de um problema) e o efeito (de uma solução que está sendo proposta);
 - 5) Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e, se houver fatores intervenientes, estes devem ser mínimos;
 - 6) Deve haver uma só agência implementadora, que não depende de outras agências para ter sucesso: se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e em importância;
 - 7) Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
 - 8) Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar, com detalhes completos e em seqüência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante;
 - 9) É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
 - 10) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência aos seus comandados.
- (RUA, 1997, P.20)

Ainda, segundo essa autora, 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 formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas.

O conceito de implementação adotado neste trabalho é o proposto por Frey (2000), em que a implementação 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. Tal opinião é compactuada por Castro e Queiroz (1989, p.3) que reconhecem que

[...] os constrangimentos burocrático-administrativos, institucionais e econômicos podem obstaculizar os objetivos previstos e desejados com a implementação de uma dada política, pois, apesar do caráter predominantemente político do processo decisório, é impossível desconhecer que toda política pública obedece a condicionantes específicos, de várias ordens.

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 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 e será considerado para este trabalho a partir de duas perspectivas: *top down* e *bottom up*.

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 ao que foi decidido pelos formuladores:

O modelo ou enfoque *top-down* aborda o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas) e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que ‘ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores’. (DAGNINO, 2002)

Uma visão crítica ao modelo *top down* é que não são levadas em consideração as questões relacionadas com 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, pressupondo a existência de um sistema-guia para alcançar os objetivos. Aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência.

Dessa forma, segundo Sabatier (1986), entende-se que o comportamento dos agentes implementadores da política pode ser mantido dentro dos limites aceitáveis ao longo do tempo se na estrutura legal que permeia a política forem consideradas as condições listadas a seguir.

1) Objetivos claros e consistentes (estes fatores fornecem um critério de avaliação um importante recurso legal para os agentes implementadores); 2) Teoria causal adequada (onde as intervenções políticas devem incorporar uma teoria implícita sobre como efetuar mudanças sociais); 3) Processo de implementação legalmente estruturado para realçar complacência por oficiais implementadores e grupos alvo; 4) Implementadores comprometidos, habilidosos; 5) Suporte de grupos de interesses; 6) Condições sócio-econômicas que não minem substancialmente o suporte político ou a teoria causal. (SABATIER, 1986, p.131-132, tradução nossa)

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), o modelo *bottom up* 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 *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 estão inseridos.

Acredita-se que essas abordagens contribuem para os estudos do processo de implementação de política pública e, por isso, foram utilizadas de maneira conjunta para a realização deste estudo.

3.5 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.

Como pressupostos básicos, verifica-se a preeminência da função social e a utilidade pública do uso da água e de 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.

No seu artigo 2º, parágrafo único, verifica-se que o regime de uso de águas e solos para irrigação obedecerá aos seguintes princípios:

- I – utilização racional das águas e solos irrigáveis, atribuindo-se à utilização que assegurar maior benefício sócio-econômico;
- II – planificação da utilização dos recursos hídricos e de solos de unidade hidrográfica, mediante integração com outros planos setoriais, visando ao seu múltiplo aproveitamento e à sua adequada distribuição;
- III – adoção de normas especiais para a definição da prioridade de utilização da água, com a finalidade de atender às áreas sujeitas a fenômenos climáticos peculiares;
- IV – definição dos deveres dos concessionários e usuários de água, objetivando à utilização racional dos sistemas de irrigação, segundo o interesse público e social;
- V – observância das normas de prevenção de endemias rurais, e de salinização dos solos, bem como a preservação do meio ambiente e da boa qualidade das águas.

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 os interesses público e social.

Os programas de irrigação são definidos no Capítulo II da PNI como sendo o conjunto de ações que têm por finalidade o desenvolvimento sócio-econômico 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. Os projetos privados foram definidos por todos aqueles em que a infra-estrutura de irrigação fosse 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. Ainda de acordo com a Lei, art. 4º, compete ao Ministério do Interior elaborar o Plano Nacional de Irrigação; baixar normas, objetivando o aproveitamento dos recursos hídricos destinados à irrigação; aprovar os programas regionais e sub-regionais de irrigação; firmar acordos com entidades públicas ou privadas e organismos internacionais, visando à consecução dos objetivos da PNI; estabelecer critérios para planejamento, execução, operação, fiscalização e avaliação dos projetos de irrigação; incentivar os programas estaduais e municipais de irrigação e a implantação de projetos particulares; além de estabelecer normas e critérios para a fixação das tarifas de água e para o controle de sua aplicação.

Atualmente, cabe à Secretaria de Infra-estrutura Hídrica, do Ministério da Integração Nacional, a responsabilidade pela coordenação do Programa Nacional de Irrigação, ou seja, responsabilidade pelo conjunto de programas de irrigação que tem por finalidade o desenvolvimento da agricultura irrigada no País. Programa de irrigação é entendido como o conjunto de ações e projetos de irrigação que têm por finalidade o desenvolvimento socioeconômico de determinada região.

A Política Nacional de Irrigação foi regulamentada pelo Decreto 89.496, de março de 1984, que propiciou melhor entendimento acerca dos objetivos

propostos pela política, além de demonstrar o cenário sob o qual a política deve ser implementada.

No que se refere aos pressupostos/postulados, destacam-se 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; e no que se refere ao postulado da promoção de condições que possam elevar a produção e a produtividade agrícola, o Decreto insere cinco meios pelos quais este postulado seja atendido, dentre eles a instituição de prêmios e a capacitação de pessoal técnico.

As atribuições do Ministério do Interior (atualmente do Ministério da Integração Nacional) são ampliadas e lhes são atribuídas competências para definir a forma de cobrança pelo uso da água, além de propor e promover a execução de estudos e de obras referentes ao aproveitamento racional das águas públicas, estabelecer normas de proteção das áreas irrigáveis, limitando, condicionando ou proibindo qualquer atividade que afete os recursos de água e solos e, ainda, o papel de fiscalizador, uma vez que cabe ao Ministério denunciar aos poderes públicos competentes todas as irregularidades.

O Decreto esclarece que o conjunto de ações do programa de irrigação compreende, dentre outros, 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 em determinada área. Na implementação dos projetos, o governo 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. Tem-se a preocupação de

garantir a predominância do interesse social. As formas de aquisição e amortização dos lotes também são definidas.

Para o Projeto Jaíba, por meio do Decreto nº 90.309 de 16/10/84, foi dilatado o limite de 20 para 50% do perímetro irrigado com participação de pequenas empresas e, ainda, as médias empresas foram contempladas como beneficiárias da irrigação pública, mas em caráter de excepcionalidade.

No que se refere ao uso da água, a utilização de águas públicas, superficiais ou subterrâneas, para irrigação, será supervisionada, coordenada e fiscalizada pelo Ministério competente, que deverá articular-se com os demais Ministérios, tendo em vista a adequada programação para o uso múltiplo das águas públicas.

Em 1986, por meio do Decreto nº 92.395, foi instituído o PRONI – Programa Nacional de Irrigação, com duração prevista de três anos. As funções conferidas ao Ministério do Interior foram integradas à competência do Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Irrigação (hoje competem ao Ministério da Integração Nacional). O programa do governo destinou-se a executar a Política Nacional de Irrigação, ditando diretrizes para os projetos de irrigação do País, inclusive aqueles que já se encontravam em desenvolvimento, como é o caso do Projeto Jaíba.

Atualmente, encontra-se em tramitação o Projeto de Lei nº 6381/05, de autoria da Comissão Especial do Vale do São Francisco, que objetiva instituir a Nova Política Nacional de Irrigação. Entre os objetivos da proposta, que revoga a Lei 6.662/79, estão o aumento da produtividade dos solos, a geração de trabalho e renda, a contribuição para o abastecimento interno de alimentos, a prevenção dos processos de desertificação e a otimização do consumo de água pela agricultura.

O Deputado Sarney Filho (PV-MA), na qualidade de relator, ressaltou, em entrevista ao jornal da Câmara, publicado em 23 de maio de 2006, que a lei atual se encontra defasada por ter sido elaborada sob regime político, econômico e constitucional diferente do atual. Segundo o deputado, hoje, o Poder Executivo não tem força centralizadora nem os recursos financeiros para investir como ocorria na década de 1970 (RITTNER, 2005).

Apesar dessas considerações, a Lei 6.662/79 se mantém soberana até os dias atuais, sendo normatizadora das ações de irrigação no País.

3.6 Teoria da Agência

A Teoria da Agência é uma das principais vertentes da Teoria dos Contratos, juntamente com a Teoria dos Custos de Transação, e ganha importância na medida em que contém os elementos básicos, com os quais lidam os contratos inter e intra-organizações (SIFFERT FILHO, 1998). Segundo Araújo e Sanchez (2005, p. 146), a Teoria “tem como fundamento um determinado modelo comportamental dos agentes que precisa ser bem definido para não perder poder analítico”. Trata-se de um importante instrumento para entender as relações contratuais delegativas, e incentivos e controles são fundamentais, caso típico das burocracias públicas. É, ainda, importante como instrumento para analisar os conflitos e os processos de tomada de decisão em ambientes hierárquicos, onde existe delegação de poder por meio de um contrato (ARAÚJO E SANCHEZ, 2005).

Jensen e Meckling (1976, p.5) definem um relacionamento de agência como “um contrato onde uma ou mais pessoas – o principal – engaja outra pessoa – o agente – para desempenhar alguma tarefa em seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para tomada de decisão pelo agente”.

A Teoria da Agência centraliza-se na análise contratual *ex ante* e tem no seu modelo básico dois atores: o principal e o agente. De acordo com Ross (1973, apud LIMA, 1997, p. 6), “as relações entre agente e principal são muito freqüentes na economia e são uma das formas codificadas mais antigas de interação social”. Ocorrem sempre que há a presença de pelo menos dois indivíduos: um deles, o principal, deseja que o outro, o agente, realize determinada tarefa e, para isso, o contrata mediante um pagamento (monetário ou não) (LIMA, 1997).

Como regra geral, segundo Fontes Filho (2003, p. 6), “o principal tem uma relação de permanência com a organização, podendo suportar oscilações nos resultados e se planejar segundo horizontes de longo prazo, no caso de organizações públicas, ao menos pelo período equivalente ao mandato dos

governantes”. Por outro lado, os gestores têm uma relação mais transitória com as organizações e, como consequência, uma perspectiva de curto prazo.

Esta teoria reporta-se a dois problemas que podem ocorrer em relacionamentos entre o agente e o principal. O primeiro refere-se a “crises” em virtude das divergências de desejos e de objetivos, além da dificuldade e do elevado custo para manter o controle do principal sobre o agente. O segundo problema se refere a conflitos devidos a atitudes diferentes, em função das preferências de cada um (EISENHARDT, 1989, tradução nossa).

O problema clássico é provocado pela separação de propriedade e gestão. De acordo com a teoria, a separação entre a propriedade (principal) e o controle de capital (agente) cria ambiente favorável ao surgimento de conflitos de interesses, que, segundo Garcia (2005), dizem respeito ao risco de expropriação da riqueza do principal pelo(s) agente(s). O gestor ou agente, dotado de interesses individuais, pode não perseguir os objetivos dispostos pelo principal ou não empregar todo o esforço necessário para a condução do negócio (FONTES FILHO, 2003).

A Teoria da Agência relaciona-se com o direito de propriedade que possui efeitos em termos de incentivo, com os contratos em que há cessão de direito de decisão ao agente por parte do principal, além da ocorrência de assimetria de informações entre os agentes (SIFFERT FILHO, 1998). De acordo com Fontes Filho (2003), a assimetria de informação é uma das razões para o surgimento dos problemas de agência.

A assimetria da informação, segundo Fontes Filho (2003), “se remete à posse, pelo agente, de um conjunto maior de informações sobre os requisitos e resultados das atividades desenvolvidas no relacionamento com o principal”. Ainda, de acordo com o autor, essa superioridade pode induzir à busca por benefícios adicionais por parte do agente. Para Lima (1997), a assimetria da informação ocorre porque o agente observa diretamente e aprende com a sucessiva realização da tarefa e, por outro lado, a ação do agente não pode ser diretamente observada pelo principal, quer pela total impossibilidade, quer pelo alto custo do monitoramento. De acordo com o autor, por conta das assimetrias de informação, o principal não tem como monitorar perfeitamente o agente, que

pode escolher o que fazer entre um número de alternativas possíveis, tomando decisões que irão afetar o bem-estar de ambos.

Segundo Araújo e Sanchez (2005), a assimetria informacional permite o aparecimento do comportamento oportunista, que obriga a construção de inúmeras garantias pré e pós-contratuais, aumentando os custos de transação numa sociedade. Da assimetria informacional, derivam duas questões fundamentais nos problemas de relacionamento principal-agente, relacionadas a aspectos de ação e informação ocultas, citados na literatura sobre Teoria da Agência como risco moral e seleção adversa (FONTES FILHO, 2003).

As questões de assimetria representam problemas centrais às análises da Teoria. A ação oculta ou o risco moral ocorre quando a ação propriamente dita do agente não é conhecida. Já a informação oculta, também chamada de informação encoberta, ocorre quando, embora podendo-se conhecer a ação do agente, não se tem como avaliar se foi a mais apropriada do ponto de vista do principal, porque aquele dispõe de determinada informação que este desconhece (LIMA, 1997). A ação e a informação ocultas podem ocorrer concomitantemente, implicando maiores aplicações práticas, fazendo com que o principal se volte para a observação do resultado ou do produto.

Na prática, segundo Pinto Jr. e Pires (2000), a assimetria de informações reduz a possibilidade de elaboração de contratos completos. No processo de acesso às informações, ocorrem custos que são proporcionais à assimetria, também denominados custos de agência. Para Garcia (2005), os custos de agência se referem à tarefa de alinhar os interesses do principal aos interesses dos gestores.

De acordo com a Teoria, caso haja perfeito conhecimento dos resultados e completa transparência, não há custos de agência. Entretanto, ao transferir o gerenciamento de capital para o agente, o processo não pode ser completamente observado pelo principal, que fica impossibilitado de delinear o contexto perfeito e ter completo controle sobre as ações do agente, necessitando de inserir mecanismos de controle e monitoramento para evitar conflitos de interesse, o que resultará nos custos de agência.

Para Jensen e Meckling (1976, p.5), os custos de agência são a soma dos

1) custos de criação e estruturação de contratos entre o principal e o agente; 2) gastos de monitoramento das atividades dos gestores pelo principal; 3) gastos promovidos pelo próprio agente para mostrar ao principal que seus atos não serão prejudiciais ao mesmo; 4) perdas residuais, decorrentes da diminuição da riqueza do principal por eventuais divergências entre as decisões do agente e as decisões que iriam maximizar a riqueza do principal.

Nota-se que a Teoria da Agência focaliza os problemas gerados pelo fato de que o agente tem de fazer algo pelo principal, mas não tem os mesmos interesses. Ao mesmo tempo, o principal nunca tem informação completa sobre as atividades do agente, e muitas vezes nem sabe fazer as suas tarefas. Essa abordagem tenta descobrir que arranjos contratuais e institucionais podem melhor alinhar ou compatibilizar os interesses do agente com os do principal (MONSMA, 2000). Sendo assim, o problema de agência passa a existir no momento em que o agente, que deve sempre atuar no melhor interesse do principal, passa a atuar, ao contrário, em seu próprio interesse pessoal (GARCIA, 2005).

Há dois tipos gerais de agência: senhor-servo (*master servant*) e contratante independente (*independent contractor*). No primeiro, a relação de emprego dá ao principal autoridade sobre o agente, pois o principal é dono do lugar, da matéria-prima e das ferramentas usadas no trabalho. No tipo contratante independente, o principal encomenda um serviço ao agente, mas o agente não é empregado do principal; este não tem o direito de mandar naquele, nem de especificar como fazer o serviço (MONSMA, 2000).

Utilizando um exemplo de contratação de serviços de um mecânico, Przeworski (2005) explica a teoria do tipo contratante independente:

Ao contratar o serviço você é o principal e o mecânico é o agente. Você contrata o mecânico para que ele atue em defesa dos seus interesses, mas você sabe que ele também tem seus próprios interesses. Cabe a você premiá-lo ou puni-lo. Mas você dispõe de informação imperfeita para decidir o que fazer, porque o mecânico sabe de coisas que você não sabe e faz coisas que você não vê. (PRZEWORSKI, 2005)

Então, o contratante deve criar mecanismos para induzi-lo a prestar o melhor serviço possível, ou seja, o resultado do principal está diretamente relacionado às ações e informações que são de propriedade privada do agente.

Eisenhardt (1989, p. 58) afirma que “a teoria da agência é uma adição útil à teoria organizacional”. Para a autora, as idéias da Teoria da Agência se

referem ao risco, à incerteza quanto ao resultado, aos incentivos e aos sistemas de informação, e todas contribuem para o pensar organizacional. A literatura sobre Teoria da Agência focaliza especialmente as condições necessárias para que os principais possam confiar nos agentes (MONSMA, 2000).

Segundo Caldas (2002), “o problema mais importante da teoria da agência é formar contratos de tal modo que os interesses do principal sejam protegidos”, ou seja, criar mecanismos eficientes (monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento do executivo esteja alinhado aos interesses das políticas formuladas. Essa abordagem tenta descobrir que arranjos contratuais e institucionais podem melhor alinhar ou compatibilizar os interesses do agente com os interesses do principal (MONSMA, 2000).

Para Araújo e Sanchez (2005, p. 159), o sucesso numa relação principal/agente deve levar em conta os seguintes aspectos:

- a) a feitura do contrato deve prever as diversas alternativas de comportamento possíveis do agente; b) o esquema de incentivos deve ser modelado para que o agente tenha interesse em atingir os objetivos do titular; c) no caso do titular não poder observar continuamente o desempenho do agente e/ ou não saber julgá-lo, deve estabelecer um sistema de seleção e de monitoramento e controle confiável.

O problema de agência é bastante comum no âmbito estatal, principalmente pelo efeito de captura do poder político pela tecnocracia. O governo, tanto na administração direta quanto indireta, amplia os problemas de agência a um expressivo conjunto de relações ao organizar o aparelho de estado, e estes problemas passam a envolver questões que extrapolam as possibilidades dos mecanismos de seu controle. Os governantes, incapazes de administrar diretamente todos os órgãos do aparelho de estado, delegam essa tarefa a dirigentes que, como previsto pela Teoria da Agência, têm interesses próprios. Se para os governantes a organização se presta ao atendimento de objetivos definidos politicamente, para os gestores o controle da organização pode estar associado a projetos particulares que irão lhe expandir o poder, os relacionamentos e mesmo a visibilidade política (FONTES FILHO, 2003).

Por outro lado, Lima (1997) acredita que os governantes podem ter fortes incentivos para monitorarem as empresas públicas de acordo com o

interesse público. O primeiro deles é que uma performance eficiente das empresas pode ser utilizada como instrumento de marketing político do governo. Outro incentivo é que um desempenho financeiro satisfatório pode contribuir para maior equilíbrio das contas públicas.

Verifica-se que organizações públicas e privadas guardam semelhanças importantes no que diz respeito à governança organizacional. De acordo com Lima (1997), muitos autores defendem que há mais similaridades que diferenças no funcionamento de empresas públicas e privadas. Em ambas a separação entre a propriedade e a gestão gera os denominados problemas de agência, impondo necessidade de definição de responsabilidades e poder, do estabelecimento de mecanismos de controle e monitoramento, do acompanhamento, e, ainda, da necessidade de criar sistemas de incentivos na execução das políticas e objetivos previamente definidos.

Desse modo, a Teoria da Agência mostra-se útil para identificar os principais problemas ao se estabelecer um relacionamento com interesses bilaterais, além de proporcionar o entendimento de certas soluções viáveis para garantir a preeminência dos interesses do principal.

3.7 Governabilidade e Governança

Os conceitos de governabilidade e governança, embora tenham existido de forma embrionária desde o surgimento dos Estados modernos no século XIX, apenas começaram a integrar o debate nos meios acadêmico e político em um período mais recente (ARAÚJO, 2002). Segundo Araújo, atribui-se a Huntington a primeira citação destes conceitos, ainda nos anos 60, época na qual o termo dominante quando se referia aos Estados na Guerra Fria era a "segurança nacional" contra a "ameaça vermelha soviética".

Para atender as finalidades deste trabalho, faz-se necessário situar e aproximar os conceitos de governabilidade e de governança para melhor compreender as interfaces que podem interferir no processo de implementação de uma política, de modo que se possa visualizar, com clareza, a inter-relação entre a parte conceitual e a parte empírica.

De acordo com Hamze (2007), os termos governabilidade e governança dizem respeito à democracia e à cidadania, não a projeto de poder. Para Araújo (2002), a governabilidade refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado (em regime democrático claro). O autor acrescenta que a governabilidade pode ser entendida como a capacidade que o Estado tem de agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhe um objetivo comum para o curto, médio e longo prazos. Hamze (2007) compactua com Araújo ao inferir que governabilidade diz respeito às condições de legalidade de determinado governo para atentar às transformações necessárias.

A governabilidade está situada no plano do Estado e representa um conjunto de atributos essencial ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido (DINIZ, 1995), isto é, governabilidade refere-se à capacidade de um governo em obter apoios e articular alianças com os vários segmentos sociais, com o intuito de viabilizar a implantação de seu programa de governo. A capacidade política de governar ou governabilidade deriva,

então, da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade.

Por outro lado, a governança está relacionada à capacidade de colocar as condições da governabilidade em ação, ou seja, se refere aos aspectos instrumentais da governabilidade (HAMZE, 2007). Segundo Araújo (2002), entende-se a governança como a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. De acordo com o autor, a governança tem como postulada fundamental condições mínimas de governabilidade.

Para Araújo (2002), todos os autores que tratam do tema governança/governabilidade destacam a relação orgânica entre esta temática e a da Reforma do Estado e do seu aparelho. A governabilidade encontra-se mais relacionada com a Reforma do Estado, vista também como uma redefinição das relações Estado-sociedade, Estado-mercado e entre os poderes ou funções do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), e a governança mais diretamente relacionada com a reforma do aparelho, devido ao seu caráter essencialmente instrumental.

A definição de governança mudou o padrão e a forma de se pensar a gestão de bens públicos, antes limitados aos atores da esfera pública estatal. Funções tradicionais do Estado estão sendo substituídas por novas estruturas de governança, notadamente em setores de políticas sociais e ambientais (SANTOS JUNIOR *et al.*, 2004).

Para este estudo, a governança será considerada sob esta perspectiva, ou seja, os aspectos relacionados ao processo de gestão, uma vez que se referem a fatores internos que influenciam diretamente no sucesso ou insucesso da implementação de uma política pública.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS GERAIS

Os estudos foram realizados sob abordagem qualitativa, buscando-se combinar técnicas de coleta de dados para uma triangulação seqüenciada, o que proporciona maior confiabilidade dos resultados. Segundo Neves (1996), “a triangulação pode estabelecer ligações entre descobertas obtidas por diferentes fontes, ilustrá-las e torná-las mais compreensíveis”.

4.1 Delineamento da Pesquisa

Para a classificação da pesquisa, foi considerado o critério adotado por Vergara (2005), que a qualifica em relação aos fins e aos meios.

Quanto aos fins, trata-se de pesquisa exploratória e descritiva. Exploratória, tendo em vista que não se verificou a existência de estudos que abordem a implementação da Política de Irrigação sob o mesmo ponto de vista. A pesquisa exploratória é definida como aquela realizada em uma área que há pouco conhecimento acumulado. Segundo Selltiz (1967), tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais evidente.

Descritiva porque visa descrever o processo de implementação da política, assim como 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.

Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica, documental, de campo e estudo de caso. Bibliográfica para a elaboração do referencial teórico, sendo definida como “o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material

acessível ao público em geral” (VERGARA, 2005, p. 48). A pesquisa é documental uma vez que foram utilizados documentos do projeto selecionado, de acesso restrito ou não, que dizem respeito ao objetivo de estudo. De acordo com Vergara (2005, p. 48), a pesquisa documental “é realizada em documentos conservados em órgãos públicos e privados de qualquer natureza ou com pessoas”. Já a pesquisa de campo é um tipo de “investigação empírica realizada no local onde ocorreu o fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo” (VERGARA, 2005, p. 47). A pesquisa de campo foi utilizada neste estudo em visita ao Projeto, pois parte dos dados primários foram coletados no perímetro irrigado, ou seja, no próprio objeto de estudo.

A pesquisa, ainda, é um estudo de caso do Projeto de Irrigação Jaíba, realizado como estratégia de pesquisa que, segundo Yin (2003), permite analisar e conhecer um fenômeno com maior profundidade e 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) 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 válida de pesquisa, pois este consiste numa lógica de planejamento adequada ao problema de pesquisa e às suas circunstâncias, possibilitando incorporar abordagens específicas na coleta e na análise dos dados.

4.1.1 Unidade de Análise

Para o estudo de caso, a unidade de análise foi o Projeto de Irrigação Jaíba Etapa I, cujo *layout* está apresentado no Anexo II. A escolha foi intencional devido à localização do Projeto e dos órgãos executores, o que tornou o trabalho viável. Outro fator importante para a escolha foi a

constatação de que os órgãos executores dispõem de toda documentação necessária para auxiliar na investigação.

Além disso, considerou-se o fato de que os órgãos executores mantiveram, ao longo do tempo, e ainda mantêm o objetivo de implementação de Projetos de Irrigação, orientados pela Política Nacional de Irrigação.

Apesar das dificuldades em analisar um projeto que se encontra em implementação há mais de 30 anos, o Jaíba se apresenta como alternativa ímpar para entender as mudanças nas relações de longo prazo na administração pública, o que justifica o esforço de pesquisa.

4.1.2 Coleta dos Dados

Na coleta de dados, buscou-se combinar fontes de dados primários e secundários a fim de identificar os elementos necessários para uma análise descritiva do processo de implementação da Política Nacional de Irrigação - PNI, o caso do Projeto Jaíba Etapa I. Para obtenção dos dados primários, foi utilizada entrevista semi-estruturada, com a finalidade de conhecer mais profundamente o assunto e obter dos entrevistados opiniões com maior riqueza de detalhes. De acordo com Lakatos e Marconi (1991), trata-se de uma técnica em que o entrevistador segue um roteiro previamente elaborado.

A “observação não-participante” foi utilizada para complementar as informações obtidas nas gravações, sendo feita em visitas e durante as entrevistas e reuniões, em que o pesquisador atuou como espectador atento. Segundo Godoy (1995, p.27), “baseado nos objetivos da pesquisa e num roteiro de observação, o investigador procura ver e registrar o máximo de ocorrências que interessam ao seu trabalho”. As conclusões alcançadas por meio de cada forma de coleta de dados foram utilizadas para estabelecer comparações entre o que está sendo proposto pela Política Nacional de Irrigação e o que de fato tem sido observado.

Os dados secundários foram coletados por meio de pesquisa em convênios e relatórios disponibilizados pelos órgãos executores do Projeto, de

domínio público ou não, com o objetivo de averiguar como o projeto de irrigação foi implementado, como está estruturado e quais os padrões e as práticas adotados pelos implementadores. A coleta de dados foi realizada em duas fases, sendo:

Fase I - levantamento de dados para identificar as características principais da Política Nacional de Irrigação, originalmente normatizada; e para verificar como as relações entre as organizações responsáveis pela implementação da Política foram estabelecidas. Os dados foram coletados por meio de análise documental.

Fase II - levantamento de dados para investigar “como” a Política Nacional de Irrigação foi implementada e se o processo de implementação interferiu na configuração original da Política. Os dados foram coletados por meio de análise documental e entrevistas.

A partir desse cenário, foi possível compreender a Política Nacional de Irrigação Relatada e a Política Normatizada, e verificar se ocorreram mudanças na proposta original, quais objetivos foram alcançados e quais foram dificuldades na sua implementação.

4.1.3 Análise e Tratamento dos Dados

Os dados obtidos nas entrevistas foram tratados por meio de técnica de análise de conteúdo, que é considerada por Vergara (2005) como técnica para análise de dados que têm 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. Bardin (1977, p.42) a define como:

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferências de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Trata-se de um método de pesquisa que utiliza um conjunto de procedimentos específicos que permite realizar inferências válidas de textos. De acordo com Bardin (1977), esta técnica compreende as etapas de pré-análise, em que há seleção do material e definição dos procedimentos a serem seguidos; 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. É um processo de redução crucial, pois a classificação deve ser confiável e consistente, devendo gerar variáveis válidas, que devem representar fielmente o construto que se deseja avaliar (WEBER, 1990).

Utilizando-se dessa técnica, as respostas às perguntas que compuseram as entrevistas foram classificadas e agrupadas de acordo com as variáveis e os construtos que se desejou estudar. As respostas foram tabuladas e apresentadas em forma estruturada para análise e, posteriormente, interpretadas. Pretendeu-se identificar, na percepção dos atores, como a Política Nacional de Irrigação foi implementada, como foram estabelecidas as relações entre os implementadores, quais padrões e práticas relatadas, e quais condicionantes ambientais interferiram no processo de implementação.

4.2 Modelo de Análise da Implementação da Política Nacional de Irrigação

Primeiramente, torna-se necessário entender como as relações estabelecidas no processo de Implementação da Política Nacional de Irrigação, especificamente do Projeto Jaíba, encontram-se estruturadas.

O Projeto Jaíba foi concebido na década de 1970, a partir de ações conjuntas do governo federal e estadual, num período anterior à implementação da Política Nacional de Irrigação - PNI, que passou a vigorar em 1979, sendo regulamentada pelo Decreto nº 89.496 em 1984.

A partir de 1984, o Projeto passou a se orientar pela Lei 6.662/79, que dispõe sobre a Política de Irrigação, e foi redefinido como um projeto de cunho social, estando, assim, sintonizado com a Política Nacional de Irrigação, sendo, ainda, orientado pelas diretrizes do PRONI – Programa Nacional de Irrigação, instituído pelo Decreto nº 92.395, de 12 de fevereiro de 1986, conforme demonstrado na Figura 2.



Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 2 - Projeto definido sob diretrizes da Política Nacional de Irrigação.

Em 1988, foi criado o Distrito de Irrigação Jaíba, dando início aos assentamentos, momento em que o Jaíba recebeu o licenciamento de instalação, marcando, assim, o início das atividades do Projeto.

Para implementação do Projeto, foram celebrados convênios estabelecendo uma parceria entre as organizações responsáveis: a Codevasf, representando o governo federal, e a Ruralminas, representando o governo de Minas. Para análise das relações, foi utilizado o modelo teórico “Teoria da Agência”.

Considerando que a fase de implementação se inicia no momento em que as políticas formuladas são transformadas em programas ou projetos, o recorte temporal para este estudo foi o ano de regulamentação da Lei – 1984 – até a presente data, visto que o processo de implementação ainda está inconcluso.

Para realização da análise da implementação, na Figura 3 apresentam-se as abordagens utilizadas no estudo.

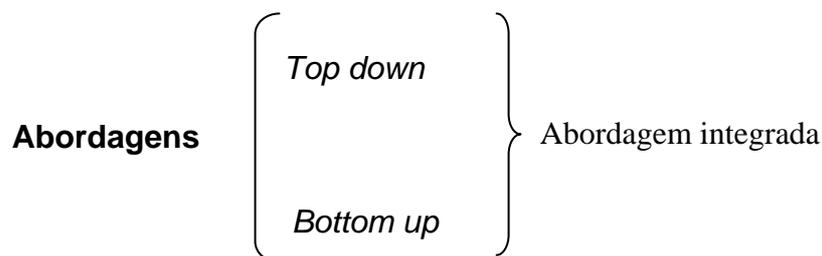


Figura 3: Abordagens para o estudo da Política Nacional de Irrigação.

Foi utilizada uma abordagem integrada por considerar que ambas contribuem para a compreensão do processo de implementação. A análise foi baseada nos modelos clássicos *top down* e *bottom up*: no primeiro tem-se uma visão objetiva e concreta da política, centra-se na questão de mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos; no *bottom-up* 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, p. 9). Para isso, consideraram-se como variáveis a governança e as condições ambientais.

4.3 Estrutura de apresentação dos resultados

Conforme apresentado no modelo de análise, o trabalho foi realizado em dois momentos distintos. Primeiramente, buscou-se conhecer como se estabeleceram as relações entre os agentes executores do Projeto Jaíba e, para isso, foi utilizado o modelo teórico “Teoria da Agência”. Posteriormente, com o foco mais abrangente do processo de implementação, foram utilizados os modelos clássicos *top down* e *bottom up*. O primeiro tem uma visão objetiva e concreta da política, centra-se na questão de mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos. Já na abordagem *bottom up*, 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).

Para facilitar o entendimento dos resultados obtidos com o estudo, optou-se por apresentar os dados separadamente, em tópicos distintos, e no final apresentar uma conclusão geral.

5 ANÁLISE DAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

5.1 Introdução

O Projeto Jaíba foi concebido na década de 1970, a partir de ações conjuntas dos governos estadual e federal. Ao longo do seu processo de implementação, diversas relações foram estabelecidas entre órgãos dos governos e estas foram oficializadas por meio de convênio, que, segundo a definição constante na Instrução Normativa nº 1, de 15 de Janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, trata-se de um instrumento que disciplina a transferência de recursos públicos e tem como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (Art 1º, § 1º, I).

O primeiro convênio firmado entre o governo federal (Ministério do Interior - Minter) e o governo estadual data de 1975, no governo Aureliano Chaves, com vistas a dar continuidade ao desenvolvimento do Distrito Agroindustrial de Jaíba, numa área aproximada de 230.000 ha, dos quais cerca de 100.000 ha contemplando irrigação. O Projeto Jaíba tem sua origem no do Planoroeste – Plano Integrado de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado de Minas Gerais, cuja responsabilidade era exclusiva do Estado de Minas Gerais (JCG/rcfs, 1984-85). A agricultura irrigada foi identificada como a única atividade capaz de levar desenvolvimento sustentável à vasta área do Jaíba, entretanto o Estado carecia de recursos financeiros para implantação de infra-estruturas de irrigação.

Com o primeiro convênio, foi estabelecida cooperação técnico-financeira para a implantação de infra-estrutura de irrigação, drenagem e obras de apoio no vale do São Francisco, no Município de Manga (MG). A partir dos esforços

conjuntos, o Distrito Agroindustrial de Jaíba foi redefinido “como Pólo de Produção Agroindustrial” com base na Agricultura Irrigada.

Foi acordado que a execução desse instrumento ficaria a cargo da União (Minter) e do Estado, por intermédio da Codevasf e Ruralminas, empresa e fundação públicas, respectivamente. O Estado se manteve na coordenação geral do desenvolvimento do projeto assumindo responsabilidade pela infraestrutura de uso comum, exclusive obras de irrigação, perdendo, assim, parte de sua gerência. As áreas e serviços de irrigação passaram à responsabilidade da Codevasf e a programação dos usuários passou a ser de responsabilidade comum. Em contrapartida, a Codevasf assumiu os investimentos das áreas de infra-estrutura de irrigação, que era o grande gargalo do Projeto na ocasião (JCG/rcfs, 1984-85).

A atuação do setor privado também foi considerada fator relevante para impulsionar as ações que visavam dar viabilidade ao Projeto. Aquele que desejasse implantar agroindústrias na região deveria assumir o compromisso de desenvolver toda a infra-estrutura dentro de sua propriedade, ficando bem claro que a responsabilidade do Estado se limitava às obras de infra-estrutura comuns.

No convênio, a Codevasf tornou-se responsável pelo fornecimento de capital e as fontes de recurso foram definidas. Por outro lado, o Estado se comprometeu com a execução de obras e serviços de estradas, energia elétrica, comunicação, educação, saúde, pesquisa, assistência técnica e outros referentes ao projeto de desenvolvimento integrado da área, ou seja, por obras previstas no Planoroeste. Este instrumento também foi utilizado para introduzir mecanismos de controle, punição e fiscalização, com duração de 3 (três) anos.

Em 1979, ano em que a Lei 6.662 que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação entrou em vigor, já no Governo Francelino Pereira, foi celebrado um novo convênio entre União (Minter) e o governo do estado de Minas Gerais, novamente com a interveniência da Codevasf e Ruralminas. Desta vez, o Estado abria mão definitivamente de todas as responsabilidades sobre as obras e serviços de irrigação, delegando para a Codevasf a coordenação de estudos e projetos de obras de engenharia e, também, funções de fiscalização (JCG/rcfs, 1984-85). Com a assinatura desse convênio, o Estado passou a se

responsabilizar exclusivamente pela programação dos usuários e pela administração fundiária da área, mesmo assim, devendo sempre se articular com a Codevasf para tomada de decisões. Esta, por sua vez, ficou com a responsabilidade pela execução das obras e serviços de infra-estrutura de uso comum do sistema de irrigação e drenagem, estudos e projeto de obras de engenharia; acompanhamento e fiscalização das obras e serviços de engenharia de irrigação e drenagem, licitações, adjudicações, compras de equipamentos e execução de obras e serviços, operação, manutenção e fiscalização do sistema hidráulico de uso comum. Definiu-se que todas as obras realizadas com recurso da União passariam a ser de propriedade do governo federal e que os recursos oriundos da cobrança da taxa d'água, prevista em Lei, constituiriam receita da Codevasf. O prazo estabelecido para execução deste convênio foi de cinco anos.

Em 1983, no governo Tancredo Neves, foi assinado o terceiro convênio entre União e Estado, indicando início de uma nova fase. A concepção básica do projeto havia se dividido em quatro patamares de irrigação, definida atualmente em quatro etapas de implantação do empreendimento: Jaíba I, II, III e IV, e o objetivo do instrumento passa a direcionar seus esforços para a implantação do projeto, porém apenas em uma das etapas, a Etapa I numa área de 28.200 hectares, cuja área inicial foi de 13 mil hectares, ficando totalmente sob responsabilidade da Codevasf.

Em 1984, já no governo Hélio Garcia, foi assinado o quarto convênio re-estabelecendo relações de cooperação técnica e financeira para implantação de infra-estruturas de irrigação para a área 100 mil hectares e as funções de cada órgão executor foram detalhadas. No mesmo ano, entra em vigor o Decreto nº 89.496, que regulamenta a Política Nacional de Irrigação, fixando limites rígidos de participação da iniciativa privada nos projetos públicos de irrigação. Consoante a seus dispositivos, apenas as pequenas empresas teriam acesso a tais empreendimentos, observado o limite máximo de detenção de 20% das terras contidas nos respectivos perímetros irrigados. A Codevasf recorreu às instâncias superiores e conseguiu dilatar o limite de 20 para 50%, em caráter de excepcionalidade e inserir médias empresas como beneficiárias da irrigação pública, fato oficializado pelo Decreto nº 90.309, de 16/10/84. Nesse momento, a Codevasf propõe à Ruralminas o reexame do quadro atual,

sob pena de serem inviabilizados, política e institucionalmente, os esforços em marcha. O Projeto sofre uma modificação de concepção e por questões de apoio financeiro da União, assume caráter “social” ao lado do “empresarial”.

Conforme descrito no parágrafo anterior, a partir de 1984, o Projeto Jaíba foi redefinido, assumindo cunho social em detrimento do modelo adotado anteriormente, apoiado em grandes empresas, alinhando-se com a Política Nacional de Irrigação.

Considerando o tamanho e a complexidade do Projeto Jaíba, optou-se por estudar apenas as relações relativas à Etapa I do Projeto, firmadas a partir de 1984 até a presente data.

A análise foi realizada para atender ao objetivo específico de verificar como foram estabelecidas as relações durante o processo de implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais, particularmente do Projeto Jaíba.

Para isso, as relações foram investigadas à luz da Teoria da Agência, que considera conflitos gerados na separação de propriedade e controle, devido principalmente aos interesses divergentes e a informação assimétrica, em que as partes (principal e agente) passam a dispor de informações diferentes para tomada de decisão.

Buscou-se, ainda, com o referido objetivo específico, verificar a possibilidade de aplicação do modelo teórico “Teoria da Agência” e se há chance de aperfeiçoamento das relações institucionais estabelecidas no processo de implementação de uma política pública.

5.2 Procedimentos metodológicos

Para análise das relações institucionais no processo de implementação do Projeto Jaíba Etapa I, foi realizada pesquisa exploratória para compreender melhor o fenômeno e verificar a aplicabilidade da Teoria da Agência às relações intergovernamentais e/ou desenvolver uma nova compreensão para as relações estabelecidas por meio de convênios, o que também permite desenvolver conceitos e idéias. Considerou-se a abordagem adequada, pois há pouco conhecimento sobre o problema estudado. A pesquisa também tem características descritivas, em função do objetivo de identificar, compreender e descrever as categorias oriundas da Teoria da Agência.

Quanto aos meios, a pesquisa se caracteriza por bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada visando a maior compreensão das diferentes interfaces da Teoria da Agência, que se centraliza na análise contratual *ex ante* e tem no seu modelo básico dois atores: o principal e o agente. De acordo com a teoria, a separação entre a propriedade (principal) e o controle de capital (agente) cria ambiente favorável ao surgimento de conflitos de interesses. Na pesquisa documental, realizada no período de fevereiro a maio de 2007, foram consultados os acervos da Ruralminas, da Codevasf e do Distrito de Irrigação Jaíba para identificar todos os convênios ou contratos firmados com o objetivo de implementar o Projeto de Irrigação Jaíba.

Foram identificados inúmeros convênios firmados entre, ou intra, os entes da Administração Estadual e Federal. Notou-se que em todos eles a Codevasf e Ruralminas se destacaram como agentes executores do Projeto, sendo a Codevasf (principal) responsável pelo fornecimento de capital e a Ruralminas (agente) pelo gerenciamento dos recursos. A partir de 1988, o Distrito de Irrigação Jaíba (agente) passou a figurar nos convênios, na qualidade de co-responsável pelo gerenciamento dos recursos. Dessa forma, optou-se por selecionar para o estudo apenas os convênios firmados entre os órgãos que se destacaram, visto que se tratavam dos principais responsáveis pelo processo de implementação do Projeto Jaíba.

Em todos os convênios analisados, foi observada a relação principal x agente, conforme apresentado no modelo teórico Teoria da Agência. Considerando que o objetivo do trabalho é analisar a implementação da Política Nacional de Irrigação e, ainda, considerando que o Projeto Jaíba foi concebido num período anterior à implementação da PNI, optou-se por selecionar apenas os convênios firmados a partir de 1984, ano em que entrou em vigor o Decreto nº 89.496, que regulamenta a referida política.

Dessa forma, foram selecionados para o estudo onze convênios, firmados entre o governo federal e estadual, envolvendo as entidades Ruralminas, Codevasf e Distrito de Irrigação Jaíba, com objetivo exclusivo de implementação do Projeto Jaíba.

Para facilitar a análise, os convênios foram divididos em grupos e foram codificados conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1. Apresentação dos convênios analisados.

<i>Grupos</i>	<i>Nº de Convênios</i>	<i>Relação dos Convênios (Cód)</i>
• Codevasf e Ruralminas	Dois	R1 e R2
• União e Estado	Seis	U1, U2, U3, U4, U5 e U6
• Codevasf e Distrito	Três	D1, D2 e D3

O primeiro grupo contempla os convênios firmados entre a Codevasf e a Ruralminas. O segundo se refere aos convênios firmados entre órgãos do Governo Federal (União) e do Estado de Minas, em que a Codevasf e a Ruralminas figuram como intervenientes. E, finalmente, o terceiro grupo, contendo os convênios firmados entre Codevasf e Distrito de Irrigação Jaíba. Em todos eles, a Codevasf manteve uma relação de permanência com o Governo de Minas, o que também contribui para classificá-la como principal no modelo da Teoria da Agência.

Para análise dos convênios, foi realizada primeiramente uma análise documental, que, segundo J.Chaumier apud Bardin (1977, p. 45), se trata de “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo

de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior a sua consulta e referenciação”.

Posteriormente, foi aplicada a técnica de análise de conteúdo, que tem por objetivo identificar o que está sendo expresso sobre determinado assunto (VERGARA, 2005).

Na análise de conteúdo, os vários dados obtidos são classificados em algumas poucas categorias de conteúdo. Segundo Bardin (1977, p. 117), as categorias “são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos”.

A análise de conteúdo foi desenvolvida à luz da Teoria da Agência e os procedimentos foram realizados conforme demonstrado a seguir:

- 1) Caracterização e identificação dos atores (principal e agente), com base na Teoria da Agência.
- 2) Seleção dos convênios para análise.
- 3) Análise descritiva dos convênios.
- 4) Definição do tipo de grade e das categorias-eixo para análise, com base na Teoria da Agência.
- 5) Preparação do material (documentos).
- 6) Exploração do material.
- 7) Identificação das unidades de análise a partir do estudo empírico.
- 8) Agrupamento das unidades de análise em subcategorias, também definidas a partir do estudo empírico.
- 9) Agrupamento das subcategorias nas categorias previamente definidas.
- 10) Tratamento dos dados obtidos e interpretação.
- 11) Preparação do relatório.

Para a realização da análise, as categorias-eixo foram preliminarmente estabelecidas com base na Teoria da Agência, e estas se encontram apresentadas a seguir:

a) *Fontes de interesses divergentes*: ocorrem quando agentes e principais não possuem interesses idênticos.

b) *Fontes de assimetria informacional*: resultantes do acesso diferenciado às informações ocultas ou ações ocultas e podem implicar comprometimento dos objetivos propostos pelas partes relacionadas ou por uma delas, quando da implementação de um projeto. Numa relação entre o principal e agente, a influência da assimetria pode ser percebida na medida em que o agente passa a fazer observações que não podem ser feitas pelo principal, mas, ainda assim, podem ser usadas pelo agente para tomada de decisão.

c) *Monitoramento e controle*: referem-se a mecanismo que tem como finalidade avaliar e inibir a ação do agente e/ou estimular ações do agente para o alcance dos objetivos propostos pelo principal.

d) *Controle de resultados não-pecuniários*: mecanismos para monitorar a ação do agente em relação a resultados não-pecuniários, comuns a projetos complexos, em termos de tamanho e abrangência, como é o caso do Projeto Jaíba.

As unidades de análise e subcategorias foram definidas a partir do estudo empírico e serão apresentadas junto aos resultados da pesquisa, que, por sua vez, serão apresentados por grupos de convênios e, posteriormente, nas considerações.

5.3 Aplicação da Teoria da Agência para análise dos Convênios

As parcerias realizadas entre os entes da Administração Pública, com o propósito de implementar a Política Nacional de Irrigação, foram instituídas por meio de convênio, que, segundo Di Pietro (2002, p. 189), “é um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se quer com outras entidades públicas, quer com entidades privadas”.

A Teoria da Agência, como já mencionado no item 3.6 do Referencial Teórico, é importante instrumento para se conhecerem as relações contratuais delegativas, sendo estes contratos formais ou não.

Tanto as relações puramente econômicas como as políticas, como as que se estabelecem entre cidadãos e governantes ou políticos e burocratas, ou como as que se estabelecem entre governantes e agentes econômicos privados, estão sujeitas a problemas de agência.

As delegações são inevitáveis nessas relações e acarretam problemas básicos do relacionamento agente x principal, estabelecidos em convênios ou contratos, uma vez que estes têm em comum o fato de ser um acordo de vontades, apesar de possuírem características próprias (Di PIETRO, 2002, p. 189).

Segundo Przeworki (2005), uma vez que não é possível especificar todas as ações do agente, surge um hiato para divergência de objetivos, de interesses e, inevitavelmente, evidenciam-se a assimetria informacional e possíveis conflitos.

A Teoria da Agência, além de propiciar melhor entendimento das relações, também se apresenta como importante instrumento para analisar os conflitos e os processos de tomada de decisão em ambientes hierárquicos, como é o caso dos acordos de cooperação para a implementação da política em questão.

A possibilidade de aplicação da teoria à realidade estudada foi vislumbrada a partir da percepção de que as relações foram estabelecidas entre instituições de natureza distintas, com diferentes missões, o que,

conseqüentemente, possibilita o surgimento de conflitos devido aos interesses divergentes. Além disso, em análise preliminar, verificou-se que foi instituída uma relação delegativa entre os governos federal e estadual, caracterizando assim a figura do principal e do agente, elementos essenciais para a aplicação da Teoria da Agência.

Nessa relação, o governo federal, por intermédio da Codevasf (principal), tornou-se responsável pelo provimento dos recursos financeiros para implementação do Projeto Jaíba, imputando ao governo de Minas responsabilidades e necessidade de observância às normas previamente definidas, como condição para continuidade da parceria.

Ao governo de Minas coube a responsabilidade pela gestão dos recursos e pelo atendimento das exigências impostas pelo principal, caracterizando-se assim como agente.

Acredita-se que a aplicabilidade da Teoria da Agência se justifica nessas relações, pois o que importa é entender os papéis dos parceiros, analisar o desempenho das agências executoras do projeto e verificar como as instituições que regulam essas relações estão se estruturando para implementar uma política pública.

5.4 Codevasf e Ruralminas

5.4.1 Descrição dos Convênios Firmados entre Codevasf e Ruralminas

O primeiro convênio firmado entre Codevasf e Ruralminas data de 1975, cujo objetivo foi estabelecer uma cooperação técnico-financeira para implementação da infra-estrutura de irrigação, drenagem e obras de apoio, no Vale do São Francisco, no Município de Manga, Estado de Minas Gerais, numa área de abrangência de 230.000 ha, sendo 100.000 ha de perímetro irrigado.

Para esta análise, foram considerados os convênios firmados entre Codevasf e Ruralminas, a partir de 1984, momento em que a Política Nacional de Irrigação foi regulamentada pelo Decreto nº 89.496, sendo eles:

CONVÊNIO R1 – celebrado em 1988, objetivando repassar recursos financeiros e estabelecer condições de cooperação para dar prosseguimento à implantação do projeto de irrigação de uma área de 2300 ha, integrante da primeira etapa do Projeto Jaíba. O convênio foi assinado pelo presidente da Codevasf e pelos Diretores Geral e Administrativo-Financeiro da Ruralminas.

CONVÊNIO R2 – celebrado em 1990, objetivando a contribuição de cooperação técnica, entre os partícipes Codevasf e Ruralminas, na implantação da infra-estrutura de uso comum e obras de apoio do Projeto Jaíba. O convênio foi assinado pelo presidente da Codevasf, Diretor Geral e Diretor Administrativo-Financeiro da Ruralminas.

5.4.2 Análise Descritiva das Cláusulas dos Convênios Firmados entre Codevasf e Ruralminas

5.4.2.1 Cláusulas Comuns aos Convênios

Recursos / Valor

As cláusulas que se referem aos recursos buscam definir a fonte de recurso e o período de aplicação, além de condicionar a utilização do recurso às finalidades do convênio.

Depósito Bancário

Nessas cláusulas foram definidos bancos e tipo de contas onde deverá ser aplicado o recurso, além de exigir a vinculação da conta ao convênio.

Desembolsos / Liberação dos Recursos

As cláusulas que tratam da liberação de recursos são comuns aos convênios, mas foram inseridas com razoável diferença no que se refere ao seu conteúdo. Os convênios estabelecem a necessidade de apresentação de Plano de Trabalho contendo um cronograma físico-financeiro devidamente aprovado pelo principal como parte integrante do convênio. Porém, apenas o Convênio R2 condiciona a liberação das demais parcelas de recursos à prestação de contas referente à parcela liberada anteriormente, e impõe punições quando constatadas irregularidades ou inadimplência na apresentação dos **relatórios de execução** ou das prestações de contas. Além disso, a possibilidade de suspensão dos recursos somente foi tratada no Convênio R2. Nota-se que, em 1990, momento em que foi firmado novo convênio, havia uma preocupação maior em garantir sua melhor aplicação.

Prazo

Os convênios definem o prazo para a utilização dos recursos e execução dos serviços, porém apenas o prazo-limite, sem maiores detalhamentos.

Fiscalização

A cláusula que trata da Fiscalização é comum, entretanto, com diferenças no seu detalhamento. Percebe-se que, no Convênio R1, é enfatizada a necessidade de manter a fiel observância do convênio e que a fiscalização é inserida como uma ferramenta de controle, o que não elimina a responsabilidade do agente. Além disso, obriga o agente a manter um livro de ocorrência de todas as suas ações. Já no Convênio R2, o principal apenas dá conhecimento ao agente de que a fiscalização será realizada e que esta é relativa à execução do convênio, ou seja, em termos gerais.

Pessoal

Nessas cláusulas, o principal busca deixar claro que o pessoal envolvido na execução do objeto do convênio é de inteira responsabilidade do agente, ou seja, o principal fica isento de qualquer responsabilidade com o pessoal envolvido na execução dos termos deste convênio.

Rescisão

Na cláusula são evidenciados os motivos que resultarão em rescisão do convênio. No Convênio R1, a rescisão é tratada de forma superficial, inferindo apenas que o instrumento poderá ser rescindido em caso de inadimplência de qualquer uma das cláusulas ou condições, ou pela superveniência de normas legais. No Convênio R2, o principal, além das informações contidas no Convênio R1, define as ações do agente em caso de rescisão, os prazos para prestação de contas e torna explícito que a rescisão implica suspensão de transferência de recursos.

Prestação de Contas

A prestação de contas, objeto desta cláusula, trata das questões técnicas e financeiras. São estabelecidos prazos e normas e são exigidos documentos que comprovem as ações do agente. Além disso, são implicadas punições em casos omissos.

5.4.2.2 Cláusulas observadas em apenas um dos Convênios

Da Execução (Convênio R1)

Esta cláusula determina que obras e serviços sejam executados com fiel observância a este instrumento, ao plano de trabalho e ao cronograma físico-financeiro anexos aos convênios.

Obrigações das partes (Convênio R1)

Na cláusula são apresentadas as obrigações ou responsabilidades das partes ou dos agentes. O principal obriga o agente a preparar o seu plano de ação em conjunto e submetê-lo à sua aprovação, e a repassar todos os valores recebidos em decorrência desse convênio, definindo a propriedade sobre os resultados. Além disso, as responsabilidades do principal também são expressas, deixando claro o seu poder em relação ao agente.

Contratação e Serviços (Convênio R1)

Nesta cláusula, o principal autoriza o agente a contratar serviços de terceiros para atender aos objetivos propostos neste instrumento. Permite que o agente defina suas próprias formas de estabelecer estas relações, desde que observados os dispositivos legais.

Gerenciamento e Coordenação (Convênio R1)

Nesta cláusula é exigida indicação de técnicos para atuarem como gerente e coordenador do convênio, tornando-se responsáveis pelo repasse e recebimento das informações, respectivamente. A estes gestores é atribuída responsabilidade, possibilitando, assim, uma comunicação mais rápida e efetiva. Nesta cláusula é determinado que o agente indique um gerente para o convênio, que terá obrigações perante o principal. Da mesma forma, o principal indica um coordenador para efetuar o pleno acompanhamento da execução deste convênio.

Alteração / Aditamento (Convênio R1)

Esta cláusula introduz a possibilidade de proceder a alterações no convênio, que possam melhor ajustar os objetivos do agente em relação aos do principal. Apesar da importância de fazer modificações para o alcance de melhores resultados, apenas o Convênio R1 estabeleceu essa possibilidade em forma de cláusula.

Plano de Aplicação (Convênio R2)

Apenas no Convênio R2 é observada uma cláusula específica para a aplicação dos recursos. A inserção desta cláusula visa determinar que a aplicação dos recursos obedecerá fielmente ao plano de aplicação que integra este instrumento e estabelece periodicidade das parcelas.

Plano de Trabalho (Convênio R2)

Nesta cláusula, o principal evidencia a necessidade da fiel observância deste instrumento e impõe condições para sua modificação, assim como estabelece punições para o caso de despesas executadas em desacordo com o plano.

Bens (Convênio R2)

Esta cláusula determina que todos os bens adquiridos, produzidos e construídos com recursos deste convênio serão de propriedade do principal, mas ficarão sob responsabilidade do agente até o cumprimento do convênio.

5.4.3 Agrupamento das Cláusulas dos Convênios Firmados entre Codevasf e Ruralminas segundo Categorias da Teoria da Agência

O estudo das relações estabelecidas entre Codevasf e Ruralminas, oficializadas por meio de convênios, foi realizado utilizando a técnica de análise de conteúdo e permitiu observar fatores relevantes na formalização das parcerias. As cláusulas dos convênios foram agrupadas em tópicos segundo a Teoria da Agência, que foram selecionados como categorias para este estudo, sendo eles: a) fontes de interesses divergentes; b) fontes de assimetria informacional; c) monitoramento e atividades de controle; e d) controle de resultados não pecuniários.

a) Fontes de interesses divergentes

Em diversas cláusulas dos convênios foi possível perceber interesses divergentes entre o principal (Codevasf) e o agente (Ruralminas), no que se refere ao processo de implementação do Projeto Jaíba.

Dentre as cláusulas comuns foram observadas ações preventivas para evitar que interesses divergentes influenciem na execução do projeto e na aplicação dos recursos, o que pode ser observado em “Pessoal”, “Liberação dos Recursos”, “Recursos”, “Depósito Bancário”, “Prazos” e “Plano de Trabalho”.

Ao instituir cláusulas que tratam de “**Pessoal**”, é estabelecida a condição para o estabelecimento das relações trabalhistas, em que o principal transfere para o agente toda e qualquer responsabilidade, ficando isento de qualquer ônus com pessoal envolvido na execução dos termos deste convênio. Com esta ação, verifica-se que o principal buscou evitar conflitos.

Nas cláusulas que tratam da “**Liberação de Recursos**” e de “**Recursos**”, condições para liberação dos recursos são impostas ao agente; em “**Prazos**” é definido o horizonte temporal para a utilização dos recursos e execução dos serviços; e na cláusula “**Depósito Bancário**” o principal define o lugar (banco) e o tipo de conta onde deverá ser aplicado o recurso, além de exigir a

vinculação da conta ao convênio. Nas quatro cláusulas, observa-se a preocupação do principal em evitar conflitos e garantir que os recursos sejam aplicados para atender aos objetivos específicos do convênio, minimizando possíveis ações divergentes daquelas determinadas previamente.

No que se refere às cláusulas não comuns, também verifica-se no Convênio R2 a preocupação do principal com a probabilidade de conflitos em virtude de divergências de interesses. Apesar de constar em Lei que o **“Plano de Trabalho”** e o cronograma técnico-financeiro são partes integrantes dos convênios, o principal insere uma cláusula específica para evidenciar a necessidade da fiel observância a este instrumento – Plano de Trabalho - e impõe condições para sua modificação.

Na cláusula que trata **“da Execução”** do Convênio R1, é reforçada a preocupação do principal em evitar que o agente tenha um comportamento que possa resultar em decisões que não expressem os seus interesses, visto que é exigida a fiel observância a este instrumento e aos planos e cronogramas que o compõem.

Outra ação preventiva é observada na cláusula **“Obrigações das Partes”** do Convênio R1, em que se verifica a preocupação do principal em controlar resultados pecuniários, definindo a propriedade do principal sobre os resultados, deixando claro que o agente deve repassar para o principal todos os valores recebidos em decorrência deste convênio.

Além das ações preventivas, foram identificadas evidências de possibilidades de conflitos nas cláusulas que tratam da **“Rescisão”** e **“Alteração”**. Na cláusula **“Rescisão”** é acordado que o convênio poderá ser rescindido por inadimplência de qualquer uma de suas cláusulas e superveniência de normas legais. Além disso, no Convênio R2, são definidas ações do agente em caso de rescisão. A cláusula **“Alteração/Aditamento”** constante apenas no Convênio R1 introduz a possibilidade de alterações que possam melhor ajustar os objetivos do agente em relação aos do principal, ou vice-versa. Em ambas as cláusulas é demonstrada possibilidade de conflitos em função de interesses divergentes ou más condutas na execução do convênio.

Ainda foram observadas ações punitivas para os casos de não observância dos planos previamente estabelecidos entre as partes, conforme consta na cláusula “**Plano de trabalho**”, em que são instituídas penalidades para o caso de despesas executadas em desacordo com esse instrumento. Estas penalidades também se aplicam a casos omissos referentes a “**Prestação de contas**”.

b) Fontes de assimetria informacional

A assimetria informacional foi percebida em diversas cláusulas dos convênios firmados entre as partes, em que foram apresentados mecanismos que visam minimizar as informações e as ações ocultas.

Para minimizar as informações ocultas, verifica-se a utilização de relatórios e livro de ocorrência, que foram inseridos nas cláusulas que tratam da “**Liberação dos Recursos**” e da “**Fiscalização**”, nos Convênios R2 e R1, respectivamente. Em ambos, a periodicidade para apresentação e a forma não foram definidas, deixando, assim, margens para ações ocultas do agente.

Para minimizar as ações ocultas, foram inseridas atividades de acompanhamento, conforme demonstrado na cláusula “**Gerenciamento e coordenação**”, no Convênio R1, em que o principal indica um coordenador para efetuar o pleno acompanhamento da execução do convênio. Nesta mesma cláusula, buscou-se ainda inserir a figura de gerente e coordenador do projeto, responsáveis pelo repasse e recebimento das informações, respectivamente, atribuindo responsabilidades a cada um, possibilitando, assim, uma comunicação mais rápida e efetiva.

Outra forma de minimizar as ações ocultas, trata-se da tomada de decisão conjunta, que é determinada na cláusula “**Obrigações das Partes**”, no Convênio R1. O agente deve preparar o seu plano de ação em conjunto com o principal e submetê-lo à sua aprovação. Nas duas cláusulas, verifica-se o interesse do principal em se manter mais próximo do processo de implementação e obter a melhor informação para controlar mais o agente.

Outra fonte de assimetria informacional é observada no Convênio R1, ao instituir a cláusula que trata da “**Contratação e Serviços**”, em que o principal

autoriza o agente a contratar serviços de terceiros, definindo suas próprias formas de estabelecer estas relações, desde que observados os dispositivos legais. Trata-se de dar maior autonomia ao agente, o que poderá resultar em assimetria relativa às ações, mas, por outro lado, em melhor eficiência dos processos. Esta discussão não foi observada no modelo teórico utilizado para este estudo.

c) Monitoramento e atividades de controle

Verificou-se que todos os convênios apresentam mecanismos de sistemas formais de controle e monitoramento, como os listados a seguir:

Por meio das cláusulas que tratam da “**Liberação de Recursos**”, o principal estabelece mecanismos de monitoramento das atividades do agente ao exigir a apresentação do Plano de Trabalho contendo um cronograma físico-financeiro, e estabelece um controle sobre o agente ao condicionar o plano à aprovação do principal.

Outro mecanismo de monitoramento se refere à “**Prestação de Contas**”. Em cláusula específica e comum aos convênios, é demonstrada preocupação do principal em manter o controle sobre as ações do agente, seja estabelecendo prazos e normas ou exigindo a apresentação de documentos para comprovação de suas ações.

As cláusulas que tratam da “**Fiscalização**” criam mecanismos de complemento das atividades de controle e monitoramento, sem eliminar a responsabilidade do agente em manter o seu próprio controle. Verifica-se, principalmente na cláusula contida no Convênio R1, a pretensão em estabelecer procedimentos que facilitem o trabalho de fiscalização.

Também foram observados mecanismos de controle e monitoramento em cláusulas que não são comuns nos convênios, tais como “**Gerenciamento e Coordenação**”, do Convênio R1, que exige a indicação de pessoas para se fazerem responsáveis pelo repasse e recebimento das informações e efetuarem o pleno acompanhamento da execução deste convênio.

Dentre os mecanismos observados, destacam-se os sistemas formais de controle, como prestação de contas e fiscalização, além dos cronogramas

físico-financeiros e planos de trabalho utilizados para o monitoramento das atividades do projeto. Nenhuma referência foi observada sobre restrições orçamentárias, auditoria interna e nem mesmo de incentivos para estimular o comportamento do agente.

d) Controle de resultados não-pecuniários

A preocupação com o controle de outros resultados não previstos nos convênios foi observada no Convênio R2, na cláusula que se refere aos “**Bens**”, em que é inserida uma ação preventiva ao determinar a propriedade do principal sobre todos os bens adquiridos, produzidos e construídos a partir deste convênio. Fica evidenciado que o principal busca deter o controle de outros resultados oriundos do processo de implementação do Projeto de Irrigação e que estes resultados necessitam de controle.

5.4.4 Análise dos Convênios segundo Categorias Identificadas na Teoria da Agência

Os convênios firmados a partir de 1984, entre Codevasf e Ruralminas, tiveram como objeto o repasse de recursos financeiros e o reestabelecimento de cooperação técnica para dar prosseguimento à implantação da Etapa I do Projeto Jaíba.

Nos referidos convênios, a empresa pública Codevasf manteve um relacionamento permanente com o Estado e se responsabilizou pelo fornecimento de capital. Dessa forma, foi classificada para este estudo como “Principal”. Por outro lado, a Fundação Rural Mineira - Ruralminas, ao manter-se como órgão responsável pelo gerenciamento dos recursos, foi classificada para o estudo como “Agente”.

Para a realização da análise, foram considerados os dois convênios firmados entre as partes e suas vinte e quatro cláusulas foram descritas e agrupadas de acordo com o tema. Foram identificadas oito cláusulas comuns aos convênios e dezesseis foram observadas em apenas um dos convênios, totalizando vinte e quatro temas.

A análise dos convênios foi realizada sob a abordagem da Teoria da Agência, fazendo uso da técnica de análise de conteúdo. Trabalhou-se com a grade aberta para a definição de unidades de análise. Verificou-se que, nas diversas cláusulas, aspectos relacionados a categorias apontadas no arcabouço teórico, como fontes de interesses divergentes; fontes de assimetria informacional, monitoramento e controle, e controle de resultados não-pecuniários, conforme demonstrado na Figura 4.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS E UNIDADES DE ANÁLISE
Fontes de Interesses Divergentes	<ul style="list-style-type: none"> • Ações preventivas <ul style="list-style-type: none"> ➤ Condições [p/ liberação dos recursos p/ contratação de pessoal ➤ Definição [s/ propriedade resultados s/ plano de trabalho s/ aplicação de recursos ➤ Fixar prazos [p/ execução de serviços p/ utilização de recursos • Evidências de possibilidades de conflitos <ul style="list-style-type: none"> ➤ Rescisão ➤ Alteração/Aditamento • Ações Punitivas <ul style="list-style-type: none"> ➤ Suspensão de transferência de recursos
Fontes de Assimetria Informacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos para minimizar a informação oculta <ul style="list-style-type: none"> ➤ Relatórios ➤ Livro de ocorrências • Mecanismos para minimizar a ação oculta <ul style="list-style-type: none"> ➤ Acompanhamento dos trabalhos ➤ Decisões conjuntas
Monitoramento e Controle	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas formais de controle e monitoramento <ul style="list-style-type: none"> ➤ Cronograma físico-financeiro ➤ Plano de Trabalho ➤ Prestação de Contas ➤ Fiscalização
Controle s/ Resultados Não-Pecuniários	<ul style="list-style-type: none"> • Ações preventivas <ul style="list-style-type: none"> ➤ Definição de propriedade s/ todos resultados

Fonte: Dados da pesquisa

Figura 4. Categorias identificadas na análise dos convênios entre Codevasf e Ruralminas.

Conforme informações constantes na Figura 4, perceberam-se evidências de fontes de interesses divergentes em cláusulas que objetivam instituir ações preventivas para restringir o comportamento do agente e evitar conflitos inerentes à gestão dos resultados do projeto. Além disso, outras cláusulas evidenciam divergências de interesses, em que são instituídas possibilidades de

rescisão e alteração do convênio. Ainda foram instituídas ações punitivas em casos omissos quanto à prestação de contas e a má conduta na aplicação dos recursos. As unidades que se referem aos interesses divergentes foram observadas em quinze cláusulas. Não foram observadas cláusulas que introduzem previsão de multas e imposição de condições para aceitação dos serviços, como forma de garantir a predominância do interesse do principal.

No que se refere às fontes de assimetria informacional, verificou-se que o relatório e o livro de ocorrências foram utilizados como mecanismos para minimizar a informação oculta. Entretanto, não foram observadas cláusulas específicas para tratar do tema, assim como nenhuma referência quanto à forma e periodicidade, ficando a cargo do agente decidir sobre o grau de profundidade das informações.

Para restringir ações ocultas, nos convênios foram introduzidas formas de acompanhamento das atividades, além de imposta a prática de decisão conjunta. As unidades relativas à assimetria foram observadas em quatro cláusulas. Não foram observados indicadores de andamento de trabalho e punição para os casos de não repasse das informações.

De modo geral, os convênios analisados apresentam variáveis de sistemas formais de controle e monitoramento, como cronograma físico-financeiro, plano de trabalho, prestação de contas e fiscalização (Figura 4), que podem ser identificados em dez cláusulas. Entretanto, não foram observados: auditoria interna, restrições orçamentárias e incentivos e/ou recompensas para estimular o comportamento do agente.

Apenas em uma cláusula, no Convênio R2, observou-se preocupação do principal com resultados não-pecuniários, ou seja, resultados que não estão diretamente relacionados às atividades-fim do projeto. Nenhuma referência foi feita aos resultados intangíveis.

A utilização do modelo Teoria da Agência auxiliou na melhor compreensão dos papéis desempenhados pelas partes envolvidas no processo de implementação do Projeto Jaíba. Entretanto, verificou-se que outras contribuições da Teoria ainda não foram contempladas nessas relações.

Em momento algum foi observada preocupação com o risco residual do projeto, e nenhuma referência à questão de responsabilidade para com o risco foi feita.

Quanto à forma de ressarcimento pelo agente, essa é definida apenas em um convênio, quando o principal obriga o agente a repassar todos os valores recebidos em decorrência deste convênio, definindo sua propriedade sobre o resultado.

Apesar de os convênios estabelecerem uma relação de cooperação em que, a princípio, o interesse é recíproco, não foram percebidas cláusulas que objetivavam a melhoria da eficiência dos convênios, o aperfeiçoamento dos equipamentos do agente, a melhoria da estrutura física e recompensas vinculadas a resultado.

Além disso, verificou-se na cláusula que trata de contratação e serviços do Convênio R1, que o principal delega maior autonomia para o agente. Trata-se de uma decisão que implica assimetria, mas, por outro lado, o fato de o agente obter mais autonomia pode resultar em melhor eficiência dos processos, uma vez que propicia maior agilidade na resolução dos problemas. Esta discussão não foi observada no modelo teórico utilizado para este estudo.

Verifica-se, na Tabela 1, onde são apresentadas as unidades de análise definidas na Teoria da Agência, que as unidades alteração, fiscalização, liberação dos recursos, pessoal, prazos, prestação de contas e rescisão foram observadas em cláusulas específicas para tratar do tema e que apenas a cláusula "Alteração" não é comum aos convênios. Ao analisar o conteúdo das cláusulas, verificou-se que, apesar de o Convênio R2 apresentar a cláusula "Rescisão" com maior detalhamento que o Convênio R1, percebeu-se uma tendência à padronização de conteúdos relativos às unidades citadas.

Esta tendência de padronização também é percebida no que se refere às unidades cronograma físico-financeiro e plano de trabalho. Em ambos os convênios, as unidades foram observadas na cláusula "Liberação de Recursos", em que é condicionada a liberação de capital à apresentação do cronograma físico-financeiro e do plano de trabalho, assim como aprovação pelo principal. As unidades também foram observadas na cláusula "da

Execução", do Convênio R1, em que é determinado que as obras e os serviços serão executados com fiel observância a estes instrumentos.

Tabela 1. Unidades de análise dos convênios Codevasf e Ruralminas

UNIDADES DE ANÁLISE	CONVÊNIOS				TOTAL	FT ³ (%)
	R1		R2			
	CE ¹	CD ²	CE ¹	CD ²		
Acompanhamento dos trabalhos	0	1	0	0	1	3
Alteração	1	0	0	0	1	3
Aplicação dos recursos	0	1	1	0	2	7
Cronograma físico-financeiro	0	2	0	1	3	10
Decisões conjuntas	0	1	0	0	1	3
Fiscalização	1	0	1	0	2	7
Liberação dos recursos	1	0	1	0	2	7
Livro de ocorrências	0	1	0	0	1	3
Pessoal	1	0	1	0	2	7
Plano de trabalho	0	2	0	1	3	10
Prazos	1	0	1	1	3	10
Prestação de contas	1	0	1	0	2	7
Propriedade dos resultados	0	1	0	0	1	3
Relatórios	0	0	0	1	1	3
Rescisão	1	0	1	0	2	7
Resultados não-pecuniários	0	0	0	1	1	3
Suspensão de recursos	0	1	0	1	2	7
TOTAL	7	10	7	6	30	100
FCE⁴ (%)	23,5		23,5			47
FCD⁵ (%)		33		20		53
TOTAL						100

¹CE: Cláusulas específicas; ²Cláusulas diversas; ³Frequência total; ⁴Frequência relativa a cláusulas específicas; ⁵Frequência relativa a cláusulas diversas.

Fonte: Dados da pesquisa

Ao proceder à análise das demais unidades (Tabela 1), nota-se que os convênios não apresentam o mesmo número de cláusulas que tratam das questões de agência, demonstrando ausência de padronização nos convênios e nos conteúdos das cláusulas, ou ausência de uma análise comparativa que permita a consolidação de cláusulas, podendo estas ser generalizadas para todos os convênios.

Apenas no Convênio R1 foram observadas as unidades acompanhamento de trabalhos, decisões conjuntas, livro de ocorrência e resultados pecuniários, e estas foram observadas em cláusulas que tratam do “Gerenciamento e Coordenação”, “Obrigações das partes” e “Fiscalização”. Já como unidades exclusivas do Convênio R2, há relatórios e resultados não-pecuniários, constantes das cláusulas diversas (Tabela 1), que tratam da “Liberação dos Recursos” e “Bens”.

Nota-se, ainda, que as unidades aplicação dos recursos e suspensão de recursos foram observadas em ambos os convênios, entretanto em cláusulas distintas e com substancial diferença em seu conteúdo.

A unidade aplicação dos recursos foi observada no Convênio R1, em cláusula que trata de “Depósito Bancário”, em que são definidos o banco e a conta onde os recursos serão aplicados. No Convênio R2, em cláusula específica para aplicação dos recursos, faz-se referência ao plano de aplicação e enfatiza-se a necessidade de observá-lo cuidadosamente.

Já no que se refere à unidade suspensão de recursos, esta foi observada no Convênio R1, na cláusula “Rescisão”, em que é definido que a rescisão do convênio implica suspensão de recursos. Já no Convênio R2, foi observada na cláusula que trata da “Liberação de Recursos”, e nesta, a suspensão é instituída como mecanismo de punição em caso de irregularidades ou inadimplência.

5.5 União e Estado

5.5.1 Descrição dos convênios firmados entre União e Estado

Para esta análise, foram considerados seis convênios firmados entre União e Estado a partir de 1984, tendo como intervenientes Codevasf e Ruralminas, sendo eles:

CONVÊNIO U1 – celebrado em 1984, no governo Hélio Garcia, tendo como Secretário de Agricultura o Dr. Arnaldo Rosa Prata. O convênio objetivou estabelecer cooperação técnica para implantação de infra-estrutura de irrigação, drenagem e obras de apoio, no vale do Rio São Francisco, no então município de Manga, Estado de Minas Gerais. O convênio foi firmado pelo Ministério do Interior e pelo Governo de Minas Gerais, tendo Codevasf e Ruralminas como intervenientes, respectivamente.

CONVÊNIO U2 – celebrado em 1986, no governo Hélio Garcia, tendo como Secretário de Agricultura o Dr. Arnaldo Rosa Prata. O convênio objetivou dar continuidade à cooperação técnica para implantação de infra-estrutura de irrigação, drenagem e obras de apoio, no vale do Rio São Francisco, no município de Manga, Estado de Minas Gerais. O convênio foi firmado pelo Ministério do Interior e pelo governo de Minas, tendo Codevasf e Ruralminas como intervenientes, respectivamente.

CONVÊNIO U3 – celebrado em 1986, no governo Hélio Garcia, tendo como Secretário de Agricultura o Dr. Mário Ramos Vilela. O convênio objetivou colocar em funcionamento parte da primeira etapa do projeto de 28.200 hectares irrigados – Etapa I – em áreas prioritárias do Projeto Jaíba. O convênio foi firmado pelo Ministério de Estado Extraordinário para Assuntos de Irrigação e pela Secretaria de Agricultura e Pecuária de Minas Gerais, tendo Codevasf e Ruralminas como intervenientes, respectivamente.

CONVÊNIO U4 – celebrado em 1988, no governo Newton Cardoso, tendo como Secretário de Agricultura o Dr. Marcos Francisco Pereira. O convênio objetivou a implantação do Projeto Jaíba - Etapa I, localizado no Município de Manga, Estado de Minas Gerais, e à Provisão do Sistema de Ações de Apoio Estadual ao Projeto. O convênio foi firmado pelo Ministério de Estado Extraordinário para Assuntos de Irrigação, tendo a Codevasf como interveniente, e pelo Governo de Minas Gerais, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral de Minas Gerais e Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais, tendo Ruralminas como interveniente.

CONVÊNIO U5 – celebrado em 1988, no governo Newton Cardoso, tendo como Secretário de Agricultura o Dr. Marcos Francisco Pereira. O convênio objetivou estabelecer cooperação técnica e operacional, no âmbito de assentamento rural e de agricultura irrigada (MG), Projeto Jaíba, no município de Manga. O convênio foi firmado pelo Ministério de Estado Extraordinário para Assuntos de Irrigação, Ministério de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, tendo a Codevasf como interveniente, e por outro lado, governador do Estado de Minas Gerais, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral de Minas Gerais, tendo a Ruralminas como interveniente.

CONVÊNIO U6 – celebrado em 1993 no governo Hélio Garcia, tendo como Secretário de Agricultura o Dr. Alysson Paulinelli. O convênio objetivou implementar o Projeto Jaíba Etapa I, no Estado de Minas Gerais, e à provisão do Sistema de Ações de Apoio Estadual ao Projeto. O convênio foi firmado entre o Ministério da Integração Regional, com interveniência da Codevasf e, por outro lado, Governo do Estado de Minas Gerais, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente, Secretaria do Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, pela FEAM, tendo a Ruralminas como interveniente, e, ainda, pelo Distrito Agroindustrial de Irrigação de Jaíba.

À luz da Teoria da Agência, as relações institucionais estabelecidas entre União e Estado foram analisadas. A Codevasf foi considerada “Principal” por manter, ao longo dos anos, a responsabilidade pelo fornecimento de capital exclusivo para o projeto e a Ruralminas como “Agente”, visto que se responsabilizou pelo gerenciamento dos recursos.

5.5.2 Análise descritiva das cláusulas dos convênios firmados entre União e Estado

5.5.2.1 Cláusulas comuns a quatro ou mais convênios

Recursos / Valor

Em quatro convênios foram observadas cláusulas que fazem referência aos recursos ou ao valor do empreendimento. Apesar do mesmo tema e título, as cláusulas apresentam informações diferentes.

No Convênio U1, estabelece-se que os recursos financeiros para o projeto correrão por conta das dotações provenientes do PIN, ou de outras fontes dentro da responsabilidade do Minter, previstos no orçamento anual da Codevasf. E no Estado, os recursos correrão por conta do orçamento anual da Ruralminas ou de outros órgãos específicos.

No Convênio U2, define-se que os recursos correrão por conta do Minter, repassados à Codevasf, e por conta do Estado; que os recursos da União farão parte da prestação de contas anual da Codevasf e que a Codevasf, juntamente com a Ruralminas, elaborarão o Plano Operativo Anual de Trabalho, com o respectivo cronograma físico-financeiro a ser aplicado no ano subsequente, devendo este ser aprovado pelo Minter e pelo Estado.

O Convênio U3 explicita o valor do repasse e determina que este correrá por conta dos recursos do PRONI, repassados à Codevasf e que a liberação para o Projeto Jaíba obedecerá ao cronograma analítico-financeiro que o integra.

Já no Convênio U4, determina-se que os recursos financeiros serão providos pelo Minter, via contrato de empréstimo do governo federal com o Banco Mundial; linha de crédito rural de investimento, associado ao contrato de empréstimo com o Banco Mundial. Determina-se e limita o que será financiado pela Codevasf; estabelece que a tarifa de água seja definida pela legislação vigente e apresenta os princípios para a cobrança e as questões

que devem ser levadas em conta. Também é definido que será criado um fundo de operação inicial, que será administrado pela Codevasf, podendo ser delegado parcial ou integralmente para o Distrito.

Prazo / Vigência

Presente em todos os convênios, trata-se do prazo de duração do convênio e da possibilidade de prorrogação via termo aditivo. O Convênio U2 acrescenta a informação de que o convênio poderá ser denunciado por qualquer um dos convenientes. O Convênio U3 insere a informação que esse instrumento poderá ser modificado em qualquer tempo. Nos Convênios U5 e U6 é estabelecido que a prorrogação se dará por igual período, quantas vezes for necessário. Igualmente acontece para o Convênio U4, porém a prorrogação é automática.

Obrigações das Partes

Esta cláusula apresenta as obrigações ou responsabilidades das partes, sendo estas os convenientes ou intervenientes, mas com diferenças substanciais.

Em 1984, Convênio U1, a Codevasf é instituída como órgão executor do projeto, com competência para conduzir diretamente e executar as obras de engenharia, coordenar, acompanhar e fiscalizar; responsabilizar-se pela operação e manutenção. No que se refere às obrigações do Estado, a este compete, por meio da Ruralminas, prestar assistência técnica e manter estreita cooperação técnica com a Codevasf, desde que solicitado por esta, manter entendimentos com os usuários do sistema de irrigação e drenagem, alocar pessoal ao projeto e responsabilizar-se pelos custos, oficializar a doação das terras à Codevasf e fornecer-lhe relatórios semestrais.

Por meio de outros órgãos, o Estado se compromete a executar obras e serviços previstos no PLANOROESTE, dentro dos cronogramas físico-financeiros previamente estabelecidos pelas partes. Além disso, responsabiliza-se pela programação fundiária, pela institucionalização do sistema de produção, de comercialização e de organização das áreas a serem

desenvolvidas em articulação com a Codevasf, objetivando a sua adequação aos planos nacionais e estaduais de desenvolvimento agropecuário, agroindustrial e às peculiaridades dos programas e projetos de irrigação e drenagem do Vale do São Francisco, no Estado de Minas Gerais.

Em 1986, com o Convênio U3, a Ruralminas assume outras responsabilidades na implantação do projeto, tais como: preparar termos de referência para elaboração do projeto; licitar, contratar e fiscalizar os trabalhos de elaboração do projeto; contratar a execução das obras e serviços, adquirir os materiais e equipamentos; selecionar, treinar e assentar os colonos nas áreas definidas pelo projeto; além de colaborar com os trabalhos de pesquisa agropecuária irrigada, realizar a avaliação de equipamentos de irrigação e manter a Codevasf informada através de relatórios e prestações de contas.

Compromete-se, ainda, por meio de um órgão de representação, a operar o Sistema de Irrigação secundário até o nível parcelar e envolver os usuários do sistema em todas as fases de implementação do projeto, visando futura emancipação. Por outro lado, a Codevasf assume a responsabilidade de efetuar a liberação de recursos à Ruralminas em acordo ao cronograma físico-financeiro, que passa a fazer parte do referido convênio; acompanhar e fiscalizar os trabalhos desenvolvidos pela Ruralminas; promover os trabalhos que permitam a conclusão das obras de infra-estrutura de uso comum sob sua responsabilidade; aprovar os termos de referência para elaboração de projetos e contratação de obras e serviços e das especificações técnicas para aquisição de materiais e equipamentos; além de operar a infra-estrutura principal de irrigação.

Em 1988, no Convênio U4, foi enfatizado em cláusula específica o apoio Estadual ao Projeto. O Estado se compromete a desenvolver, através de suas secretarias competentes, um sistema de ação de apoio estadual ao projeto e assegurar o financiamento dessas atividades. Por outro lado, a Codevasf se obriga a prover o Estado com previsões sobre o desenvolvimento do sistema de produção do Projeto e estudo básico do impacto do Projeto sobre as infra-estruturas regionais, o que deverá ser elaborado em sistema de colaboração com o Estado.

Ainda em 1988, mas no Convênio U5, as obrigações das partes se referem ao assentamento rural e outros órgãos passam a influenciar o processo, tais como Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD, Ministério Extraordinário para Assuntos de Irrigação. O MIRAD assume competência para acompanhar as ações da Ruralminas referentes ao processo de assentamento, cabendo-lhe outorgar contrato de concessão de direito real de uso dos parceliros assentados e estabelecer preços e prazos e forma de pagamento da terra nua pelos parceliros. Além disso, autoriza a Codevasf e a Ruralminas a executar a infra-estrutura necessária à implantação do projeto e se compromete a viabilizar a transferência definitiva das terras utilizadas. Fica a cargo da Codevasf a responsabilidade de financiar e implantar a infra-estrutura de irrigação e estabelecer preços referentes ao uso da água e infra-estrutura de irrigação. A Ruralminas assume a responsabilidade de selecionar os parceliros, cujos critérios carecem de aprovação da Codevasf e do MIRAD.

Em 1993, no Convênio U6, são enfatizadas as questões ambientais. A Codevasf responsabiliza-se por destinar ao Projeto os recursos hídricos requeridos, ordenar e acompanhar a transferência efetiva da propriedade dos lotes aos irrigantes, entregar ao DIJ a administração, operação e manutenção do Sistema de irrigação; propor, em conjunto com o DIJ, valores de tarifas d'água; administrar os recursos financeiros de origens interna e externa, destinados à implantação do Projeto, dentre outras.

A Codevasf, em cooperação com o Estado e suas instituições pertinentes, se compromete a observar e cumprir as legislações federal e estadual relativas ao meio ambiente, bem como as normas e orientações formais emanadas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA, do Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais - COPAM e da FEAM. Já o Estado se compromete a prestar apoio geral ao desenvolvimento do Projeto; desenvolver sistema de ações de apoio estadual ao Projeto; delegar ao DIJ, parcial ou totalmente, as atividades de implantação, manutenção e operação da infra-estrutura social básica; destinar ao Projeto as terras para a implantação das subáreas Mocambinho, F e ABC 3, bem como as benfeitorias de uso comum a elas incorporadas; delegar ao DIJ a execução de programa de assentamento de irrigantes; acompanhar e avaliar as atividades do DIJ através de seus planos operativos e dos relatórios de acompanhamento e avaliação

elaborados pela CODEVASF, ou da elaboração de estudos específicos; orientar e fiscalizar a atuação do DIJ na implantação, manutenção e execução dos serviços funcionais relativos à infra-estrutura social básica; assegurar ao Projeto, de acordo com a disponibilidade orçamentária, os recursos financeiros destinados à cobertura dos custos das ações de responsabilidade do Estado. Também são atribuídas funções de responsabilidades específicas à FEAM, tais como assessorar o Estado nos assuntos relativos ao meio ambiente na área do Projeto; fiscalizar e orientar a Codevasf na execução das ações mitigadoras de impacto ambiental do Projeto, previstas no respectivo EIA-RIMA; orientar os demais órgãos estaduais que atuam no projeto para a compatibilização de suas ações específicas com as ações relativas ao meio ambiente; constituir representante para responder pelas suas atribuições, como interlocutor dos órgãos envolvidos no Projeto.

Ao DIJ são atribuídas funções de responsabilidade específica: operar e manter, por delegação da CODEVASF, o sistema de irrigação; promover entre os irrigantes a observância de critérios de racionalidade econômica, ambiental e tecnológica na utilização dos recursos hídricos; executar o assentamento de irrigantes, conforme delegação do Estado e da Codevasf, observando os critérios, leis e normas adotados pela Codevasf; zelar pela vigilância e segurança de todas as infra-estruturas e equipamentos cuja operação e manutenção estejam sob sua responsabilidade; efetuar a cobrança das tarifas d'água e das parcelas referentes à amortização dos investimentos públicos aplicados em benfeitorias parcelares, das parcelas relativas à amortização do valor da terra, das taxas compensatórias daquelas despesas de funcionamento do Distrito, conforme acordados pelos seus administradores, e repassar à Codevasf e ao Estado as respectivas parcelas, dentre outras funções.

Alteração / Aditamento

Apenas no Convênio U3 não foi observada a cláusula que introduz a possibilidade de proceder a alterações nos convênios, o que somente poderá se realizar com prévia e expressa anuência dos convenientes e intervenientes.

5.5.2.2 Cláusulas comuns a dois convênios

Relatórios (Convênios U1 e U2)

No Convênio U1, a Codevasf se compromete a entregar relatórios semestrais à Ruralminas. Já no Convênio U2, os coordenadores do projeto assumem a responsabilidade de encaminhar, de forma conjunta, relatórios trimestrais às entidades executoras (Codevasf e Ruralminas), referentes a atividades de elaboração e implementação do projeto.

Divulgação (Convênios U1 e U2)

A cláusula imputa obrigação às partes convenientes de fazer menção ao Convênio Minter/Estado em todos os instrumentos de divulgação do Distrito Agroindustrial Jaíba.

Da Execução (Convênios U1 e U2)

A cláusula estabelece que a execução do convênio estará a cargo do Minter e do Estado, por intermédio da Codevasf e da Ruralminas, respectivamente.

Obras de Uso Comum (Convênios U1 e U2)

A cláusula, em ambos os convênios, tem por objetivo determinar que as obras de uso comum que forem implantadas com recurso do governo federal serão de sua propriedade. Além disso, no Convênio U2, a cláusula imprimiu ao Estado obrigação por providenciar a doação das terras para a Codevasf.

Taxa D'Água (Convênios U1 e U2)

Nos convênios ficou definido que os recursos oriundos da taxa de cobrança de água constituirão receita da Codevasf. No Convênio U2, além disso, é determinado que, para cobrar taxas dos usuários, há necessidade de aprovação do Minter e observância da legislação vigente.

Acompanhamento (Convênios U1 e U2)

A cláusula determina que a Codevasf e Ruralminas serão responsáveis por estabelecer os procedimentos de acompanhamento, fiscalização, controle, avaliação e apoio técnico, necessários à execução do convênio.

Cooperação Técnica (Convênio U2 e U6)

No Convênio U2, a cláusula ratifica o compromisso de cooperação técnica entre Codevasf e Ruralminas na execução do projeto, referindo-se à cessão de técnicos e equipamentos em conformidade com as necessidades. Define que a Codevasf assume total responsabilidade pelo custeio com pessoal.

Já no Convênio U6, trata-se da “abrangência da cooperação”, isto é, implementação do sistema de irrigação, infra-estrutura social básica, e ações relativas ao meio ambiente.

Rescisão (Convênio U3 e U5)

Fica acordado que o convênio poderá ser rescindido por inadimplência de qualquer uma de suas cláusulas e superveniência de normas legais. Além disso, no Convênio U3 consta que o convênio poderá ser modificado ou alterado através do termo aditivo.

Do Projeto (Convênio U4 e U6)

Apresentou-se definição do Projeto e sua finalidade. É evidenciado que o Projeto de Irrigação Jaíba é um empreendimento público conjunto entre União e Estado, visando desenvolvimento de agricultura irrigada numa área de 100 mil hectares, que a Etapa I está prevista para atendimento de 28.200 hectares e que esta inclui implantação de perímetros públicos de irrigação, bem como o fornecimento de água a particulares, numa área de 4.200 hectares. É estabelecido que o projeto deverá obedecer à legislação vigente, em particular à Lei 6.662/79 – Lei de Irrigação – e ao Decreto 89.496/84, que regulamenta a Lei de Irrigação.

No Convênio U4, as características são apresentadas em figura anexa ao convênio e, no que se refere à implementação, abrange implantação do sistema de infra-estrutura e do sistema de irrigantes. Além disso, é previsto um prazo de assentamento de cinco anos e de maturação de nove anos. Trata-se da emancipação que deverá ocorrer por zonas.

Já no Convênio U6, consta que o desenvolvimento do projeto abrange implantação do sistema de irrigação; implantação, manutenção e operação do sistema de infra-estrutura; manutenção e operação do sistema de infra-estrutura social básica; e o estabelecimento das ações relativas ao meio ambiente.

5.5.2.3 Cláusulas observadas em apenas um dos convênios

Denúncia (Convênio U1)

Esta cláusula vem imprimir a qualquer um dos convenientes o direito de denunciar este instrumento, desde que o denunciante cientifique a outra parte com antecedência mínima de noventa dias.

Obras e Serviços (Convênio U2)

Esta cláusula refere-se à responsabilidade dos órgãos na execução do projeto de 100 mil hectares. Fica definido que é de responsabilidade do Minter, através da Codevasf, a execução do projeto, em obediência aos projetos de engenharia e planos anuais de trabalho aprovados pelos convenientes. À Codevasf cabem a condução de estudos, projetos e obras de engenharia; a atividade de coordenação, acompanhamento, fiscalização e controle; licitações, adjudicações, compras de equipamentos e execução de serviços e obras; operação e manutenção de sistema hidráulico de uso comum. Por outro lado, o Estado se responsabiliza pela execução das obras e dos serviços de estradas, energia elétrica, comunicações, educação, saúde, pesquisa, assistência técnica e outros previstos no PLANOROESTE, dentro do cronograma físico-

financeiro, previamente estabelecido, competindo-lhe, também, as adequadas operação e manutenção.

Programação de Usuários (Convênio U2)

A cláusula se refere a questões fundiárias que estarão a cargo do Estado, mas em articulação com a Codevasf, com objetivo de adequação do projeto aos planos nacionais e estaduais de desenvolvimento agrônomo, agroindustrial e as peculiaridades dos programas e projetos de irrigação e drenagem do vale São Francisco.

Coordenação Geral (Convênio U2)

Nesta cláusula consta que a Codevasf e a Ruralminas designarão, independentemente, coordenadores com poderes para coordenar, supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução dos serviços e obras a que se refere o convênio.

Representante (Convênio U3)

Define que as atividades executivas e operacionais, constantes no convênio, estarão a cargo da Codevasf e Ruralminas.

Liberação dos Recursos (Convênio U3)

Define que a Codevasf fará o repasse dos recursos diretamente para a Ruralminas em conta especial aberta junto ao Banco do Brasil, seguindo as disposições constantes no cronograma físico anexado ao convênio.

Prestação de Contas (Convênio U3)

Imprime à Ruralminas a responsabilidade de prestar contas, trimestralmente, à Codevasf, mantendo-a informada de suas atividades através de relatórios e prestações de contas, de acordo com a sistemática adotada pelas partes convenientes.

Da Implantação do Projeto (Convênio U4)

Trata-se de deixar claro o que foi acordado entre os convenientes, que a Codevasf assume a responsabilidade como órgão executor do projeto, em regime de co-participação com a Ruralminas. É definido que as funções do órgão executor serão desempenhadas dentro da estrutura da Codevasf e coordenada através de uma unidade, que funcionará sob a responsabilidade de um coordenador do projeto, com funções executivas, e de um coordenador adjunto, indicado pela Ruralminas. Além disso, define as funções das instituições envolvidas na execução do projeto, sendo elas:

São funções da responsabilidade específica da Codevasf: a) estabelecer as unidades organizacionais necessárias para a implantação do projeto; b) elaborar os estudos e projetos necessários para a implantação do Projeto, bem como fiscalizar a construção das infra-estruturas; c) executar as obras complementares do Sistema Hidráulico Principal existente; d) operar e manter o Sistema Hidráulico Principal; e) executar, nos perímetros do Projeto, as infra-estruturas de uso comum (hidráulicas, viárias, elétricas), as infra-estruturas sociais, bem como as infra-estruturas parcelares para irrigantes individuais (colonos), delegando à Ruralminas a execução de todas as relativas ao perímetro "F"; f) delegar ao Distrito a operação e manutenção das infra-estruturas de irrigação de uso comum de todos os perímetros do projeto; g) estabelecer as tarifas d'água do projeto; h) delegar ao Distrito a execução dos programas de assistência ao sistema de irrigantes em todos os perímetros do projeto; i) repassar ao Distrito o uso da infra-estrutura predial relativa à sua sede à execução dos programas aludidos no item (h) deste parágrafo; j) repassar ao Estado, através da SEPLAN, o uso das infra-estruturas sociais dos perímetros do Projeto para a provisão dos respectivos serviços funcionais; k) administrar os recursos financeiros de origens interna e externa, destinados à implantação do Projeto, repassados à Codevasf; l) coordenar as atividades de implantação do Projeto no âmbito federal.

São funções da responsabilidade específica da Ruralminas: a) executar as atividades de assistência ao sistema de irrigantes no perímetro Mocambinho, até a entrada em operação do Distrito; b) executar, por delegação da Codevasf, as infra-estruturas relativas ao Perímetro "F"; c)

executar o programa de assentamento de irrigantes, diretamente, ou por delegação total ou parcial ao Distrito; d) acompanhar e avaliar as atividades do Distrito; e) coordenar as atividades relativas a implantação do Projeto aludidas na presente cláusula com as atividades de apoio estadual ao Projeto. A Ruralminas ainda compromete-se a executar as obras relativas às infra-estruturas sociais e/ou às infra-estruturas parcelares de irrigantes individuais (colonos) que a Codevasf lhe delegar.

É definido, ainda, que a Codevasf e a Ruralminas promoverão o Distrito de Irrigação Jaíba 1, que ficará responsável pela gestão dos perímetros do Projeto, com funções de: a) definir as lotações e programações de suprimento de água, tanto em condições normais, quanto em situações restritivas de fornecimentos d'água aos perímetros; b) promover entre os irrigantes a observância de critérios de racionalidade econômica e ambiental na utilização de recursos hídricos; c) operar e manter, por delegação da Codevasf, a infra-estrutura de irrigação de uso comum de todos os perímetros do Projeto; d) executar total ou parcialmente o programa de assentamento de irrigantes conforme for delegado pela Ruralminas; e) executar, por delegação da Codevasf, os programas de assistência ao sistema de irrigantes; f) manter as infra-estruturas sociais dos perímetros de irrigação, conforme lhe for delegado através da Ruralminas; g) manter a vigilância e segurança das infra-estruturas e dos equipamentos, cuja operação e manutenção sejam de sua responsabilidade; h) efetuar a cobrança de tarifas d'água, taxas de amortização dos recursos públicos aplicados em benfeitorias parcelares, as taxas de amortização relativas ao valor da terra, e taxas compensatórias daquelas despesas de funcionamento do Distrito, conforme acordado pelos seus administradores; i) repassar à Codevasf e à Ruralminas, respectivamente, as parcelas relativas à recuperação de recursos financeiros e fundiários, federais e estaduais, procedentes das cobranças aludidas no item (h); j) durante o período de maturação, as funções mencionadas nos itens (c), (d) e (e) serão necessariamente desempenhadas através de contratação, pelo Distrito, de serviços técnicos especializados, sob termos de referência previamente aprovados pela Codevasf e pela Ruralminas.

Da Alocação de Terras e Água ao Projeto (Convênio U4)

Nesta cláusula, a Codevasf e a Ruralminas garantem a alocação dos recursos de terra e água requeridos pelo projeto. O Estado, via Ruralminas, se compromete pela destinação das terras, e a União, via Ministério do Interior e Codevasf, em uso das competências que lhe atribui a Lei 6.088 de 16.07.74, aloca os recursos hídricos requeridos.

Do Distrito (Convênio U4)

Ratifica que a Codevasf e a Ruralminas promoverão o Distrito de Irrigação Jaíba I e define a sua constituição como uma associação de direito privado sem fins lucrativos, com personalidade jurídica e patrimônio próprio. É explícito que o Distrito será autônomo financeiramente, mas ao órgão executor - Codevasf compete prover infra-estrutura predial no local do projeto e contribuir aos custos de operação e manutenção, além de financiar, a fundo perdido, os custos relativos à execução dos programas de assentamento e de assistência ao sistema de irrigantes. É definido que a condição de associado ao Distrito é inerente ao contrato de assentamento no projeto e que a organização e seu funcionamento obedecerão aos princípios de igualdade entre os seus associados e representatividade direta do órgão administrador. Define, ainda, as funções básicas do Distrito, sendo elas: gestão das águas e da infra-estrutura de uso comum e assistência ao sistema de irrigantes.

Da Legislação Aplicável (Convênio U5)

Esta cláusula determina que as partes convenientes e intervenientes, no exercício de suas competências, obedecerão prioritariamente ao disposto na Lei n. 6.662, de 25/06/1979, regulamentada pelo Decreto n. 89.496, de 29/03/84.

Da Reserva Florestal (Convênio U5)

Nesta cláusula, o MIRAD se compromete a destinar a área contínua de 7.531,20 hectares, a ser indicada pela Codevasf e Ruralminas, para fins exclusivos de reserva legal, prevista pela lei n. 4.771, de 15/09/65.

Da Administração do Projeto (Convênio U6)

Nesta cláusula, os convenientes acordam que a Codevasf exercerá as funções de órgão executivo e gerenciador do projeto em regime de co-participação com o Estado, através de um coordenador adjunto indicado pela SEPLAN/MG. Fica estabelecido, ainda, que a Codevasf delega ao DIJ a gestão executiva local do perímetro do projeto.

Das Amortizações Parcelares (Convênio U6)

A cláusula estabelece que as taxas de amortização dos recursos federais serão estabelecidas pela Codevasf em parceria com a Ruralminas, de acordo com a legislação vigente, e que a taxa de amortização referente ao valor da terra será repassada diretamente à Ruralminas.

5.5.3 Agrupamento das cláusulas dos convênios firmados entre União e Estado, segundo categorias da Teoria da Agência

O estudo das relações estabelecidas nos convênios firmados entre a União e o Estado permite observar fatores relevantes na formalização das parcerias. Assim, a análise de conteúdo foi desenvolvida agrupando as cláusulas dos diferentes convênios em tópicos segundo a Teoria da Agência, que foram selecionados como categorias para este estudo, sendo eles: a) fontes de interesses divergentes, b) fontes de assimetria informacional; c) monitoramento e atividades de controle e d) controle de resultados não pecuniários.

a) Fontes de Interesses Divergentes

O interesse divergente ocorre quando agentes e principais não possuem interesses idênticos. Apesar dos convênios se tratarem de instrumento que visa a execução de programas de trabalho de interesse recíproco, conforme definição da Instrução Normativa n. 1, de 15/01/97, em diversas cláusulas foi possível perceber preocupação das partes em evitar o surgimento de conflitos inerentes a interesses divergentes entre os órgãos convenientes e intervenientes.

Dentre as cláusulas comuns a quatro ou mais convênios nota-se que, as que se referem aos “**Recursos / Valor**” buscam identificar as fontes de recursos, o responsável por prover os recursos (principal) e os responsáveis pela execução do projeto e gerenciamento dos recursos (agentes). Em um convênio é atribuído ao agente obrigação de elaborar plano anual de trabalho com o respectivo cronograma físico-financeiro que deverá ser aprovado pelo(s) principal(is), outro se refere apenas ao cronograma físico-financeiro, mas ambos relacionam estes instrumento a liberação dos recursos, demonstrando preocupação com a sua utilização correta. Entretanto, de maneira geral, não ficaram explícitas condicionantes para liberação de recursos, dando margem a

ações divergentes daquelas determinadas pelo principal e não foram definidas situações que permitiriam a suspensão do fornecimento dos recursos, o que poderia restringir o mau comportamento do agente.

Em diversas cláusulas em que foram evidenciadas as “**Obrigações das Partes**”, buscou-se evitar conflitos de interesses e garantir que os esforços dos agentes estarão em consonância com o objetivo do convênio. Tal fato é percebido à medida que é exigido do(s) agente(s) elaboração, de maneira conjunta, de planos de trabalho e aprovação dos mesmos pelo principal, além da apresentação de cronograma físico-financeiro. Verificou-se, ainda, que, dentre as obrigações das partes, encontram-se listadas as atividades de monitoramento e controle, mas não foram encontradas informações precisas quanto à forma de acompanhamento e fiscalização, ficando a cargo do principal estabelecer as regras posteriormente.

A cláusula “**Alteração / Aditamento**” foi observada em cinco dos seis convênios analisados, mas o seu conteúdo foi percebido em todos os convênios, demonstrando que as partes reconhecem a possibilidade de conflitos em virtude de interesses divergentes e, dessa forma, abrem espaço para modificações que possam melhor ajustar os objetivos do principal e/ ou do(s) agente(s) em relação ao principal.

No que se refere às cláusulas que não são comuns, verifica-se que na “**Denúncia**” há preocupação em evitar comportamentos que possam resultar em decisões que não expressem os interesses das partes ou de uma delas, visto que é atribuído a qualquer um dos convenientes o direito de denunciar este instrumento. A mesma preocupação é observada na cláusula “**Rescisão**”, em que é acordado que o convênio poderá ser rescindido por inadimplência de qualquer uma de suas cláusulas e superveniência de normas legais, ou modificado, demonstrando a possibilidade de conflitos na sua execução.

A cláusula “**Divulgação**” obriga as partes a fazer menção ao Convênio em todos os instrumentos de divulgação do Distrito, demonstrando preocupações em garantir os créditos pela implementação do Projeto e com o uso indevido do marketing político.

Na cláusula “**Das Amortizações Parcelares**” é definido que a destinação das amortizações deve seguir os princípios estabelecidos nos convênios

anteriores que deram origem à parceria entre as partes, e, ainda, observar a legislação vigente. Fica evidenciada preocupação com interesses divergentes que possam surgir e comprometer a viabilidade do projeto.

A preocupação com os conflitos também é evidenciada na cláusula “**Obras de Uso Comum**”. Ao garantir que as obras de uso comum serão de propriedade do principal, verifica-se o objetivo de resguardar o interesse do principal ao aplicar recursos junto ao Projeto e garantir seu ressarcimento. O mesmo ocorre na Cláusula “**Taxa D’água**”, quando é garantido ao principal o direito de usufruir das receitas oriundas das cobranças de taxas de água, o que também visa evitar conflitos.

Todos os convênios foram firmados tendo como objeto a cooperação técnica, entretanto, apenas dois apresentam cláusula intitulada “**Cooperação Técnica**” e esta se restringe a definições amplas e não introduz nenhum mecanismo punitivo em caso de não cooperação das partes, o que também pode dar margens a conflitos e inviabilizar o projeto.

b) Fontes de Assimetria Informacional

O acesso diferenciado às informações resulta em assimetria informacional e esta, por sua vez, pode resultar no comprometimento dos objetivos propostos pelas partes relacionadas ou por uma delas, quando da implementação de um projeto. Numa relação entre o principal e o agente, a influência da assimetria pode ser percebida na medida em que o agente passa a fazer observações que não podem ser feitas pelo principal, mas ainda assim podem ser usadas pelo agente para tomada de decisão.

A assimetria informacional pode resultar da informação oculta ou da ação oculta e o problema reside no fato de que o principal normalmente não dispõe de instrumentos capazes de mensurar o esforço do agente para o alcance de seus interesses e para verificar se o agente utilizou a informação da melhor forma.

A seguir serão apresentadas as cláusulas que demonstram a preocupação dos convenientes com o controle sobre as fontes de informação assimétrica.

Notou-se que, ao longo do processo de implementação do Projeto Jaíba, o principal buscou obter a melhor informação possível. Em cláusulas em que foram evidenciadas as “**Obrigações das Partes**”, também foram instituídos diversos mecanismos utilizados para evitar ou minimizar a assimetria informacional, tais como relatórios periódicos e acompanhamento dos trabalhos. Além destes, verifica-se que o principal estabelece critérios para aprovar termos de referência para elaboração de projetos e contratação de obras e serviços, elaborados pelo agente e para delegar sobre as especificações técnicas para aquisição de materiais e equipamentos. Percebe-se o principal objetiva informações em profundidade, tentando se manter o mais próximo possível do processo para melhor controlá-lo.

Na cláusula “**Das Amortizações Parcelares**”, verifica-se que as partes ao estabelecerem parceria demonstram necessidade de manter sob controle as informações relativas às taxas de amortização praticadas e sobre a destinação dos recursos, uma vez que trabalham estas questões de maneira conjunta, evitando, mais uma vez, a assimetria informacional.

A preocupação com a assimetria informacional também é observada na cláusula “**Coordenação Geral**”, onde se verifica que o principal e o agente assumem a responsabilidade de designar coordenadores para acompanhar as atividades do projeto, com competência para, de maneira independente, coordenar, supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução dos serviços e obras que se refere o presente convênio. Trata-se de alternativa para manter observadores com poderes para defender os interesses das partes na execução do projeto, o que pode resultar em melhor qualidade das informações.

A preocupação com a assimetria de informação é ainda mais evidenciada na cláusula “**Programação de Usuários**”, visto que é exigido que o agente articule com o principal, mesmo nas questões de sua exclusiva competência, como é o caso das questões fundiárias.

c) Monitoramento e Atividades de Controle

Nas relações entre principal x agente, o monitoramento e a atividade de controle se referem a mecanismo que tem como finalidade inibir a ação do agente e/ou estimular ações do agente para o alcance dos objetivos propostos pelo principal. Dentre os métodos utilizados, destaque para auditoria, sistemas formais de controle, restrições orçamentárias e sistemas de incentivo. Abaixo estão apresentadas as cláusulas que evidenciam tais mecanismos.

Em diversas cláusulas dos convênios, foram percebidas ações que demonstram a preocupação do principal em manter o controle sobre as ações dos agentes. Notou-se que, ao evidenciar as “**Obrigações das Partes**”, foram instituídos instrumentos de controle, como plano de trabalho, cronograma físico-financeiro, prestação de contas (técnica e financeira), acompanhamento e fiscalização dos trabalhos. Além destes, verifica-se que o principal busca tornar o controle ainda mais efetivo ao estabelecer critérios para aprovar termos de referência para elaboração de projetos e contratação de obras e serviços, elaborados pelo agente e para delegar sobre as especificações técnicas para aquisição de materiais e equipamentos.

Outro instrumento de controle se refere à indicação de coordenadores para o projeto, conforme pode ser verificado na cláusula “**Coordenação Geral**”. Os coordenadores são escolhidos para representar as partes no acompanhamento das atividades do projeto, com competência para, de maneira independente, coordenar, supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução dos serviços e obras. Trata-se de uma forma de manter observadores que melhor representem o interesse das partes dentro do projeto, o que pode resultar em melhor qualidade das informações e, conseqüentemente, melhor controle do processo. Tais mecanismos de controle e monitoramento também podem ser observados na cláusula “**Acompanhamento**”, em que é definido que as partes serão responsáveis por estabelecer procedimentos de sistemas formais de controle de maneira conjunta, assim como introduz o sistema de avaliação de resultados.

A cláusula referente à “**Prestação de Contas**” demonstra a preocupação do principal em manter o controle sobre as ações do agente, uma vez que

estabelece prazos e normas, exigindo documentos que comprovem as ações do agente.

Por meio da cláusula que trata da “**Liberção de Recursos**”, o principal estabelece mecanismos de monitoramento das atividades do agente, ao condicionar observância do cronograma físico-financeiro.

d) Controle de Resultados Não-pecuniários

Este controle se refere a mecanismos para monitorar a ação do agente em relação a resultados não-pecuniários, comuns a projetos complexos, em termos de tamanho e abrangência, como é o caso do Projeto Jaíba. Nos convênios analisados não foram encontradas cláusulas que demonstrem preocupação por parte dos convenientes e intervenientes com relação a esse tipo de controle.

5.5.4 Análise dos Convênios segundo Categorias Identificadas na Teoria da Agência

Os convênios firmados a partir de 1984, entre União e Estado, tiveram como objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para implementação do Distrito Agroindustrial de Jaíba numa área de 100 mil hectares, que, posteriormente, ficou restrita a 28.200 hectares, correspondendo à Etapa I do Projeto Jaíba. Notou-se que um dos convênios foi firmado para atender demanda específica de assentamento rural e outro para tratar de questões ambientais, em que são inseridas, pela primeira vez, responsabilidades referentes ao meio ambiente.

Nos referidos convênios, a Codevasf e a Ruralminas constam como intervenientes e órgãos executores, representando, respectivamente, a União e o Estado. Entretanto, devido ao fato de a Codevasf manter, ao longo do processo de implementação do Projeto Jaíba, um relacionamento permanente com o Estado e se responsabilizar pelo fornecimento de capital, esta empresa foi classificada para este estudo como “Principal”. Por outro lado, a Ruralminas, ao manter-se como órgão responsável pelo gerenciamento dos recursos, foi classificada para o estudo como “Agente”.

Para realização da análise, foram considerados seis convênios firmados entre a União e o Estado e suas cinquenta e duas cláusulas foram descritas e agrupadas de acordo com o tema. Foram identificadas quatro cláusulas comuns a quatro ou mais convênios, nove cláusulas comuns a apenas dois convênios e outras quatorze observadas em apenas um dos convênios, totalizando vinte e sete temas.

A análise dos convênios foi realizada à luz da Teoria da Agência, fazendo uso da técnica de análise de conteúdo. Verificou-se nas diversas cláusulas aspectos relacionados a categorias apontadas no arcabouço teórico, tais como: fontes de interesses divergentes; fontes de assimetria informacional, e monitoramento e controle. As categorias são apresentadas na Figura 5 com as respectivas subcategorias e unidades de análises, que se referem às ações ou mecanismos identificados nas cláusulas dos convênios que objetivaram minimizar as fontes de conflitos entre o principal e o agente.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS E UNIDADES DE ANÁLISE
Fontes de Interesses Divergentes	<ul style="list-style-type: none"> • Ações preventivas <ul style="list-style-type: none"> ➢ Condições <ul style="list-style-type: none"> p/ divulgação do projeto p/ liberação dos recursos ➢ Definição <ul style="list-style-type: none"> s/ propriedade das obras s/ destinação das receitas • Evidências de possibilidades de conflitos <ul style="list-style-type: none"> ➢ Rescisão ➢ Alteração/Modificação ➢ Denúncia
Fontes de Assimetria Informacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos para minimizar a informação oculta <ul style="list-style-type: none"> ➢ Relatórios • Mecanismos para minimizar a ação oculta <ul style="list-style-type: none"> ➢ Acompanhamento dos trabalhos ➢ Decisões conjuntas
Monitoramento e Controle	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas formais de controle e monitoramento <ul style="list-style-type: none"> ➢ Cronograma físico-financeiro ➢ Plano de Trabalho ➢ Prestação de Contas ➢ Fiscalização
Controle s/ Resultados Não-Pecuniários	<ul style="list-style-type: none"> • Não observado

Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 5. Categorias identificadas nos convênios firmados entre União e Estado.

Conforme informações constantes na Figura 5, perceberam-se evidências de fontes de interesses divergentes em cláusulas que objetivam instituir ações preventivas para restringir o comportamento do agente e evitar conflitos inerentes à gestão dos resultados do projeto, assim como em cláusulas que evidenciam divergências de interesses instituindo possibilidades de rescisão, alteração ou denúncia do convênio. As variáveis referentes aos interesses divergentes foram observadas em dezoito cláusulas, mas sendo

apenas duas comuns. Não foram observadas cláusulas que introduzem previsão de multas, suspensão de desembolsos e imposição de condições para aceitação dos serviços como forma de garantir a predominância do interesse do principal.

No que se refere às fontes de assimetria informacional, verificou-se que o relatório foi utilizado como mecanismo para minimizar a informação oculta, mas a definição de modelos de relatórios não foi mencionada. Para restringir ações ocultas, nos convênios foram introduzidas formas de acompanhamento das atividades, além de imposta a prática de decisão conjunta. Apesar da preocupação demonstrada em onze cláusulas do seis convênios e da importância em minimizar a assimetria informacional, não foram observadas cláusulas que determinam a utilização de indicadores de andamento de trabalho ou que impõem punição em caso de não repasse das informações, abrindo a possibilidade de aumentar a assimetria ao invés de minimizá-la como parece ser o principal objetivo.

De modo geral, os convênios analisados apresentam variáveis de sistemas formais de controle e monitoramento, como cronograma físico-financeiro, plano de trabalho, prestação de contas e fiscalização, que podem ser identificados em treze cláusulas, sendo apenas uma comum aos convênios. Entretanto, não foram observados mecanismos de auditoria interna, restrições orçamentárias e nem mesmo de incentivos e recompensas para estimular o comportamento do agente.

A cláusula “Prazo / Vigência”, constante em todos os convênios, também poderia ser útil para restringir o comportamento do agente, criando parâmetros para o controle do andamento do trabalho. Entretanto, trata-se apenas de informar o período de duração do instrumento e da possibilidade de sua prorrogação.

Nenhuma menção foi feita a resultados não-pecuniários, ou seja, resultados que não estão diretamente relacionados às atividades-fim do projeto, mas que podem surgir em consequência da implementação, sendo estes tangíveis ou não, tais como: bens, aporte de conhecimentos, inovações tecnológicas, propriedade intelectual, etc.

A utilização do modelo Teoria da Agência auxiliou na melhor compreensão dos papéis desempenhados pelas partes envolvidas no processo de implementação do Projeto Jaíba. Entretanto, verificou-se que outras contribuições da Teoria ainda não foram contempladas nessas relações.

Não foi observada preocupação em exercer controle sobre resultados. Também não foi notada preocupação com o risco residual do projeto e nenhuma referência à questão de responsabilidade para com o risco foi observada.

Quanto à forma de ressarcimento pelo agente, essa é definida apenas em um convênio, quando o principal obriga o agente a repassar todos os valores recebidos em decorrência deste convênio, definindo sua propriedade sobre o resultado.

Apesar dos convênios estabelecerem uma relação de cooperação em que, a princípio, o interesse é recíproco, não foram percebidas cláusulas que objetivavam a melhoria da eficiência dos convênios, o aperfeiçoamento dos equipamentos do agente, a melhoria da estrutura física e recompensas vinculadas a resultado.

Além disso, verificou-se que as funções dos convenientes se alteraram ao longo do processo de execução do Projeto e, em alguns momentos, o principal assumiu responsabilidades perante o agente, emergindo da análise uma particularidade da Administração pública, especificamente, os acordos de cooperação, o que não foi observado no modelo Teoria da Agência.

Com a análise, também foi possível verificar que alguns convênios possuem maior número de cláusulas que tratam das questões de agência que outros, o que pode ser percebido na Tabela 2.

A unidade "Acompanhamento de Trabalhos" foi observada em cinco convênios e em oito cláusulas. Nos convênios U1, U3 e U5, a atividade de acompanhamento é atribuída ao principal em cláusula que trata das "obrigações das partes". Nos convênios U1 e U2, esta atividade constitui uma cláusula específica, cuja finalidade é estabelecer uma relação de parceria entre as partes para estabelecer, em conjunto, os procedimentos para o acompanhamento dos trabalhos.

Tabela 2. Unidades de Análise dos convênios União e Estado

UNIDADES DE ANÁLISE	CONVÊNIOS												T	FT ³ %
	U1		U2		U3		U4		U5		U6			
	CE ¹	CD ²	CE	CD	CE	CD	CE	CD	CE	CD	CE	CD		
Acompanhamento dos Trabalhos	1	1	1	2	0	1	0	1	0	1	0	0	8	13
Alteração/Modificação	1	0	1	0	0	2	1	0	1	0	1	0	7	11
Cronograma Físico-Financeiro	0	1	0	2	0	3	0	0	0	0	0	0	6	10
Denúncia do Convênio	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
Decisões conjuntas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Destinação das Receitas	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
Divulgação	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
Fiscalização	0	2	0	3	0	2	0	1	0	0	0	1	9	15
Liberação dos Recursos	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	3
Plano de Trabalho	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
Prazos	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	7	11
Prestação de Contas	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	3	5
Propriedade das Obras	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3
Relatórios	1	1	1	0	0	2	0	0	0	0	0	1	6	10
Rescisão	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	3
TOTAL	6	7	5	13	4	13	2	2	3	1	2	3	61	100
FCE⁴ (%)	10		8		7		3		5		3			36
FCD⁵ (%)		11		21		21		3		2		5		63
TOTAL														99

¹CE: Cláusulas específicas; ²Cláusulas Diversas; ³Frequência Total; ⁴Frequência relativa a cláusulas específicas; ⁵Frequência relativa a cláusulas diversas.

Fonte: Dados da pesquisa.

A atividade também é abordada no Convênio U2, na cláusula "obras e serviços", sendo de responsabilidade do principal. Ainda nesse convênio, novamente a atividade é observada na cláusula "coordenação geral" em que as partes definem a indicação de coordenadores para exercerem a função de maneira independente. No Convênio U4, em cláusula que trata especificamente da "implantação do projeto", a atividade de acompanhamento faz parte das funções de responsabilidade das partes.

A unidade "cronograma físico-financeiro" foi identificada em seis cláusulas constantes em três convênios. No Convênio U1, a cláusula que trata das "obrigações das partes", indica a necessidade do agente observar o cronograma

para executar o que nele foi proposto. No Convênio U3, na cláusula “obrigações das partes” é enfatizada a observância do cronograma para repasse de recursos pelo principal. No Convênio U2, na cláusula "obras e serviços", em que também são tratadas as responsabilidades das partes, é definida a responsabilidade do agente em liberar recursos para execução de obras (de responsabilidade do Estado) e que estes recursos devem estar previstos no cronograma físico-financeiro. No Convênio U3, em "liberação de recurso", o cronograma é exigido como condição para repasse de capital.

A unidade “Denúncia” foi observada no Convênio U1, em cláusula específica e no Convênio U2 na cláusula “Prazo”, em que é inserida informação que o Convênio poderá ser denunciado por qualquer dos convenientes.

A unidade “Decisões Conjuntas” foi observada apenas no Convênio U6, na cláusula "obrigações das partes", em que o agente se obriga a tomar decisões em conjunto com o principal.

A unidade “Divulgação” foi observada nos Convênios U1 e U2, em cláusula específica em que as partes se obrigam a fazer referência ao Convênio quando da divulgação do Projeto.

A unidade “Fiscalização” foi observada em cinco convênios e em nove cláusulas. Nos Convênios U1, U3 e U6, em obrigações das partes é instituído ao principal a responsabilidade por fiscalizar os trabalhos do agente. No Convênio U3, o agente também assume esta responsabilidade quando da contratação de serviços que objetivam alcançar os objetivos propostos no convênio. Nos Convênios U1 e U2, na cláusula “acompanhamento”, a fiscalização é instituída como função das partes. No Convênio U2, na cláusula "Obras e Serviços", fica evidenciado que cabe ao principal exercer a fiscalização. Em “Coordenador Geral”, Convênio U2, esta função é atribuída às partes. Na cláusula que trata da “Implementação do Projeto”, Convênio U4, esta função passa é atribuída ao principal.

A unidade “Liberação dos Recursos” foi apresentada apenas no Convênio U3, em duas cláusulas, como condicionantes para liberação dos recursos. Na cláusula que trata das "obrigações das partes", a liberação é condicionada a execução do cronograma físico-financeiro. Já a cláusula que trata exclusivamente do tema, além da observância ao cronograma é inserida

informação de necessidade de abertura de conta especial vinculada ao convênio.

A unidade “Plano de Trabalho” foi observada apenas no Convênio U2, em duas cláusulas. A cláusula que trata de assuntos referentes aos "recursos" para implementação do projeto, indica a necessidade de observância ao plano de trabalho para liberação dos recursos. Outra observação se deu na cláusula intitulada "obras e serviços", que na verdade trata das obrigações e responsabilidades das partes, em que é definida necessidade de observância ao Plano Anual de Trabalho para a execução do projeto.

A unidade “Prestação de Contas” foi observada em três cláusulas constantes em dois convênios. No Convênio U2, foi observado que o principal deve prestar contas aos órgãos superiores dos recursos destinados ao projeto. No Convênio U3, na cláusula que trata das obrigações das partes, é exigido que o agente mantenha o principal informado sobre as ações e aplicação dos recursos, sendo que a prestação de contas é apresentada como uma das formas para cumprir esta obrigação. Ainda nesse convênio, é enfatizada, em cláusula específica, necessidade do agente prestar contas ao principal e, ainda, introduzida informação sobre a periodicidade.

A unidade “Relatórios” foi observada em quatro convênios, totalizando seis cláusulas. Nos Convênios U1 e U2, a necessidade do agente apresentar relatórios para o principal é evidenciada em cláusula específica para tratar do tema. No Convênio U1 esta informação é ratificada na cláusula "obrigações das partes". Nos Convênios U3 e U6, em "obrigações das partes" também foi observada a necessidade do agente elaborar relatórios periódicos. No Convênio U3 esta obrigação é ratificada na cláusula que trata de "prestação de contas".

A unidade “Rescisão” foi identificada em dois convênios, sendo eles U3 e U5, em cláusulas específicas para tratar do tema, em que as partes reconhecem a possibilidade de inadimplência de qualquer das cláusulas, além de superveniência a legislação.

A partir dos dados apresentados, nota-se ausência de padronização nos convênios e nos conteúdos das cláusulas, ou ausência de uma análise comparativa que permita a consolidação de cláusulas, podendo ser generalizadas para todos os convênios.

5.6 Codevasf e Distrito de Irrigação Jaíba

5.6.1 Análise dos Convênios Firmados entre Codevasf e Distrito

Para esta análise, foram considerados convênios firmados entre a Codevasf e o Distrito de Irrigação Jaíba - DIJ, a partir de 1988, ano em que o DIJ tornou-se uma associação civil, de direito privado, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica, patrimônio e administração próprios. O Distrito é uma entidade que congrega os irrigantes assentados na área de abrangência do Perímetro de Irrigação de Jaíba, Etapa I.

Segundo a Teoria da Agência, o DIJ, desde sua criação, assumiu parcialmente responsabilidades como agente, ou seja, instituição responsável pela gestão dos recursos destinados a implantação do Projeto Jaíba. Em 1993, com a transferência de gestão, o DIJ passou a ser único agente e, desde então, tem a Codevasf como o principal neste processo, por ser a responsável pelo fornecimento de capital.

Os convênios firmados são apresentados a seguir:

CONVÊNIO D1 – celebrado em 1988, visando delegar ao Distrito competências relativas à implantação do Projeto Jaíba, mais especificamente relativas à gestão da água, execução dos programas de assistência aos irrigantes e outras competências. Foi assinado pelo Presidente da Codevasf e pelo Gerente Executivo do Distrito de Irrigação Jaíba.

CONVÊNIO D2 – firmado em 2005, visando à administração, operação e manutenção da infra-estrutura de uso comum do Perímetro Irrigado de Jaíba, localizado no Município de Jaíba e Matias Cardoso, no Estado de Minas Gerais. Foi assinado pelo Presidente da Codevasf, pelo Diretor da Área de Produção e pelo Gerente Executivo do Distrito de Irrigação Jaíba.

CONVÊNIO D3 – firmado em 2006, visando à administração, operação e manutenção da infra-estrutura de uso comum do Perímetro Irrigado de Jaíba, localizado no Município de Jaíba e Matias Cardoso, no Estado de Minas Gerais. Foi assinado pelo Presidente da Codevasf, pelo Diretor da Área de Gestão de Empreendimentos de Irrigação e pelo Gerente Executivo do Distrito de Irrigação Jaíba.

5.6.2 Análise Descritiva das Cláusulas dos Convênios Firmados entre Codevasf e Distrito

5.6.2.1 Cláusulas comuns aos convênios

Representante

Nas cláusulas que tratam do tema, o principal exerce o direito de manter um representante como membro do conselho administrativo do agente, sem poder de voto, mas com poder de veto nas matérias que dizem respeito a assuntos que contrariam as disposições do convênio e/ou desvios de finalidades básicas do Projeto. No Convênio D1, acrescenta-se a matéria que diz respeito à utilização do Distrito para fins diversos dos objetivos sociais, o que é suprimido nos Convênios D2 e D3. Já nos Convênios D2 e D3, acrescentam-se ações lesivas ao patrimônio sob a guarda do Distrito e assuntos de competência privada da Codevasf ou do Poder Público. Ainda nos Convênios D2 e D3, é atribuído ao representante competência para acompanhar a execução do Plano de Trabalho, bem como os relatórios das demais tarefas constantes no referido convênio.

Obrigações das partes

Na cláusula são apresentadas obrigações básicas ou responsabilidades das partes envolvidas na implementação do Projeto Jaíba.

No Convênio D1, o agente é obrigado a assumir as competências delegadas neste instrumento e/ou que vierem a ser delegadas pelo principal; admitir como associado às pessoas físicas ou jurídicas a quem for outorgada pelos órgãos competentes a condição de irrigante assentado ou cancelar a condição de associado a todo aquele que, por qualquer causa, perder a condição de irrigante assentado no Projeto; e representar os associados perante a Codevasf em assuntos relacionados com as competências delegadas.

Nos Convênios D2 e D3, as mesmas obrigações são atribuídas ao agente, entretanto, são mais bem detalhadas. O agente se obriga a: executar os serviços e obras, conforme disposto no Plano de Trabalho; operar o sistema

de irrigação adequadamente; fixar os valores do K2 (tarifa referente a cobrança pelo uso da água) nos termos da Lei n. 6662/79, do Decreto Regulamentar n. 89.496/84 e do Decreto n. 2178/97, e proceder ao seu recebimento, adotando medidas administrativas e/ou judiciais para cobrança das contas em atraso, informando ao principal os resultados; propor ao principal eventuais exclusões ou substituições de irrigantes, obedecidos os critérios legais e diretrizes adotadas pelo principal; firmar contrato individual de fornecimento de água com os usuários do Perímetro, conforme modelo elaborado de comum acordo entre as partes convenientes; analisar, conjuntamente com o principal, o fornecimento de água a novos usuários ou a modificação do uso do lote, de acordo com a potencialidade do projeto; manter a vigilância e a segurança dos bens sob sua responsabilidade direta, bem como a fiscalização de todo o Perímetro, incluindo áreas destinadas à reserva legal, jazidas, áreas de sequeiro não ocupadas ao longo dos canais e estradas, informando ao principal, imediatamente sobre atos lesivos ao seu patrimônio e que induzam à ameaça de turbação ou esbulho; manter atualizado o cadastro de irrigantes do Perímetro, registrando as alterações informadas pelo principal.

Além disso, o agente se obriga a manter ação permanente e efetiva na identificação dos lotes abandonados ou deficitariamente explorados, informando periodicamente ao principal; fornecer mensalmente, ao principal, os dados de acompanhamento de operação e manutenção, receitas da parcela K2 da tarifa d'água e despesas com administração, operação e manutenção, bem como os relatórios físico-financeiros relativos à execução dos planos de trabalho vinculados a este convênio; adotar medidas necessárias à proteção do meio ambiente, envolvendo a preservação da fauna, flora, dos recursos hídricos, de solo e observando as normas relativas quanto ao controle de poluição ambiental e qualidade da água, notificando as autoridades competentes para a tomada das providências cabíveis; requerer ao principal a formalização de atos imprescindíveis a confirmação de direito e questionamento aos irrigantes, e que sejam da sua competência confirmá-los, declará-los ou indeferi-los; mencionar, sempre com destaque, em qualquer divulgação que for feita sobre as atividades relacionadas com o perímetro, a colaboração do principal e manter nas entradas do perímetro e em destaque, placa indicativa com os dados relevantes onde constem o logotipo e o nome do

principal; apoiar ações visando identificar alternativas de produção, de organização e de capacitação para os pequenos produtores; cumprir com os encargos trabalhistas, sociais, previdenciárias, tributários, comerciais e demais resultantes da execução do convênio, principalmente com a obrigatoriedade de requerer a exclusão do principal, da lide, das eventuais ações reclamatórias trabalhistas, propostas por seus empregados, declarando-se como único e exclusivo responsável pelas referidas ações, conforme disposto no art. 31 da Lei 8.212 de 27/07/91; executar outras ações delegadas pelo principal voltadas para o apoio à produção, que não conflitem com os Estatutos do Distrito; submeter à apreciação do principal os currículos do pessoal selecionado para os cargos de Gerente Executivo e de responsáveis pelas atividades delegadas.

Da mesma forma, nos Convênios D2 e D3 as obrigações do principal também são detalhadas, tais como: transferir recursos financeiros para as atividades previstas no Plano de Trabalho condicionada à disponibilidade de créditos orçamentários e financeiros e aprovação pela Diretoria Executiva; elaborar, em conjunto com o agente, e executar programa de obras de complementação, melhoramento e da infra-estrutura de irrigação de uso comum e/ou obras de recuperação decorrentes de acidentes ou casos fortuitos; a execução das obras decorrentes de acidentes ou casos fortuitos está condicionada à apresentação de Laudo Técnico elaborado pelo principal, com acompanhamento de técnico do agente; reconhecer a competência do agente, como representante legal dos associados, em assuntos relacionados com as competências delegadas no presente termo; prestar assessoramento técnico referente às atividades objeto deste termo; aprovar a indicação e promover eventuais exclusos de irrigantes apresentados pelo agente; repassar todos os bens, imóveis, móveis, ferramentas, peças de reposição e demais materiais do perímetro necessários ao fiel e exato cumprimento das obrigações que lhe foram delegadas, bens estes que serão previamente relacionados e identificados por Comissão mista instituída pelo Principal/Agente; pagar ao agente a parcela K2 da tarifa d'água correspondente às áreas de sua propriedade; apoiar o agente no processo de seleção do Gerente Executivo e do pessoal responsável pelas atividades delegadas; e, por último, apenas no Convênio D3, prorrogar "ex officio" o prazo de vigência do convênio quando

houver atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado.

Já no Convênio D1, o principal se obriga a estabelecer como norma de assentamento nos perímetros públicos do projeto a obrigatoriedade dos irrigantes de se associar ao Distrito, como requisito inerente à condição legítima de irrigante assentado; construir as infra-estruturas dos perímetros públicos de irrigação, incluindo as infraestruturas de irrigação de uso comum, básicas e prediais, as infra-estruturas sociais de uso comum, e as infra-estruturas parcelares de irrigação nos perímetros destinados a lotes familiares; entregar ao Distrito as infra-estruturas de uso comum, básicas e prediais, cuja operação e manutenção lhe é ou lhe for delegada; assegurar o fornecimento de água aos perímetros do Projeto, conforme o regulamento do Projeto, e os programas de irrigação aprovados; comunicar ao Distrito as tarifas d'água a serem aplicadas.

Além disso, restringe o financiamento das funções delegadas ao Distrito, sendo que, nas referentes à gestão da água – o principal participará exclusivamente mediante o repasse do fundo de Apoio à Operação Inicial, entendendo-se que os custos restantes são de responsabilidade dos irrigantes; nas referentes à execução de programas de assistência aos irrigantes – os custos dos serviços de terceiros a serem contratados pelo Distrito e as despesas internas do Distrito correspondentes ao exercício destas funções durante o período de maturação do Projeto; e nas referentes ao programa de desenvolvimento institucional do Distrito – custear consultoria de apoio e de treinamento de pessoal a ser elaborado conjuntamente pelas partes contratantes.

Prazo

Em todos os convênios, é definido o prazo de vigência, entretanto, no D1 (1988) e no D2 (2005), o prazo era mais longo, duração de cinco anos. Além disso, no Convênio D1 constava prorrogação automática por mais três anos. Já em 2006, Convênio D3, não se fala em prorrogação e o prazo é de apenas um ano.

Bens

O Convênio D1 impõe condições a cessões de bens em regime de comodato ou doação e determina que os bens deverão ser arrolados oportunamente em documento específico, o qual, depois de assinado pelas partes contratantes, passará a fazer parte deste instrumento, independentemente de transcrição.

Já os Convênios D2 e D3 fazem referência aos bens em duas cláusulas, bens remanescentes e dos bens e equipamentos. Definem que os bens remanescentes, adquiridos, produzidos, transformados ou construídos serão de propriedade do principal, em caso de extinção do convênio. E outros bens e equipamentos poderão ser cedidos ao Distrito em contrato de comodato.

Fiscalização

Nos três convênios, a cláusula atribui competência ao Principal para fiscalizar as ações do Agente. Entretanto, o Convênio D1 também faz referência à auditoria e obriga o agente a manter registros contábeis atualizados, assim como os demonstrativos dos recursos recebidos e de sua aplicação nas atividades delegadas. Já nos Convênios D2 e D3, o exercício do controle é assegurado ao principal, que poderá transferir a responsabilidade para evitar descontinuidade, na forma do disposto no art. 7º, V, da IN N.º 001/97, STN.

Alteração / Modificação

Esta cláusula introduz a possibilidade de alteração deste instrumento, desde que de comum acordo das partes, mediante termo aditivo. Os Convênios D2 e D3 excluem modificações que alteram o objeto e a prorrogação de prazo.

Prestação de Contas

No Convênio D1, o agente se compromete a prestar contas trimestralmente dos recursos recebidos para o cumprimento das funções delegadas, bem como das receitas provenientes da cobrança das tarifas d'água e das taxas de amortização de terras e benfeitorias.

Já nos Convênios D2 e D3, nesta cláusula são estabelecidos prazos e normas em consonância com a IN STN n. 01/97 e são exigidos documentos que comprovem as ações do agente, tais como: cópia do despacho adjudicatório das licitações realizadas pelo agente, ou justificativa da dispensa ou inexigibilidade; cópia da homologação da licitação, acompanhada da cópia do edital de publicação de licitação, em jornal de grande circunscrição; cópia dos contratos ou de outros instrumentos firmados com terceiros em decorrência deste convênio; extrato bancário da conta vinculada em que forem depositados os recursos. A cláusula ainda determina que os saldos financeiros remanescentes, em caso de encerramento do presente instrumento, serão de propriedade do principal e deverão ser repassados num prazo de 30 dias do evento. Também institui punição para a não prestação de contas no prazo convencionado e determina que, no caso de não cumprimento das exigências, caberá providências para instauração da tomada de Conta Especial do Distrito, remetendo ao Tribunal de Contas de União, de acordo com o estabelecido no parágrafo 2º do art. 153 e art. 14 do Decreto n. 93.872 de 23/12/86.

Rescisão

Nos convênios foi acordado que, por descumprimento de qualquer de suas cláusulas ou condições, poderá a parte prejudicada rescindir o presente instrumento. No Convênio D1 é descrita a forma de rescisão que se dá mediante simples comunicação escrita à outra parte, respondendo a parte inadimplente pelas perdas e danos decorrentes, ressalvadas as hipóteses de caso fortuito ou de força maior, devidamente caracterizadas. Já nos Convênios D2 e D3, acrescenta-se a possibilidade de rescisão devido à superveniência de norma legal ou conveniência administrativa, que o torne material ou formalmente impraticável, ficando as partes responsáveis pelas obrigações decorrentes do tempo de vigência e creditando-lhes igualmente os benefícios adquiridos no mesmo período. Ainda nos Convênios D2 e D3, a cláusula também inclui a possibilidade de denúncia e determina que qualquer um dos convenientes tem o direito de denunciar este instrumento, desde que o denunciante cientifique a outra parte com uma antecedência mínima de 90 (noventa) dias.

5.6.2.2 Cláusulas observadas em apenas um ou dois dos convênios

Recurso / Do Valor (Convênio D2 e D3)

No Convênio D2, a cláusula dispõe sobre liberação dos recursos e aos procedimentos para aplicação dos mesmos, enquanto estes não forem empregados. Dispõe, ainda, sobre as receitas oriundas das aplicações financeiras, que devem ser computadas a crédito do convênio e aplicadas no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas.

Já no Convênio D3 foram observadas duas cláusulas que tratam deste tema. A primeira apresenta o valor do convênio e determina a condição de liberação do recurso, sendo este liberado de acordo com o cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho, que se torna parte integrante deste instrumento. A segunda cláusula se refere aos recursos, enfatiza as informações constantes sobre valor e determina a forma de aplicação dos recursos (enquanto não forem aplicados para as atividades deste instrumento), e impõe condições de saque e de uso das receitas financeiras.

Divulgação (Convênio D2 e D3)

Por meio desta cláusula, buscou-se garantir os devidos créditos às partes envolvidas quando das divulgações das ações e resultados advindos do convênio. Fica vedado aos partícipes utilizar, nos empreendimentos resultantes deste convênio, nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Da Execução (Convênio D1)

Esta cláusula impõe às partes a responsabilidade de elaborar, de maneira conjunta, um documento que deverá fazer parte deste instrumento e que estabeleça os procedimentos a nível operacional, incluindo normas para elaboração, apresentação e aplicação do Plano Operativo Anual e da programação da irrigação; termos de referência para a contratação dos serviços relativos a operação e manutenção das infra-estruturas básicas de

irrigação de uso comum e execução dos programas de assistência aos irrigantes; o programa de desenvolvimento institucional do Distrito; inventário dos bens móveis e semoventes que vierem a ser cedidos ao Distrito, indicando o respectivo regime de cessão - comodato, doação, etc. -, bem como as condições técnicas de sua utilização; regulamentação do exercício do direito de veto do representante indicado pelo Principal; norma de licitação e contratação de bens e serviços; procedimentos relativos a prestação de contas e fiscalização.

Além disso, o principal assume o compromisso de disponibilizar ao agente toda a documentação do Projeto, incluindo, especialmente, as relacionadas diretamente com as funções delegadas ao Agente.

Pessoal (Convênio D2 e D3)

Tanto no Convênio D2 quanto no D3, observou-se que duas cláusulas se referem a este tema. Na primeira, o principal busca deixar claro que o pessoal envolvido na execução do objeto do convênio é de inteira responsabilidade do agente. Na segunda, o principal vislumbra a possibilidade de disponibilizar pessoal técnico para auxiliar nos procedimentos afetos a este instrumento, desde que solicitado pelo agente e que estes profissionais não venham a exercer cargo na estrutura organizacional do agente.

Plano de Trabalho (Convênio D2 e D3)

Nos Convênios D2 e D3, esta cláusula é instituída para evidenciar a necessidade da fiel observância ao Plano de Trabalho, elaborado pelo agente e aprovado pelo principal, que se torna parte integrante do convênio. No Convênio D2 é acrescida informação relativa ao valor correspondente ao plano de trabalho.

Taxa d'água (Convênio D1)

Verifica-se que a cláusula determina a forma de cobrança das taxas de água, estabelecidas sobre o princípio de recuperação anual da totalidade dos custos de administração, conservação, operação e manutenção das infra-estruturas de irrigação de uso comum. É determinado que cabe ao agente cobrar dos irrigantes e repassar a receita ao principal, ficando uma parte da

receita à disposição do agente para ser aplicada na cobertura dos custos pré-determinados.

Acompanhamento (Convênio D2 e D3)

Em ambos os Convênios, D2 e D3, a cláusula se refere ao acompanhamento, supervisão técnica e administrativa e fiscalização e busca garantir ao principal o acesso às instalações e documentação do agente. Para fiscalização e auditoria, o agente deverá manter atualizados registros contábeis, demonstrativos dos recursos recebidos e de sua aplicação. Determina que a fiscalização e supervisão técnica serão efetuadas observando o plano de trabalho referido no presente convênio, que o agente deve aplicar os recursos observando as disposições do art. 2º da Lei n. 8666/1993 e alterações posteriores, e do artigo 1º, do Decreto n. 5504/2005, no tocante aos procedimentos licitatórios.

A cláusula também prevê problemas com manutenção de infra-estruturas ou segurança do Perímetro, atribuindo ao agente responsabilidade de executar os serviços necessários para sanar os problemas em prazo fixado pelo principal.

Gestão da Água (Convênio D1)

Nesta presente cláusula, o principal delega ao agente, e este a assume, competência para desempenhar por tempo indefinido e por conta dos irrigantes, a gestão dos recursos hídricos e das infra-estruturas de irrigação adstritos aos perímetros públicos do Projeto, exclusive o Sistema Hidráulico Principal. Também são determinadas as funções e atividades do agente, que serão desempenhadas durante a maturação do projeto.

Execução de Programas de Assistência aos Irrigantes (Convênio D1)

Nesta cláusula, o principal delega ao agente, e este a assume, competência para executar, durante o período de maturação do Projeto e por conta da parte delegante, os programas de assistência aos irrigantes, previstos no convênio de implantação, cujos escopos gerais foram indicados nesta cláusula. É determinado que os serviços serão executados pelo agente ou

poderão ser contratados com firmas especializadas, desde que previamente aprovado pelo principal.

Outras competências (Convênio D1)

O principal delega ao agente, e este a assume, competência para fiscalização da observância, por parte dos irrigantes assentados e das firmas contratadas pelo agente, do regulamento do Projeto. Atribui, ainda, competência para cobrança das taxas a serem pagas pelos irrigantes relativas à amortização do valor da terra nua, bem como dos recursos públicos aplicados às benfeitorias parcelares e determina que o agente providencie repasse ao principal da parte desta cobrança relativa a terras e recursos federais e à Ruralminas, da parte relativa a terras estaduais. Além disso, são previstas competências adicionais relativas à implementação do Projeto, que o agente assumirá, quando assim for requerido pelo principal, cujos custos das atividades serão a cargo da parte delegante.

Das Responsabilidades (Convênio D2 e D3)

Nesta cláusula específica dos Convênios D2 e D3, o principal se isenta das responsabilidades por danos causados por imperícia no manuseio e na operação dos equipamentos e instalações, ou negligência por parte dos agentes, ou empregados do agente, ou ainda por falhas na manutenção do sistema da irrigação de uso comum do Perímetro e por quaisquer danos causados a terceiros pelo uso de suas instalações, equipamentos ou direito de uso ou propriedade por indivíduos que não sejam empregados do agente.

Da Aplicação dos Recursos (Convênio D2 e D3)

Nos convênios, em cláusula específica, o principal determina que a aplicação dos recursos obedecerá fielmente ao Plano de Trabalho, onde consta a programação física e financeira para a execução dos seus objetivos. O principal enfatiza que fará o acompanhamento da execução do Convênio a fim de verificar a correta aplicação dos recursos e a consecução dos objetivos. Além disso, determina que o plano de trabalho poderá ser modificado mediante autorização expressa do principal.

Da Restituição dos Recursos (Convênio D2 e D3)

Nesta cláusula dos Convênios D2 e D3, o agente compromete-se a restituir ao principal o valor transferido, atualizado monetariamente, desde a data do recebimento, acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para a Fazenda Nacional, nos casos em que: não for executado o objeto desta avenca; não for apresentada no prazo exigido a prestação de contas parcial ou final; e quando os recursos forem utilizados em finalidade diversa da estabelecida neste convênio.

Condições Decorrentes do Empréstimo BIRD (Convênio D1)

Para a implementação do projeto, foram utilizados recursos provenientes de empréstimo junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Dessa forma, as partes contratantes se obrigam ao cumprimento das condições decorrentes do Acordo de Empréstimo. Ao principal coube: destinar parte dos recursos ao financiamento das atividades do agente; emissão de relatórios de andamento; contratação de serviços e fornecimentos, e prestação de contas e fiscalização. Ao agente coube: manter estrutura organizacional de características satisfatórias para o BIRD, dotada de pessoal adequado em termos de competência e número, com qualificações também satisfatórias para o Banco; submeter ao BIRD, para apreciação e aprovação, os termos de referência para a contratação de serviços para a operação e manutenção da infraestrutura básica de irrigação e para a execução dos programas de assistências aos irrigantes e a norma própria de licitação e contratação.

5.6.3 Agrupamento das Cláusulas dos Convênios Firmados entre Codevasf e Distrito segundo Categorias da Teoria da Agência

O estudo das relações estabelecidas entre Codevasf e Distrito de Irrigação Jaíba, oficializadas por meio de convênios, foi realizado utilizando a técnica de análise de conteúdo e permitiu observar fatores relevantes na formalização das parcerias. As cláusulas dos convênios foram agrupadas em tópicos segundo a Teoria da Agência, que foram selecionados como categorias para este estudo, sendo eles: a) fontes de interesses divergentes, b) fontes de assimetria informacional; c) monitoramento e atividades de controle e d) controle de resultados não-pecuniários.

a) Fontes de interesses divergentes

Ao analisar os convênios, verificou-se que nas suas diversas cláusulas há evidências de fontes interesses divergentes entre o principal e o agente, no que se refere ao processo de implementação do Projeto Jaíba.

Dentre as cláusulas comuns foram observadas ações preventivas para evitar que interesses divergentes influenciem na execução do projeto e aplicação dos recursos e para evitar conflitos na finalização do convênio, o que pode ser observado em “Representante”, “Prestação de Contas” e “Obrigações das Partes”.

Na cláusula “**Representante**” o principal, ao se tornar membro do conselho administrativo do agente, busca garantir preservar os seus interesses e evitar que o agente tome decisões que contrariam as disposições do presente instrumento, definindo assim, seu poder de influenciar as ações do agente. Em “**Prestação de Contas**” são estabelecidos previamente prazos e normas, além de exigida apresentação de documentos que comprovem a ação do agente. Já em “**Obrigações das partes**”, verifica-se ação preventiva do principal ao definir critérios para divulgação das atividades e resultados oriundos do projeto, além de estabelecer as sua responsabilidade no que se

refere às questões trabalhistas, se isentando de qualquer ônus com o pessoal vinculado a execução do projeto.

As ações preventivas também foram inseridas em cláusulas observadas em apenas um dos convênios. Nas cláusulas “**Valor**”, “**Pessoal**” e “**Divulgação**” foram estabelecidas condições para liberação de recursos, para o estabelecimento de relações trabalhistas e para divulgação das atividades e resultados oriundos do Projeto, respectivamente. Nas cláusulas “**Recursos**” e “**Aplicação dos Recursos**” são definidas a forma de aplicação de recursos. Em todas elas verifica-se a preocupação do principal em evitar conflitos futuros e restringir o comportamento do agente.

Além das ações preventivas, nas cláusulas comuns “**Rescisão**” e “**Alteração**” também foram observadas evidências de possibilidades de conflitos. Na cláusula “**Rescisão**” é acordado que o convênio poderá ser rescindido por qualquer parte devido à inadimplência de suas cláusulas e superveniência de normas legais. Já a cláusula “**Alteração**” introduz a possibilidade de alterações que possam melhor ajustar os objetivos das partes. Em ambas cláusulas é reconhecida possibilidade de conflitos em função de interesses divergentes ou más condutas na execução do convênio. A cláusula “**Rescisão**” também introduz a possibilidade de denúncia desse instrumento, por qualquer parte, reafirmando que as partes estão conscientes das possibilidades de conflito.

Também foram observadas ações punitivas em caso de não observância ao que foi previamente estabelecido no convênio, tais como a instauração de tomada de contas, conforme demonstrado na cláusula “**Prestação de Contas**” e restituição de recursos em casos de não execução do objeto desta avenca ou não prestação de contas no prazo determinado, conforme apresentado na cláusula “**Da Restituição dos Recursos**”, que se referem aos Convênios D2 e D3. Em ambas ações o principal demonstra a dificuldade em manter alinhados os seus interesses aos interesses do agente e introduz alternativas para minimizar prejuízos com possíveis desvios na execução do projeto.

b) Fontes de assimetria informacional

A preocupação em minimizar as fontes de assimetria informacional foi mais observada nos convênios, em cláusulas que introduzem mecanismos para minimizar as informações e as ações ocultas.

Para minimizar as informações ocultas, verifica-se nos Convênios D2 e D3 a utilização de relatórios e demonstrativos contábeis, que foram inseridos nas cláusulas que tratam das “**Obrigações das Partes**”. Na cláusula, é exigido do agente apresentar mensalmente ao principal os dados de operação e manutenção e os dados referentes as receitas e despesas, além de fornecer mensalmente, ao principal os relatórios físico-financeiros relativos a execução dos planos de trabalho vinculados a este convênio. Entretanto, a forma de apresentação dos relatórios não foi definida, deixando, assim, margens para ações ocultas do agente.

Para minimizar as ações ocultas, foram inseridas atividades de acompanhamento, conforme demonstrado nas cláusulas “**Acompanhamento**” e “**Representante**” dos Convênios D2 e D3. Nestas cláusulas é atribuída competência ao principal para acompanhar a execução do Plano de Trabalho, bem como os relatórios das demais tarefas constantes nesse instrumento, garantindo ao principal o acesso às instalações e documentação do agente.

Outra forma de minimizar as ações ocultas, trata-se da tomada de decisão conjunta, que é determinada na cláusula “**Da Execução**”, Convênio D1, e “**Obrigações das Partes**”, nos Convênios D2 e D3. As partes se comprometem a elaborar em conjunto documento que estabeleça procedimento operacional e modelo de contrato individual de fornecimento de água. Em ambas as cláusulas, verifica-se o interesse do principal em se manter mais próximo do processo de implementação e obter a melhor informação e, assim, melhor controlar o agente.

Nas cláusulas “**Gestão da Água**”, “**Execução de Programas de Assistência aos Irrigantes**” e “**Outras Competências**”, constantes do Convênio D1, o principal delega poder ao agente, transferindo a este a gestão do projeto. Entretanto, apesar de proporcionar mais autonomia ao agente e, conseqüentemente, se afastar do processo, o principal mantém o compromisso com a transferência de recursos. Com a transferência de gestão, que estava

prevista na concepção do projeto quando foi mencionada a emancipação, podendo resultar em assimetria informacional. Por outro lado, com maior grau de autonomia, acredita-se que o agente poderá obter melhorias na eficiência dos processos. Esta discussão é relevante nas relações estabelecidas para implementação do projeto, mas não foram previstas ou não observados no modelo teórico utilizado para este estudo.

c) Monitoramento e controle

Verificou-se que os convênios apresentam mecanismos de sistemas formais de controle e monitoramento, conforme descrito a seguir.

As cláusulas que tratam da “**Fiscalização**” atribuem ao principal competência para fiscalizar as ações do agente. A fiscalização também é observada na cláusula "Acompanhamento", Convênios D2 e D3, em que é exigido do agente manter atualizados, para fins de fiscalização, os registros contábeis e demonstrativos dos recursos recebidos e de sua aplicação.

Por meio das cláusulas “**Plano de Trabalho**”, “**Acompanhamento**” e “**Aplicação de Recursos**” o principal exige a apresentação do Plano de Trabalho para fiscalização, supervisão técnica e aplicação dos recursos, e estabelece um controle sobre as atividades do agente ao condicionar o plano a aprovação do principal.

Outro mecanismo de monitoramento se refere à “**Prestação de Contas**”. Em cláusula específica e comum aos convênios é demonstrada preocupação do principal em manter o controle sobre as ações do agente, estabelecendo prazos e normas ou exigindo apresentação de documentos para comprovação de suas ações.

A auditoria, apesar de não ser representada em cláusula específica, está implícita nas cláusulas que tratam da “**Fiscalização**” e “**Acompanhamento**” dos convênios. O mesmo ocorre com o cronograma físico-financeiro, na cláusula “Recurso/Valor” dos Convênios D2 e D3, em que é exigido sua observância para liberação de recursos.

Dentre os mecanismos observados, destacam-se os sistemas formais de controle, tais como fiscalização, prestação de contas e auditoria, além dos

cronogramas físico-financeiros e planos de trabalho utilizados para o monitoramento das atividades do projeto. Nenhuma referência foi observada sobre restrições orçamentárias e incentivos para estimular o comportamento do agente.

d) Controle de resultados não-pecuniários

A preocupação com o controle de outros resultados não-pecuniários ao projeto foi observada nos Convênios D2 e D3, na cláusula que se refere aos “**Bens**”, em que é inserida uma ação preventiva ao determinar a propriedade do principal sobre todos os bens adquiridos, produzidos, transformados e construídos a partir deste convênio, em caso de extinção do mesmo. Fica evidenciado que o principal busca deter o controle de outros resultados oriundos do processo de implementação do Projeto de Irrigação e que estes resultados necessitam de controle.

5.6.4 Análise dos Convênios segundo Categorias Identificadas na Teoria da Agência.

Os convênios firmados a partir de 1988, entre a Codevasf e o Distrito de Irrigação Jaíba, tiveram como objeto o repasse de recursos financeiros, delegação de competências para implementação do Projeto Jaíba, relativo a Etapa I, e, posteriormente, administração do Distrito.

Nos referidos convênios, a Codevasf se manteve responsável pelo fornecimento de capital. Desta forma foi classificada para este estudo como “Principal”. Por outro lado, o Distrito de Irrigação Jaíba - DIJ, ao manter-se como órgão responsável pelo gerenciamento dos recursos, foi classificado para o estudo como “Agente”.

Para realização da análise, foram considerados os três convênios firmados entre as partes e suas quarenta e seis cláusulas foram descritas e agrupadas de acordo com o tema. Foram identificadas oito cláusulas comuns aos convênios e quatorze foram observadas em apenas um ou dois dos convênios, totalizando vinte e dois temas.

A análise dos convênios foi realizada segundo os conceitos da Teoria da Agência, fazendo uso da técnica de análise de conteúdo. Trabalhou-se com a grade mista para definição das categorias e unidades de análise. Verificou-se que nas diversas cláusulas aspectos relacionados a categorias apontadas no arcabouço teórico, tais como: fontes de interesses divergentes; fontes de assimetria informacional, monitoramento e controle, e monitoramento sobre resultados não pecuniários, conforme demonstrado na Figura 6.

Conforme informações constantes na Figura 6, percebeu-se evidências de fontes de interesses divergentes em cláusulas que objetivam instituir ações preventivas para restringir o comportamento do agente e evitar conflitos futuros, inerentes a gestão dos resultados do projeto e da aplicação dos recursos.

Além disso, conforme demonstrado na Figura 6, outras cláusulas evidenciam as possibilidades de conflitos oriundos das divergências de

interesses, em que são instituídas alternativas de rescisão, alteração e denúncia do convênio.

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS E UNIDADES DE ANÁLISE
Fontes de Interesses Divergentes	<ul style="list-style-type: none"> • Ações preventivas <ul style="list-style-type: none"> ➤ Condições <ul style="list-style-type: none"> p/ liberação dos recursos p/ contratação de pessoal p/ divulgação ➤ Definição <ul style="list-style-type: none"> s/ Conselho Administrativo s/ perdas s/ propriedade resultados s/ plano de trabalho s/ aplicação de recursos ➤ Fixar prazos <ul style="list-style-type: none"> p/ prestação de contas p/ execução dos serviços • Evidências de possibilidades de conflitos <ul style="list-style-type: none"> ➤ Rescisão ➤ Alteração / Modificação ➤ Denúncia • Ações Punitivas <ul style="list-style-type: none"> ➤ Instauração de tomada de conta ➤ Restituição dos recursos
Fontes de Assimetria Informacional	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos para minimizar a informação oculta <ul style="list-style-type: none"> ➤ Relatórios ➤ Demonstrativos Contábeis • Mecanismos para minimizar a ação oculta <ul style="list-style-type: none"> ➤ Acompanhamento dos trabalhos ➤ Decisões conjuntas
Monitoramento e Controle	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas formais de controle e monitoramento <ul style="list-style-type: none"> ➤ Cronograma físico-financeiro ➤ Plano de Trabalho ➤ Prestação de Contas ➤ Fiscalização ➤ Auditoria
Controle s/ Resultados Não-Pecuniários	<ul style="list-style-type: none"> • Ações preventivas <ul style="list-style-type: none"> ➤ Definição de propriedade s/ bens remanescentes

Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 6. Categorias identificadas nos convênios firmados entre Codevasf e Distrito.

Foram instituídas, ainda, ações punitivas em casos omissos quanto à prestação de contas e a má conduta na aplicação dos recursos. As unidades que se referem aos interesses divergentes foram observadas em vinte e uma cláusulas. Não foram observadas cláusulas que introduzem previsão de multas e imposição de condições para aceitação dos serviços como forma de garantir a predominância do interesse do principal.

No que se refere às fontes de assimetria informacional, como mecanismos para minimizar a informação oculta foram utilizados o relatório e os demonstrativos contábeis, apesar de não observadas cláusulas específicas para tratar do tema, assim como nenhuma referência quanto à forma, deixando a cargo do agente decidir sobre o grau de profundidade das informações.

Para restringir ações ocultas, nos convênios foram introduzidas formas de acompanhamento das atividades, além de imposta a prática de decisão conjunta. As unidades relativas a assimetria foram observadas em cinco cláusulas. Não foram observados indicadores de andamento de trabalho e punição para os casos de não repasse das informações.

Verificou-se no Convênio D1, nas cláusulas “Gestão da Água”, “Execução de Programas de Assistência aos Irrigantes” e “Outras Competências”, que o principal delega poder ao agente, transferindo-lhe a gestão do projeto. Dessa forma, o principal dá mais autonomia ao agente e, conseqüentemente, se afasta do processo, mas mantém o compromisso com a transferência de recursos. A transferência de gestão estava prevista na concepção do projeto, quando foi mencionada a emancipação, mas pode resultar em assimetria informacional. Por outro lado, com maior autonomia, acredita-se que o agente poderá obter melhorias na eficiência dos processos. Esta discussão é relevante nas relações estabelecidas para implementação do Projeto, mas não foram previstos ou não observados no modelo teórico utilizado para este estudo.

Outro ponto não observado no modelo teórico trata-se das responsabilidades ou obrigações assumidas pelo principal em relação ao agente, conforme consta nas cláusulas “Obrigações das Partes”.

Outra observação se refere a ações do agente para minimizar assimetria informacional em relação ao principal. Na cláusula “Da Execução” é exigido do

principal disponibilizar a documentação ou acesso à documentação do Projeto. Este fato também não foi observado no modelo teórico.

De modo geral, os convênios analisados apresentam variáveis de sistemas formais de controle e monitoramento, como cronograma físico-financeiro, plano de trabalho, prestação de contas, fiscalização e auditoria, Figura 6, que podem ser identificados em dezenove cláusulas. Entretanto, não foram observados restrições orçamentárias e incentivos e/ou recompensas para estimular o comportamento do agente.

Quanto aos resultados não-pecuniários, apenas uma cláusula dos Convênios D2 e D3 apresentou evidências de preocupação do principal com resultados que não estão diretamente relacionados às atividades fins do projeto. Nenhuma referência foi feita quanto aos resultados intangíveis.

A utilização da Teoria da Agência auxiliou na melhor compreensão dos papéis desempenhados pelas partes envolvidas no processo de implementação do Projeto Jaíba. Entretanto, verificou-se que outras contribuições da Teoria ainda não foram contempladas nessas relações.

Apesar de os convênios estabelecerem uma relação de cooperação em que, a princípio, o interesse é recíproco, não foram percebidas cláusulas que objetivassem a melhoria da eficiência dos convênios, o aperfeiçoamento dos equipamentos do agente, a melhoria da estrutura física e recompensas vinculadas a resultado.

Quanto à forma de ressarcimento pelo agente, essa é definida apenas em um convênio, quando o principal obriga o agente a repassar todos os valores recebidos em decorrência deste convênio, definindo sua propriedade sobre o resultado.

Verifica-se na Tabela 3, onde são apresentadas as unidades de análise definidas com base na Teoria da Agência, que as unidades alteração, fiscalização, prestação de contas, prazos e rescisão, foram observadas em cláusulas específicas para tratar do tema e são comuns aos convênios. Verificou-se, ainda, que há uma tendência à padronização de conteúdos relativos às unidades citadas.

Tabela 3. Unidades de Análise dos convênios Codevasf e Distrito

UNIDADES DE ANÁLISE	CONVÊNIOS						TOTAL	FT ³ (%)
	D1		D2		D3			
	CE ¹	CD ²	CE ¹	CD ²	CE ¹	CD ²		
Acompanhamento dos Trabalhos	0	0	1	1	1	1	4	6
Alteração	1	0	1	0	1	0	3	4
Aplicação dos recursos	0	0	1	1	1	1	4	6
Auditoria	0	1	0	1	0	1	3	4
Cronograma Físico-Financeiro	0	0	0	1	0	1	2	3
Decisões conjuntas	0	1	0	1	0	1	3	4
Demonstrativos Contábeis	0	1	0	1	0	1	3	4
Denúncia	0	0	0	1	0	1	2	3
Divulgação	0	0	1	1	1	1	4	6
Fiscalização	0	1	1	1	1	1	5	7
Instauração Tomada de Conta	0	0	0	1	0	1	2	3
Liberação dos Recursos	0	0	0	1	0	1	2	3
Participação no Conselho Adm	0	1	0	1	0	1	3	4
Perdas	0	1	0	0	0	0	1	1
Pessoal	0	0	1	1	1	1	4	6
Plano de trabalho	0	0	1	2	1	2	6	8
Prazos	1	0	1	1	1	1	5	7
Prestação de Contas	1	0	1	0	1	0	3	4
Relatórios	0	0	0	1	0	1	2	3
Rescisão	1	0	1	0	1	0	3	4
Restituição dos Recursos	0	0	1	0	1	0	2	3
Resultados Não-Pecuniários	0	0	0	1	0	1	2	3
Resultados Pecuniários	0	2	0	1	0	1	4	6
TOTAL	4	8	11	19	11	19	72	99
FCE⁴ (%)	6		15		15			36
FCD⁵ (%)		11		26		26		63
TOTAL								99

¹CE: Cláusulas específicas; ²Cláusulas Diversas; ³Frequência Total; ⁴Frequência relativa a cláusulas específicas; ⁵Frequência relativa a cláusulas diversas.

Fonte: Dados da pesquisa.

Entretanto, ao proceder à análise das demais unidades, nota-se que os convênios não apresentam o mesmo número de cláusulas que tratam das questões de agência, demonstrando ausência de padronização nos convênios e nos conteúdos das cláusulas, ou ausência de uma análise comparativa que

venha permitir a consolidação de cláusulas, podendo estas ser generalizadas para todos os convênios.

Apenas no Convênio D1 foi observada a unidade perdas, em que são atribuídas à parte inadimplente a responsabilidade pelas perdas e danos;

Quanto aos Convênios D2 e D3, conforme pode ser observado na Tabela 3, apresentam número expressivo de unidades que não foram observadas no Convênio D1, sendo estas: acompanhamento dos trabalhos, aplicação dos recursos, cronograma físico-financeiro, denúncia, divulgação, liberação dos recursos, pessoal, plano de trabalho, relatórios, restituição dos recursos e resultados não-pecuniários. Além destas, instauração de tomada de conta, como punição pela execução inadequada do projeto ou não observância aos prazos.

Nota-se, ainda, na Tabela 3, que as unidades auditoria e decisões conjuntas foram observadas nos convênios, entretanto, em cláusulas distintas e com substancial diferença em seu conteúdo.

A unidade auditoria foi observada no Convênio D1, em cláusula que trata de "Fiscalização" em que o agente é informado da necessidade de manter todos os registros atualizados, que deverão estar disponíveis para a auditoria. Nos Convênios D2 e D3, na cláusula "Acompanhamento", é exigido que o agente mantenha atualizados registros contábeis e demonstrativos dos recursos recebidos e de sua aplicação, para fiscalização. Apesar de nenhuma ênfase sobre atividade de auditoria, esta está explícita no texto dos convênios.

Já no que se refere às decisões conjuntas, no Convênio D1, na cláusula "Da Execução", as partes se comprometem a elaborar em conjunto documento que estabeleça procedimento operacional. Nos Convênios D2 e D3, na cláusula que trata das "Obrigações das Partes", é observada necessidade do agente elaborar modelo de contrato individual de fornecimento de água em parceria com o principal.

5.7 Análise Quantitativa das Unidades de Análise

As unidades de análise identificadas nos convênios, segundo o modelo da Teoria da Agência, foram agrupadas de acordo com as respectivas categorias na Tabela 4.

Com os dados dessa Tabela 4, buscou-se propiciar melhor compreensão da forma como as questões de agência foram tratadas nos convênios ao longo do período de implementação do Projeto analisado, ou seja, de 1984 até a presente data. Com os dados, é possível verificar a frequência e identificar os períodos em que estas variáveis foram mais evidenciadas.

Nota-se que as variáveis que mais explicam as fontes de interesses divergentes são alteração, prazos e rescisão, que correspondem a 42% das observações nesta categoria, demonstrando que as partes antecipam decisões para evitar conflitos e propõem mecanismos de correção de rumos.

Entretanto, o item prazos, apesar da frequência expressiva, somente nos Convênios R1, R2, D2 e D3 é utilizado para evitar conflitos, definindo os prazos para utilização dos recursos e execução dos serviços, mesmo que sem maiores detalhamentos. Nos demais, trata-se apenas de informar o período de duração do instrumento e da possibilidade de sua prorrogação.

No que se refere à categoria fontes de assimetria informacional, esta pode ser explicada pelas unidades acompanhamento dos trabalhos, decisões conjuntas e relatórios, que, juntas, somam 90% das observações, demonstrando que o principal busca se manter o mais próximo possível do processo para melhor controlar as ações do agente.

Tabela 4. Quantitativo das unidades de análise identificadas nos convênios.

UNIDADES DE ANÁLISE	NÚMERO DE OBSERVAÇÕES NOS CONVÊNIOS											T ¹	FG ² (%)	FT ³ (%)	
	U1	U2	U3	U4	U5	U6	R1	R2	D1	D2	D3				
Fontes de Interesses Divergentes															
Alteração/modificação	1	1	2	1	1	1	1	0	1	1	1	11	14	7	
Aplicação dos recursos	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	2	6	8	4	
Denúncia do convênio	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	5	2	
Destinação das receitas	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	4	2	
Divulgação	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	2	6	8	4	
Instauração de tomada de conta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	3	1	
Liberação dos Recursos	0	0	2	0	0	0	1	1	0	1	1	6	8	4	
Participação no Conselho Administrativo	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3	4	2	
Perdas	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	
Pessoal	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	2	6	8	4	
Prazos	1	1	2	1	1	1	1	2	1	2	2	15	19	9	
Propriedade das obras	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3	1	
Propriedade dos resultados	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	3	4	2	
Rescisão	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	7	9	4	
Restituição dos recursos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	3	1	
Suspensão de recursos	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2	3	1	
<i>Subtotal</i>	6	6	7	2	3	2	8	7	8	15	15	79	100	48	
Fontes de Assimetria Informacional															
Acompanhamento dos Trabalhos	2	3	1	1	1	0	1	0	0	2	2	13	43	8	
Decisões conjuntas	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	5	17	3	
Demonstrativos contábeis	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	7	1	
Livros de ocorrência	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	3	1	
Relatórios	2	1	2	0	0	1	0	1	0	1	1	9	30	6	
<i>Subtotal</i>	4	4	3	1	1	2	3	1	1	5	5	30	100	19	
Monitoramento e Controle															
Auditoria	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	2	5	10	3	
Cronograma Físico-Financeiro	1	2	3	0	0	0	2	1	0	1	1	11	22	7	
Fiscalização	2	3	2	1	0	1	1	1	1	2	2	16	31	10	
Plano de trabalho	0	2	0	0	0	0	2	1	0	3	3	11	22	7	
Prestação de Contas	0	1	2	0	0	0	1	1	1	1	1	8	16	5	
<i>Subtotal</i>	3	8	7	1	0	1	6	4	3	9	9	51	100	31	
Controle s/ Result. Não-Pecuniários															
Resultados não-pecuniários	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	3	100	2	
<i>Subtotal</i>	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	3	100	2	
Total de observações	13	18	17	4	4	5	17	13	12	30	30	163	100		

¹Total; ² Frequência relativa ao grupo; ³ Frequência em relação ao total

Fonte: Dados da pesquisa.

Dentre as unidades que se referem ao monitoramento e controle, nota-se que, de maneira geral, são introduzidas atividades de fiscalização e é exigido do agente a apresentação do plano de trabalho, cronograma físico-financeiro e prestação de contas. Apenas a auditoria foi minimamente observada, correspondendo a apenas 3% das observações.

Pode-se observar, Tabela 4, que há uma variação muito grande das questões de agência ao longo do período e que em 2006 há maior incidência, muito significativa. A possível justificativa é que nos convênios firmados em 2005 e 2006 foi introduzida uma visão diferente da administração pública, até então não identificada nos demais convênios, ou seja, mais gerencialista, voltada para resultados.

Nota-se, ainda, que em alguns momentos as questões de agência foram minimamente tratadas. Os Convênios U4, U5 e U6 que apresentam apenas 4-4-5 variáveis, respectivamente, foram firmados no período de 1988 a 1993. A justificativa para a baixa frequência das variáveis no período mencionado é que, em 1988, foi criado o Distrito de Irrigação Jaíba, que passou a responsabilizar-se pela gestão do perímetro e, conseqüentemente, pela gestão dos recursos. Dessa forma, ocorreu o afastamento da Ruralminas desse processo e, conseqüentemente, houve menor incidência das questões de agência nos convênios.

O fato de alguns convênios fazerem mais referência a questões de agências que outros ratifica a ausência de uma padronização ou de uma análise comparativa, o que revela condições para aperfeiçoamento e melhoramento deste instrumento de formalização de cooperações.

5.8 Considerações

Para analisar as relações estabelecidas entre os agentes executores da Política Pública de Irrigação foi utilizado o modelo “Teoria da Agência”. Com o estudo, buscou-se demonstrar a aplicabilidade dos conceitos da teoria e verificar a possibilidade de contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de formalização dos relacionamentos estabelecidos entre os entes da administração pública.

No processo de implementação da Política Nacional de Irrigação, particularmente do Projeto Jaíba, percebeu-se que foi instituída cooperação entre Governo Federal e Estadual, estabelecendo uma parceria entre os seus órgãos executores, Codevasf e Ruralminas, respectivamente, para desenvolvimento de atividades que visam colocar a política em ação. Nessa relação, a Codevasf assumiu a responsabilidade pelo fornecimento de capital e, ainda, manteve uma relação de permanência com o governo do Estado de Minas Gerais, o que a credenciou como principal para este estudo. Já a Fundação Rural Mineira – Ruralminas foi credenciada como agente, pois no período de 1984 a 1993 se manteve com a responsabilidade de gerenciar os recursos.

Em 1988, foi criado o Distrito de Irrigação Jaíba – DIJ, que também passou a responsabilizar-se, com a implantação do Projeto Jaíba, pelo gerenciamento de recursos, atuando como agente neste processo.

A Teoria da Agência centraliza-se na análise contratual *ex ante*. A partir do estudo de sua aplicação à realidade pesquisada, foi possível identificar variáveis que abrangem aspectos levantados na Teoria. Com base na Teoria da Agência foram propostas quatro categorias para análise e, a partir da pesquisa empírica, foram identificadas sete subcategorias, conforme descritos a seguir.

A primeira categoria – fontes de interesses divergentes – pode ser explicada pelas subcategorias: 1) ações preventivas: que buscam restringir o comportamento do agente e evitar conflitos, sendo estes inerentes à gestão dos resultados do projeto e da aplicação dos recursos; 2) evidências de possibilidades de conflitos em que são instituídas alternativas de rescisão, alteração e denúncia do convênio; e 3) ações punitivas: para casos omissos, quanto à prestação de contas e a má conduta na aplicação dos recursos.

No que se refere à segunda categoria – fontes de assimetria informacional – há as subcategorias: 4) mecanismos para minimizar a informação oculta em que se utilizaram relatórios, livro de ocorrência e demonstrativos contábeis; e 5) mecanismos para minimizar a ação oculta em que foram introduzidas formas de acompanhamento das atividades, além de imposta a prática de decisão conjunta, ambas com o objetivo de restringir o comportamento do agente.

De acordo com a Teoria, caso haja perfeito conhecimento dos resultados e completa transparência não haveria necessidade de monitoramento. Entretanto, com as constatações verificadas nos grupos de análise, percebeu-se que o processo não pode ser completamente observado pelo principal, que fica impossibilitado de delinear o contexto perfeito e ter completo controle sobre as ações do agente, necessitando, inserir mecanismos de controle e monitoramento.

De modo geral, os convênios analisados apresentam variáveis da terceira categoria – monitoramento e controle – que se referem à subcategoria: 6) sistemas formais de controle e monitoramento, constituída por cronograma físico-financeiro, plano de trabalho, prestação de contas, fiscalização e auditoria.

No que se refere à quarta categoria - controle de resultados não-pecuniários – foi identificada a subcategoria 7) ações preventivas, em que é definida a propriedade sobre os bens.

A incidência de variáveis nos convênios, que se referem à questão de agência, pode demonstrar que as instituições reconhecem que a separação da propriedade e do controle do capital pode conduzir ao surgimento de conflitos entre as partes, criando necessidade de acompanhamento e monitoramento.

Na análise das relações institucionais verificou-se que alguns convênios fazem mais referência a questões de agências que outros, revelando a ausência de uma padronização ou de uma análise comparativa que permitisse a consolidação das cláusulas que poderiam ser generalizadas para todos, o que revela a existência de condições para aperfeiçoamento e melhoramento deste instrumento de formalização de cooperações.

A aplicação da Teoria da Agência tornou possível melhor compreensão dos papéis desempenhados pelas partes, entretanto, como contribuição prática, a pesquisa demonstrou que os mecanismos (convênios) de formalização das relações entre o agente e o principal no processo de implementação da Política Pública não podem ser considerados completos porque eles não prevêm de forma adequada alguns aspectos relacionados às categorias de análise.

No que se refere a – fontes de interesses divergentes – não foram observadas cláusulas que introduzem previsão de multas e imposição de condições para aceitação dos serviços como forma de garantir a predominância do interesse do principal. Além disso, as variáveis que se referem a ações punitivas, como instauração de tomada de contas, suspensão e restituição dos recursos foram observadas em apenas seis cláusulas dos convênios analisados.

As variáveis que se referem a ações preventivas também foram minimamente tratadas, sendo que apenas a unidade liberação dos recursos foi observada com maior incidência. A variável prazo foi observada em todos os convênios, mas em sete destes trata-se apenas de informar o período de duração do instrumento e da possibilidade de prorrogação do mesmo. Acredita-se que poderia ser mais útil para restringir o comportamento do agente, criando parâmetros para o controle do andamento do trabalho.

Dentre as variáveis que representam as evidências de conflitos devido a interesses divergentes, apenas rescisão e alteração foram observadas com relativa frequência, demonstrando que as partes evidenciam a possibilidade de conflitos.

No que se refere a – fontes de assimetria informacional – não foram observados indicadores de andamento de trabalho e punição para os casos de

não repasse das informações, abrindo a possibilidade de aumentar a assimetria ao invés de minimizá-la como parece ser o principal objetivo.

Dentre as variáveis que demonstram a preocupação com a assimetria informacional, o relatório foi o instrumento mais utilizado para minimizar a assimetria. Entretanto, não foram observadas instruções quanto ao modelo de relatório e pouca inferência se fez sobre a periodicidade na apresentação do mesmo.

Quanto aos mecanismos de – monitoramento e controle – de modo geral, os convênios analisados apresentam variáveis de sistemas formais de controle e monitoramento, mas não foram observadas restrições orçamentárias e incentivos e/ou recompensas para estimular o comportamento do agente. Além disso, apenas em quatro cláusulas ficou implícita a possibilidade de institucionalizar a prática de auditoria.

Já no que se refere a – controle de resultados não-pecuniários – nenhum convênio fez referência aos resultados ou bens intangíveis oriundos da implementação do projeto, tais como aporte de conhecimentos, inovações tecnológicas, propriedade intelectual, etc.

Sabe-se que numa relação entre as instituições, que objetiva a execução de um projeto de tamanha magnitude e complexidade, além dos resultados esperados, é possível a obtenção de resultados não esperados, que podem gerar conflitos entre as partes se não forem previstos e controlados.

Notou-se que apenas três convênios apresentaram a preocupação em definir a questão, fazendo referências aos bens produzidos, transformados, adquiridos ou construídos com recursos do convênio e demonstrando preocupação com o uso indevido da publicidade.

Além disso, observou-se que os riscos são pouco explorados nos convênios. As fontes de incertezas ambientais e institucionais, assim como as possibilidades de ocorrência de eventos extraordinários que não podem ser controlados pelas partes são minimamente tratadas. Apenas nas cláusulas que tratam da alteração, que objetivam ajustar o convênio aos objetivos das partes, verificou-se que as partes reconhecem a possibilidade de conflito na execução do projeto, o que está relacionada a fontes de incertezas.

Outra observação se refere aos incentivos. Apesar dos convênios estabelecerem uma relação de parcerias onde, a princípio, há interesse comum, não foram observadas cláusulas de compensação, visando melhorar a eficiência dos contratos.

Também observou-se na Teoria grande preocupação em estabelecer sistemas formais de controle para amenizar as informações encobertas e o risco moral e alinhar o interesse do agente ao interesse do principal. Mas é necessário considerar que quanto maior o controle, maior o custo de agência, e à medida que surgem novos custos tende-se a inviabilizar a obtenção da melhor observação do processo e, conseqüentemente, o principal pode se dedicar à avaliação do resultado ou do produto. Entretanto, nos convênios não foi percebida intenção de realizar avaliação de resultado ou do produto, ou mesmo obtenção de melhores resultados, o que nos permite supor que as partes apresentam um comportamento orientado por contrato e não um produto com essa orientação.

Como contribuição teórica, esta pesquisa demonstrou que a Teoria da Agência poderia ser mais abrangente para explicar as relações entre principal e agente que ocorrem na implantação de uma política pública. Esta afirmação é baseada no fato da Teoria da Agência não prever os aspectos relacionados ao comportamento do principal, visto que é focada a necessidade de estabelecer normas e padrões de comportamento para que o agente execute o que foi proposto pelo principal, com a menor assimetria informacional possível.

Ao longo do processo de execução do Projeto Jaíba, verificou-se que as funções dos convenientes se alteraram e que, em alguns momentos, o principal assumiu responsabilidades perante o agente, que definiu padrões de comportamento para o principal. Apesar disso, o principal não deixou de apresentar as suas características básicas de acordo com a Teoria da Agência. Esta é uma lacuna que indica a possibilidade de ampliação da Teoria da Agência para suportar particularidades da administração pública.

Além disso, a Teoria reconhece que as partes buscam a maximização de interesses individuais, mas enfatiza que o problema de agência passa a existir no momento em que o agente passa a atuar em função de interesses próprios e não no melhor interesse do principal. Entretanto, em se tratando de

arranjos de cooperação institucional de longo prazo, entre entes da administração pública, o problema de agência também poderá surgir no momento em que o principal passa a priorizar outros objetivos, dedicando menos esforços (investimentos) para os compromissos firmados com o agente.

Na implementação da política pública, verificou-se que as fontes de recursos se alteraram no decorrer do processo, assim como as funções dos convenientes e, ainda, algumas instituições foram extintas e outras foram criadas e passaram a influenciar na implementação do projeto. Estas são evidências de que as mudanças do governo afetam a governança e colocam em risco os objetivos estabelecidos previamente pelas partes para execução de projetos de longo prazo.

Na literatura também verifica-se que a Teoria da Agência focaliza especialmente as condições necessárias para que os principais possam confiar nos agentes. Entretanto, na administração pública, ao se estabelecer uma parceria por meio de convênios, torna-se necessário que haja confiança mútua e que ambos, agente e principal, deveriam se preocupar com o estabelecimento de condições necessárias para que se possa garantir a continuidade dos empreendimentos.

Na Teoria são enfatizados esquemas de incentivos para melhor alinhar ou compatibilizar os interesses do agente com os interesses do principal. Nas relações entre órgãos da administração pública, em que a princípio o interesse é recíproco, acredita-se que o ideal seria inserir mecanismos para melhoria da eficiência dos convênios e aperfeiçoamento dos processos.

Apesar de acreditar que a Teoria poderia ser ampliada para atender peculiaridades da administração pública, conclui-se que, de modo geral, os conceitos desenvolvidos pela Teoria da Agência mostraram-se úteis para o gerenciamento desses arranjos de cooperação, permitindo a elaboração de modelos para o aperfeiçoamento dos processos de gestão de políticas públicas.

6 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE IRRIGAÇÃO

6.1 Introdução

A implementação foi considerada para este estudo como uma etapa do ciclo de políticas públicas que visam colocar em prática as decisões que antecedem a política.

Acredita-se que o processo de implementação é influenciado pela capacidade e disposição dos agentes responsáveis pela execução do projeto ou programa, pela capacidade do governo em acompanhar e empenhar recursos para os fins estabelecidos, e, ainda, está exposto a interferências relativas as redes de relacionamentos que surgem nesta trajetória.

Dessa forma, para melhor entendimento do processo de implementação, buscou-se identificar os padrões e as práticas adotadas pelos responsáveis pela execução do Projeto Jaíba, além de identificar, na percepção dos agentes políticos e burocratas, as variáveis que interferiram de forma positiva ou negativa na implementação da política.

Para tanto, buscou-se, primeiramente, verificar, junto aos entrevistados, qual a política originalmente formulada e, posteriormente, analisar como se deu o processo de implementação, cujos procedimentos encontram-se descritos na metodologia.

6.2 Procedimentos Metodológicos

A realização do estudo de caso do Projeto Jaíba Etapa I, cujo objetivo foi verificar como a Política Nacional de Irrigação – PNI foi implementada no norte de Minas Gerais, teve como suporte teórico os modelos clássicos *top down* e *bottom up*.

Na perspectiva *top down*, a implementação ocorre de acordo com o estipulado na elaboração da política, como um jogo de uma só rodada, em que as ações governamentais são realizadas de cima para baixo, partindo do pressuposto que existe uma administração perfeita.

Já a perspectiva *bottom up* parte da concepção que a administração não é perfeita, reconhece a possibilidade de trabalhar em ambiente em que negociações são necessárias, podendo gerar conflitos em função de divergência de interesses e assimetria de informacional. Pressupõe-se que a implementação é um processo de incertezas e, assim, procura garantir um grau de liberdade para o implementador lidar com o ambiente através da flexibilidade e do aprendizado.

Ambas perspectivas foram aplicadas na expectativa de identificar variáveis que causam impactos sobre resultados da política pública, para compreender melhor o processo de implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais.

Na coleta de dados foram realizadas entrevistas semi-estruturadas tendo como público-alvo os 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, considerou-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 com o Projeto, sendo selecionados aqueles que se encontram atuando na implementação do Projeto Jaíba e que atuaram por um período superior a dez anos.

Foram entrevistadas onze pessoas, sendo quatro atores políticos e sete atores burocratas, estes últimos vinculados às agências implementadoras Codevasf, Ruralminas e 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 2.

Quadro 2. Apresentação dos entrevistados para a realização da pesquisa.

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

Além das entrevistas, foi realizada pesquisa documental, contemplando os relatórios de avaliação do Projeto e os convênios firmados entre as instituições responsáveis por sua implementação. Foram considerados todos os convênios firmados a partir de 1984, assim como os relatórios de avaliação realizados no período de implementação do Projeto.

Os procedimentos de análise da implementação do projeto foram realizados de acordo com o exposto na Figura 7.

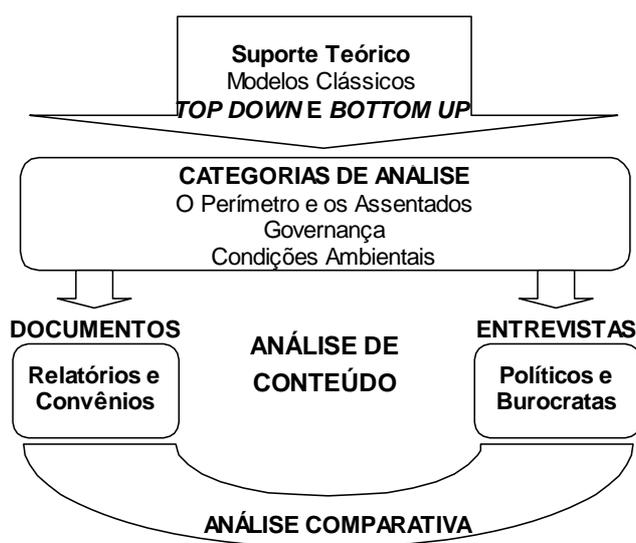


Figura 7. Procedimentos de análise da implementação da PNI.

Os dados obtidos nas entrevistas e nos documentos foram tratados por meio da técnica análise de conteúdo, que é considerada por Vergara (2005) como técnica para análise de dados que têm 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, contemplando ainda o Perímetro e os Assentados, visto que apenas parte da política está implementada.

Para 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, conforme consta no Apêndice IV. Admite-se a inclusão de outras surgidas durante o processo de análise ou exclusão se for este o caso.

Para tanto, foi necessário contar com o auxílio do software QSR N6¹, para criação de dois projetos para analisar a implementação da Política Nacional de Irrigação: Entrevistas e Documentos. Os procedimentos estão listados a seguir.

Para utilização do *software*, os textos relativos às entrevistas e documentos (relatórios e convênios) foram formatados conforme exigido e o *software* foi configurado para realizar análise por sentenças, como unidade de texto.

A seguir foram importados, para cada projeto, todos os textos relacionados.

¹ Software utilizado para aplicação da técnica análise de conteúdo.

De posse da grade preliminar das categorias, subcategorias e unidades de análise, Apêndice IV, deu-se início ao trabalho. Cada unidade de análise foi verificada em todos os textos de uma só vez, utilizando a ferramenta *Text Search*.

À medida que uma unidade era identificada, esta era automaticamente inserida no *Noder Explorer* → *Text Searches*, sendo necessário nomeá-la para facilitar a manipulação posterior. Foram identificadas cento e quarenta e oito unidades na análise das entrevistas e cento e onze unidades nos documentos.

Como na preparação da grade trabalhou-se com sinônimos, foi necessário agrupar as unidades em subcategorias. Para tanto, utilizou-se a ferramenta *Search & Compare Nodes* → *Boolean* → *Union*, ou seja, foi procedimento para unir as unidades de análise sinônimas às demais unidades, que explicavam uma subcategoria identificada na grade preliminar. Assim, as subcategorias foram criadas no software e estas foram salvas no *Noder Explorer* → *Node Searches*.

Utilizando a ferramenta *Browse*, cada subcategoria foi analisada e, nessa análise, foram percebidas outras unidades de análise e, ainda, verbos que contribuíam para explicar as subcategorias em estudo.

Para as novas variáveis identificadas, foi realizada uma nova pesquisa e o procedimento para agrupar as unidades em subcategorias foi repetido.

Por fim, após agrupar e classificar as respostas às perguntas que compuseram as entrevistas e as observações identificadas nos documentos em subcategorias, estas últimas foram agrupadas nas categorias que se desejou estudar e, posteriormente, tabuladas e apresentadas em forma estruturada para análise e interpretação.

Pretendeu-se, com a pesquisa, identificar na percepção dos atores e nas informações contidas nos documentos, como se deu a execução do Projeto Jaíba numa trajetória que vai da dicotomia de analisar sucessos (administração perfeita) e fracassos (administração imperfeita) para compreender melhor o processo de implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais.

6.3 A Concepção do Projeto – Política Formulada

Verificou-se, junto aos entrevistados, que o Projeto Jaíba tem sua origem no Planoroeste – Plano Integrado de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado de Minas Gerais –, cuja responsabilidade era exclusiva do governo de Minas. Além das ações previstas no Planoroeste, foi iniciado em Mocambinho, norte de Minas, um ensaio de irrigação, numa área de aproximadamente 1.500 hectares, com finalidade de promover a inclusão social dos habitantes da região. Esta ação estava em consonância com o empenho do governo em desenvolver a região e provocar uma mudança maior, conforme declaração de um ator político entrevistado:

[...] nós notamos que com a aplicação de 200 milhões de dólares naquela região, nós tínhamos que provocar uma maior mudança, uma operação mais forte para corresponder este investimento que estava fazendo e aquela região tinha um potencial muito grande. (E1)

Com o desejo de provocar uma mudança maior, o governo de Minas resgatou estudos realizados na década de 1960, pelo *Bureaux of Reclamation*, que indicavam uma área potencial de irrigação de 100 mil hectares para a região do Jaíba, cujas condições topográficas eram favoráveis, além do solo e uma elevação que não era absurda, conforme afirma o ator político E2. A partir daí, verificou-se que ocorreram esforços para dar continuidade ao projeto Mocambinho, e de acordo com o E1 começou-se a buscar alternativas, pois havia consciência dos problemas que seriam enfrentados, tais como o nível educacional do pessoal da região (a maioria analfabeta), o que exigia capacitar as pessoas para produzir, e ainda existia a preocupação com o mercado.

Os atores políticos mineiros, cientes das potencialidades da região e da necessidade de uma ação maior para obter melhores resultados com o projeto, iniciou-se uma discussão que envolveu os governos estadual e federal, cujas relações eram boas, como afirma E2:

Digamos que nesta relação muito favorável entre os dois governos, concededores dessas potencialidades do Jaíba, nós começamos a fazer um desenho melhor para a área. Mas, vejamos bem, nós tínhamos um programa maior que era o programa de

desenvolvimento integrado da região noroeste, a Ruralminas coordenava, e o Jaíba era um dos pólos importantes desse programa. (E2)

De acordo com E1, “se fizéssemos só irrigação, o máximo que a gente tiraria era o pessoal de uma miséria que existia para uma subsistência que não levaria muito longe.” Sendo assim, ainda segundo E1, “foram estabelecidos diálogos, realizadas reuniões e foi vislumbrado que a região tinha um potencial tão grande que comportava trazer uma força de trabalho de fora, criar ali um grande pólo, onde se inserisse o pessoal da região.”

Optou-se por realizar as mudanças no projeto Mocambinho, entretanto, estas ações não estavam previstas no Planoroeste. Iniciou-se uma discussão e, antes de definir a melhor alternativa, o governo federal foi convidado para ajudar na tomada de decisão referente ao projeto. Segundo E1, foi neste momento que o governo federal tornou-se parceiro do governo de Minas.

Ainda segundo E1, o Ministro do Planejamento se entusiasmou com a idéia, demonstrando que desde a concepção do projeto havia influência de interesses políticos administrativos, conforme pode-se verificar a seguir:

[...] ele era do Nordeste e achava que precisava haver uma ação maior no semi-árido, principalmente aqui onde a gente tinha mais acesso ao mercado, sabe, e isso ia se desenvolvendo ao longo do São Francisco e o grande sonho dele é que chegasse até o Piauí, ele era de lá. (E1)

De acordo com E2, o governo federal tomou a iniciativa de convidar empresários e atraiu aqueles de renome no País para formar uma comitiva para visitar o vale do São Francisco, juntamente com membros do governo. Naquele momento da década de 1970, a produção agrícola do País era inexpressiva e o Jaíba, no extremo norte de Minas, era, de acordo com E2 “uma região absolutamente subdesenvolvida, se é que existe essa expressão. Não tinha nada, era um grande vazio”. Entretanto a região do Jaíba apresentava potencialidades para o desenvolvimento de agricultura irrigada, o que impulsionou investimentos na região.

O governo do Estado, consciente das potencialidades do Jaíba, aproveitou a visita da comitiva para fazer uma apresentação do Planoroeste, em que estava contemplado o pólo Jaíba como uma das prioridades. Segundo

E1, os empresários da época, da área de álcool e açúcar, ficaram encantados com a região e na comitiva estava um dos maiores produtores de açúcar do Brasil e este se entusiasmou ainda mais e propôs engajar-se no Plano.

A partir daí foi realizado um rápido estudo, para ampliação do programa para 100 mil hectares, transformando o Jaíba em um grande projeto, em que a produção de açúcar seria o carro chefe (E2). Para E1, o objetivo na época era ter carro chefe, mas, em torno disso, haveria outros projetos que buscassem viabilidade econômica sem intervenção do governo para que o processo pudesse funcionar.

Segundo E1, o projeto foi elaborado e dividido em 4 etapas e decidiu-se que os governos federal e estadual, juntos, se encarregariam das etapas I e II, deixando a cargo da iniciativa privada as demais etapas, conforme o relato abaixo.

Fazer a primeira etapa e no outro governo fazia a segunda etapa, que seria feito por ações governamentais. E a terceira e a quarta etapa já seriam bem mais fáceis porque já tinha colocado a água no Jaíba I e Jaíba II, já tinha colocado a água no ponto mais alto e descer com a água é muito mais barato do que subir, não é? Então a idéia era essa, aí nós entregaríamos para a iniciativa privada e ela tocaria a etapa II e III e IV. E esta era a filosofia. (E1)

Segundo E2, com um apoio ostensivo do governo do Estado e do Governo Federal, com envolvimento dos ministérios do planejamento e da agricultura, as negociações evoluíram e Projeto Jaíba foi concebido para promover o desenvolvimento do norte de Minas e aumentar a produção agrícola do País.

Durante algum tempo, trabalhou-se com o objetivo de regularizar a área e nesse interino ocorreram mudanças de governo, mas o presidente eleito também aprovou a idéia e viu no projeto uma oportunidade de desenvolvimento. O projeto também contou com o apoio do Grupo Ometto² que capitaniava junto à iniciativa privada.

Em 1974, um dos idealizadores do Projeto Jaíba, o Secretário de Agricultura de Minas Gerais, assumiu o Ministério de Agricultura e, embora as questões de irrigação estivessem vinculadas ao Ministério do Interior, havia um ótimo relacionamento e isso contribuiu para a continuidade do projeto.

² Grupo Ometto – Empresa do setor suco-alcooleiro, atual COSAN.

Nesse meio tempo, foi criado pelo governo federal o programa Proálcool, que era uma prioridade muito grande naquela época e, embora esse programa estivesse ainda engatinhando, os empresários se sentiram muito estimulados, inclusive o caso do Ometto.

Em 1979, foi instituída a Lei n. 6.662/79, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação. Na percepção dos entrevistados, a Lei impactou minimamente o Projeto Jaíba, uma vez que este foi concebido numa fase anterior, mas, apesar disso, os entrevistados reconhecem que a Lei de Irrigação foi útil por possibilitar o aperfeiçoamento de mecanismos para estabelecer normas e critérios para a fixação das tarifas de água e para o controle de sua aplicação.

Na execução do projeto, ocorreram problemas técnicos relativos à engenharia e as obras não foram concluídas no período que se desejava:

A estação de bombeamento I é uma grande usina invertida. E com o aparecimento dessa fenda, não havia solução para a fundação ter a estabilidade que precisava. Aí começaram a fazer experiências, trouxeram profissionais internacionais, olhava aqui e não dava solução, até que acharam um engenheiro brasileiro aí que inventou uma tal de injeção de cimento, mas com isso atrasou a obra em mais de um ano e meio. (E1)

O projeto entrou num compasso de espera bem longo, tanto assim que, segundo E2, o que era para ter sido terminado em 1979 só foi concluído, praticamente, em 1984, devido aos esforços do presidente da Codevasf, desempenhando importante papel na captação de recursos junto ao BID e, assim, concluiu-se a primeira etapa, no que se refere à parte de engenharia. Para E4,

O Projeto Jaíba nasceu com um conceito, com uma conformação de grande projeto, que na década de 1970 era típico da época. Tudo era parte da cultura da época. Mas, a implementação dele não se completou naquele período e por isso mesmo da década de 1980 para cá ele começou a sofrer críticas até mesmo por ser chamado um mega projeto, quando o que se determinava é ter projetos menores. Não que ele seja inviável por isso. Ele não é inviável. Mas ele passou a ter dificuldades na sua implementação. (E4)

Por meio do Decreto nº 89.496, de 1984, que regulamenta a Política Nacional de Irrigação, foi limitada a participação das pequenas empresas nos projetos de irrigação, não podendo ocupar, em conjunto, área superior a 20%

do perímetro irrigado. Tal fato demonstra a preocupação de garantir a predominância do interesse social, e percebeu-se na fala dos entrevistados que ocorreu alteração de concepção do projeto em função da legislação:

No início, o Jaíba, eu posso estar errando um pouco, mas tinha uma concepção voltada para o pólo alcooleiro, grandes projetos, grandes projetos de implantação de indústria alcooleira lá, envolvendo o grupo Ometto. Depois com o programa de irrigação e com a Lei de irrigação também, que trabalhou o Jaíba para essa concepção de interesse social, que é empresários e pequenos produtores. Mais, a concepção pode ser que mudou mais nesta linha, trabalhando o projeto mais no foco de interesse social. (E7)

[...] aí entrou o pessoal do banco, aí para realmente concretizar a execução da Etapa I e das obras, eu acho que foi uma exigência, ... não sei, uma mudança, de que tinha que haver um assentamento de agricultura familiar. Nesse sentido teve alguma influência da legislação. (E10)

Verifica-se que as diretrizes que havia orientado a concepção original do Projeto sofreram alterações, privilegiando a vocação social em detrimento do modelo de desenvolvimento econômico apoiado em grupos empresariais. Além disso, de acordo com os dados obtidos no Relatório R3 (2007), a inversão do público a ser beneficiado prioritariamente pelo Projeto também foi influenciada por exigência do Banco Mundial, que passou a ser um dos maiores financiadores do projeto.

Constatou-se que, de acordo com a lei, foram instituídas as tarifas de K1 e K2, que se referem, respectivamente, ao pagamento, pelos assentados, do investimento relativo à infra-estrutura de uso comum e à cobrança pelo uso da água. Além disso, dentre os pressupostos básicos da Lei, verifica-se, além da preeminência da função social, a utilidade pública do uso da água e solos irrigáveis. Assim, verificou-se que o assentamento no projeto foi realizado beneficiando pequenos produtores:

Eu acho que contribuições da lei para o projeto foi mais em torno desses itens que eu te falei, porque eu acho que ela divaga muito que o projeto tem que ser assim, ser assado, mas na verdade na essência do projeto o que eles colocaram de essência da lei, é cobrar o K1 e o K2. Essa é a essência, é falar de K1 e K2 e falar que projeto público de irrigação tem que ter uma porcentagem de pequeno produtor. (E8)

A lei de irrigação que a gente mais discute é a cobrança de tarifa, dos fatores mínimos, a tarifa K1 e K2. (E5)

No que se refere aos benefícios da Lei, notou-se que o Programa Nacional de Irrigação – PRONI beneficiou o Projeto Jaíba, com recursos financeiros (E7). Segundo os entrevistados, a partir das determinações da Política Nacional de Irrigação, o projeto não sofreu grandes modificações, mas ocorreu uma lentidão na sua implementação, ocasionando atrasos e o não-cumprimento de metas, cujos motivos serão considerados a seguir.

6.4 Análise Descritiva das Entrevistas

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 análise do processo de implementação da política. Os relatos dos entrevistados foram tratados utilizando a técnica análise de conteúdo e foram agrupados em categorias-eixo, de acordo com os pressupostos básicos dos modelos clássicos *top down* e *bottom up*, como Governança e Condições ambientais. Além dessas, julgou-se necessário contemplar “o Perímetro e os Assentados”, visto que o processo de implementação está inconcluso. Os resultados obtidos estão apresentados de acordo com as categorias-eixo identificadas.

6.4.1 O Perímetro e os Assentados

Dentre os fatores que interferem na implementação do projeto de irrigação, principalmente um projeto de tamanha amplitude, 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.

No que se refere aos assentados, verificou-se que a **seleção** dos produtores não levou em consideração a vocação para agricultura e muito menos para a agricultura irrigada, privilegiando principalmente as famílias mais numerosas e que residiam mais próximas ao projeto (Quadro 3). De acordo com os entrevistados, tais atitudes se deram em razão de atender à legislação, além da interferência de pressões de movimentos sociais.

Quadro 3. Perímetro de Irrigação Jaíba e os Assentados, 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		
		Baixo nível cultural		x										
	Não têm	Tecnologia incipiente	x				x		x	x	x	x	x	
		Capacidade empreendedora					x				x		x	
		Capacidade para assimilar tecnologia					x				x			
		Capital									x	x	x	
		Escritura da terra					x	x		x	x	x	x	
		Lastro empresarial									x		x	
		Recebem	Assistência técnica	x	x			x				x	x	x
			Cursos de liderança					x						
Sua cultura	Não pagar empréstimos					x								
	Não criar vínculo								x			x		
	Esperar pelo governo				x	x			x	x	x	x		
Perímetro Irrigado	Possui	Custo alto		x	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	
	Caracteriza	Inadimplência					x			x		x		
		Cunho social	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
		Agricultura familiar	x								x			
	Necessita	Pequenos lotes					x			x		x		
		Âncora	x			x	x			x	x			
	Falta	Ocupar o restante da área									x			
Gestão mais eficiente		x												
Transferência de gestão						x		x	x	x	x			
Sustentabilidade		x			x	x					x	x		
Produção	Benefício	Gestão global								x				
		Janela de mercado					x							
		Necessita	x	x							x	x	x	
	Falta	Novo comportamento					x						x	
		Novo comportamento					x						x	
Falta	Novo comportamento					x						x		
	Estudar logística				x					x	x	x		

Fonte: Dados da pesquisa.

[...] foi feito um assentamento aonde agricultura requer capital e tecnologia intensiva e as pessoas que foram escolhidas ali, quer dizer, não teve uma seleção devida. E essa seleção... 87% era analfabetos e pequeno produtor, com cinco hectares, mal assessorado tecnicamente, não tinha assim, canais, uma logística estudada para como ele chegar ao mercado, quer dizer, todos os problemas que o pequeno produtor tem no Brasil, que ali não é privilégio do pequeno produtor, ali se acumulava devido estar no semi-árido. (E9)

Tal fato gerou complicações para o projeto e, segundo E2, “há dificuldade de você fazer produção exponencial em áreas onde a questão social na seleção foi muito mais importante que a competência para gerir produto, para produzir.”

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 há preocupação do governo em propiciar capacitação para os agricultores desde a concepção do projeto, que, segundo E10, se refere à **assistência técnica** rural prestada por órgãos governamentais ou pela iniciativa privada. No que se refere a instrumentos de gestão, esta foi observada apenas na presente década, nos últimos três anos, com introdução de cursos de capacitação referentes à **liderança** e gestão. De acordo com E5, é necessário que os agricultores aprendam a se relacionar com o mercado para descobrirem uma forma diferente de produzir.

Outro problema enfrentado no projeto é a falta de documentação das terras, uma vez que 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, conforme demonstrado no Quadro 3, que os pequenos produtores possuem uma **tecnologia** insuficiente para 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. De acordo com E5, irrigar à noite proporciona 75% de abatimento na conta de luz.

Segundo E10, com os equipamentos atuais, o agricultor fica limitado, pois “é um processo mais trabalhoso e ele tem mais custo, tanto fisicamente para ele, que não agüenta muito tempo e, se a área for grande, ele tem que pagar gente para ficar trabalhando para ele à noite”, trocando canos durante a madrugada. De acordo com o entrevistado, a solução é implantar um sistema automatizado:

[...] micro-aspersão ele controla, então realmente vai fazendo o manejo automático. Essa é a condição ideal. É facilitar para que ele consiga naquelas oito horas e meia do benefício noturno ele absorve tudo. É o que o empresário faz. (E10)

Verificou-se que a não-inserção de novas tecnologias acarreta um custo de operação e manutenção elevado para o pequeno produtor, pois, segundo E5, é caro estar num perímetro irrigado. De acordo com o entrevistado, existe um movimento no Distrito no sentido de buscar um financiamento para um programa de modernização, e, apesar de reconhecer que o distrito não tem diretamente responsabilidade, acredita que esta ação é importante para garantir o sucesso do empreendimento. E9 reconhece que a questão de medidores noturnos é um grande problema atual, pois o sistema de irrigação, da forma como foi montado “é praticamente inviável para a região hoje”.

Percebeu-se nas entrevistas que há consciência de que o pequeno produtor não tem como arcar com os custos da modernização do processo, por outro lado, 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”.

Observa-se, no Quadro 3, que todos os entrevistados concordam que trata-se 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 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, ou seja, o projeto precisa se inserir na economia de mercado para que possa ter sustentabilidade desejada.

Como benefícios do projeto, 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, no Quadro 3, que grande parte dos entrevistados corroboram da opinião que trata-se 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:

Se você me perguntar se financeiramente tem retorno, eu diria que falta muita coisa ainda para ter o retorno financeiro, mas o retorno social eu não tenho dúvida. Porque todas estas discussões, vamos chamar assim, todas estas interperes que acontece no projeto, isso faz parte, um projeto na área de pecuária também tem os seus problemas, então não se pode olhar apenas o projeto de irrigação em si. Para mim, o Jaíba está cumprindo o papel, poderia estar bem melhor, mas está cumprindo o seu papel. Sou um defensor. Eu acho que o custo de oportunidade tem que ser bem analisado e o custo de oportunidade do Jaíba é altamente satisfatório. (E7)

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. Segundo ele

[...] a quantidade de inadimplência de produtores ali é muito grande, né. Falsas expectativas... depois falei, você pega metade da área –

eu fui contra esse negócio – metade da área e sede à pressão social. O que se produziu?. (E2)

a dificuldade é você vender uma coisa para o dono. Porque eles são os donos... quem decide na Assembléia geral é o indivíduo. Você nem imagina, mas de repente os caras falam assim, queremos água de graça. Quem é que vai pagar a Cemig? A Cemig vem aqui e corta a energia da EB1. Quantos empresários e produtores que estão produzindo que vão ficar sem água, que vão perder a lavoura. Olha o preço dessa indenização, entendeu? Irrigando ou não tem a folha para pagar. (E5)

Além disso, nota-se que a cultura do paternalismo se fez presente entre os assentados, que 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...”

Notou-se que 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. De acordo com E5, acarretou sobrecarga de atividades para o Distrito que implicava o exercício de funções eminentes a uma prefeitura. Segundo E5 e E9, a cultura do **gerencialismo** é recente na administração pública e alguns benefícios já podem ser notadas e se referem à modernização de processos.

Algumas dificuldades pontuais também acarretaram em atrasos para o Projeto, dentre elas está a **doença da banana**. Verificou-se que havia no projeto uma perspectiva de que os recursos oriundos da aplicação da C2³ (empresarial) estariam retornando para o fundo Jaíba. Entretanto, parte disso não ocorreu em função de uma doença que tomou conta dos bananais de Jaíba, como relata E9:

[...] na hora que eles iriam começar a pagar o banco os retornos já estavam sendo comprometidos devido aos prejuízos oriundos dos bananais, das doenças. [...] o indivíduo só vive de... daquela cultura e daquela Gleba, ele não tinha como pegar recurso no banco e nem para substituir a lavoura. E o banco não tinha como financiar porque as regras do banco central são muito rígidas e ele não tinha lastro para alavancar mais recurso. Então se não tinha lastro para alavancar mais recursos, ele cruzou os braços e viu o negócio dele indo por água abaixo. Ele não tinha como substituir a lavoura no curto prazo, a dívida, os compromissos bancários chegando, não tinha como honrá-los, porque a banana deu doença e aquilo virou uma bola de neve. (E9)

³ C2 é uma área denominada empresarial, com lotes de 20 e 50 hectares.

De acordo com o ator burocrata E9, em função da doença da banana, a Etapa I virou um desastre e ficou desacreditada. O entrevistado E10 acrescenta que os pequenos também tiveram perdas com essa doença da banana e que muita gente perdeu tudo, sendo este um diferencial que influenciou negativamente no sucesso do projeto. De acordo com E10, o projeto estava muito bom, “estavam com dinheiro e de repente tem um impacto assim que arrasa”.

Nota-se que atualmente o projeto, além do foco social, busca a **sustentabilidade** econômica e, para tanto, segundo os entrevistados, necessita ocupar o restante da área para ratear os custos e aumentar o faturamento com a cobrança de tarifa de água.

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

6.4.2 Governança

Governança se refere à capacidade de colocar em prática as políticas formuladas, ou seja, aos aspectos instrumentais da governabilidade. Segundo Araújo (2002), "entende-se a governança como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas". De acordo com o autor, a governança tem como postulado fundamental condições mínimas de governabilidade. É sob esta perspectiva que o conceito de governança foi aplicado nesta análise, ou seja, considerando os aspectos relacionados ao processo de gestão.

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

Na opinião dos entrevistados, foi estabelecida uma parceria entre os agentes executores e ocorreram **ações conjuntas** durante toda a implementação do Projeto. Para isso, como afirmaram cinco entrevistados, foi estabelecida uma divisão de tarefas, em que a Ruralminas assumiu responsabilidades no que se refere à infra-estrutura social, implementando ações previstas no Planoroeste e, por outro lado, a Codevasf com ações específicas para o Projeto de Irrigação (E11).

Notou-se que na relação entre os agentes executores ocorreu uma divisão de funções devido à escassez de recursos, principalmente por parte do Estado de Minas, mas foi estabelecida de comum acordo entre as partes:

O governo federal tinha dinheiro e nós tínhamos dinheiro. Ta certo? Houve um acordo. Vocês ficam com a área de legitimação de terras e deixa que o resto nós tocamos. E vocês ficam com área de implementação de escolas, postos de saúde e etc então houve uma combinação nesse sentido. Quando veio do governo Tancredo aí já houve um certo distanciamento notável. (E1)

Nessa parceria, ambas as instituições demonstram ter como **objetivo** o desenvolvimento socioeconômico e a agricultura irrigada, o que também pode ser observado nos relatos abaixo:

A Ruralminas tinha duas linhas de ação. Ela herdou essas funções do antigo departamento de terras, de colonização e da política de assentamento, de regularização de terras devolutas e o Planoroeste. [...] assumir, coordenar e implementar o programa de legitimação de terras devolutas, digamos, responsabilizados pelo arquivo fundiário mineiro e implementar o Planoroeste. (E2)

A Codevasf tem como objetivo básico desenvolver o Vale do Rio São Francisco, com aproveitamento dos recursos naturais, voltados para implementação de projetos de irrigação, ações de natureza social dentro do Vale e, dentro desse universo de ações de projeto social, além do projeto de irrigação. (E7)

[...] o objetivo da Ruralminas naquela época apareceu a irrigação a partir dos estudos do *Bureaux of Reclamation*. que entendeu que aqui era uma área com potencial para irrigação, porque na realidade a Ruralminas mexia com assentamento de sequeiro. (E8)

Entretanto, verificou-se que as instituições foram concebidas com propósitos diferentes, sendo necessárias ações para alinhar os interesses dos agentes, e, no que se refere à questão social, esta foi observada apenas nos objetivos da Codevasf.

Verificou-se que, no passado, mais precisamente na década de 1970, os agentes executores do Projeto Jaíba dispunham de maior autonomia, uma boa infra-estrutura e estrutura administrativa forte, com técnicos administrativos e para implantação do projeto em número adequado e com a qualificação desejada, conforme afirma o entrevistado político E1.

Segundo os entrevistados, com o processo de modernização vivenciado no País e com as mudanças ocorridas na administração pública brasileira, este quadro não se manteve ao longo dos anos. De acordo com E8, em alguns períodos, um dos implementadores quase foi extinto, preconizou a política de desvalorização dos servidores e centralização dos serviços, o que acarretou muitos prejuízos.

Para os entrevistados E1, E4 e E8, no período de implementação do projeto ocorreu **oscilação na performance** das agências executoras (Quadro 4). De acordo com o ator político E4, tanto a Codevasf quanto a Ruralminas “tiveram momentos críticos e momentos de grande devoção, desprendimento em relação ao projeto”.

[...] o governo de Minas em algum momento não viu a Ruralminas, como você diz, como agência implementadora, nem como agência importante para nada. Tanto que deu a ela outras funções vamos dizer assim, a deserdou politicamente. (E4)

Isso variou conforme o momento da história, teve momentos bons do lado federal ou melhores e piores. E também do lado de Minas, teve momento da Ruralminas que ela deu as costas. Aquilo ali passou a ser “desimportante” do ponto de vista do conceito dos 100 mil hectares. Chegou até a própria Ruralminas, não só no Projeto Jaíba, mas ela quase foi extinta. (E4)

Quadro 4. A Governança no processo de implementação, na percepção dos atores políticos e burocratas.

SUBCATEGORIAS		UNIDADES DE ANÁLISE	ENTREVISTADOS										
			E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8	E9	E10	E11
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, mas na quant. necessária		x			x		x	x		x	
		Pessoal terceirizado						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
		Site										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	
		Auditoria										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		
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				

Fonte: Dados da pesquisa.

Com os relatos anteriores, nota-se que a performance das agências foi influenciada pelas mudanças de governo e pelas influências políticas, o que implicou escassez de recursos, conforme relatam E1 e E7:

Eles sempre deram prioridade ao Nordeste. Isso aí nós reclamávamos. Eles sempre davam prioridade aos projetos do Nordeste e se deixássemos eles usavam os recursos todos lá. Quando a gente batalhava muito por recursos, mas na hora dos ajustes se a gente não brigasse ... Precisava ficar em cima. Isso tudo atrasa. (E1)

[...] mas o problema é questão de prioridade, prioridade do governo, o governo priorizou outro investimento além deste do Jaíba, então com isso os recursos foram escassos em vários momentos, aliás os recursos sempre foram escassos, foram poucos os recursos. (E7)

Verificou-se que ambas as instituições sofreram **interferências políticas**, mais fortemente observada na Codevasf, que, segundo os entrevistados, foi devido ao fato de trabalhar com muitos projetos de irrigação e, assim, sofrer influências múltiplas de demandas políticas.

Devido às influências políticas, os entrevistados corroboram que a Codevasf privilegiava a aplicação de recursos no Nordeste, sendo necessário o esforço dos agentes mineiros para garantir a devida atenção para o Projeto Jaíba e, ainda, afirmaram que Minas Gerais nunca foi prioridade para o governo federal:

[...] a Codevasf como ela é nacional, aí a estória é um pouco mais complexa, da mesma idade do Projeto Jaíba. Ela foi criada e logo começou a participar aqui. Mas a Codevasf, ela tem uma influência múltipla de demandas políticas e de convergência de interesses, o que Minas nunca foi prioritário. Não que o Projeto Jaíba foi eliminado, nunca foi, no que ele entrou na Codevasf ele nunca saiu. Mas não necessariamente era o projeto mais importante. Tanto que projetos que começaram depois do Jaíba estão mais avançados, começaram na mesma época e estão maduros a mais tempo que o Projeto Jaíba. (E4)

Apesar dos problemas que se referem à **falta de prioridade** para o projeto, E1 reconhece que no momento em que faltaram recursos no 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. O entrevistado atribui este fato ao bom relacionamento que havia entre os governos federal e estadual.

Olha, funcionou muito em relação, vamos chamar, a política do governo do Estado e do Governo Federal. Nós tivemos um ótimo relacionamento com o governo federal, com isso, a gente tinha um ótimo relacionamento também lá com a Codevasf naquela época. (E1)

Nota-se que há o reconhecimento de que as duas instituições foram fundamentais para a realização das atividades até então. Apesar de a Ruralminas, atualmente, se dedicar a cuidar da parte fundiária no que se refere ao Projeto Jaíba, conforme afirma E6, no passado participou ativamente da vida do Perímetro e do município. Segundo E8, a Ruralminas

[...] tinha a função de fazer essa adequação de infraestrutura aqui do núcleo, de logística para o pessoal ter onde morar, ter essas condições, foi isso que a Ruralminas fez e concluiu, tem um monte de casa aqui concluída naquela época. (E8)

Verificou-se que, durante a implementação do Projeto, também ocorreram oscilações na **performance dos burocratas**. Em determinado momento, observa-se um sentimento de completo comprometimento com o projeto, em outros, há disfunções da administração pública burocrática:

Muita amizade! Ah! Era! A gente fazia qualquer coisa. Estávamos contaminados, sabe? Com o objetivo de fazer, de mudar. O Estado estava numa posição lastimável. Cinco anos de escassez, com governo federal segurando. Não deixando o Israel avançar, então havia, havia assim, a conjuntura era muito favorável ... para trabalhar... nós não tínhamos hora, dia... (E2)

Por isso que eles falam que é complicado quando você tem pessoas administrando projetos e eles não vão bem porque as decisões das pessoas levam à dificuldade. Porque sempre tem um bom motivo para não fazer, entendeu? [...] as dificuldades que nós passamos, é que existe sempre bons motivos para não fazer a coisa certa. Por exemplo, nós temos dificuldades, inclusive internos nossos, porque? Porque às vezes as pessoas acham que a interpretação, certa, que eles tem é muito mais importante do que aquilo que está escrito. (E9)

Para o ator político E3, um dos problemas mais graves enfrentados no Projeto Jaíba é a falta de **definição política**, de institucionalização de uma política de Estado e não de Governo, conforme se observou ao longo do processo:

[...] o maior problema que eu acho é a definição política, decisão de governo total, esse que é o grande problema e, em função disso, é falta de recursos de toda natureza. O Projeto Jaíba, desde aquela época até, se tivesse uma definição política pra isso, a situação era

completamente diferente. Então, se nós tivermos ao invés do governo federal, essas verbas que eles estão aplicando em projetos ... procurasse enfatizar o desenvolvimento, efetivamente o desenvolvimento desses projetos que já estão com a base, a base já está pronta... a captação, os canais principais e etc. Tem uma série de projetos nossos de irrigação que nós temos em Minas Gerais que estão paralisados ou desestruturados por falta de recursos... é um investimento baixíssimo, nesses projetos que já existem, que estão mal... ainda não estão acabados, vamos dizer, ou estão mal administrados, ou estão mal conduzidos por falta de recursos. (E3)

De acordo com o entrevistado, a institucionalização de uma política de governo garantiria a aplicação de recursos para finalizar os projetos em andamento e evitaria resultados como o do Jaíba, que está operando com menos de $\frac{1}{4}$ da capacidade instalada, o que, segundo E3, é uma irresponsabilidade dos governantes para com a sociedade.

Verifica-se no Quadro 4 que apenas três entrevistados fizeram referência às **disfunções da burocracia**, associando aos entraves para se implementar ações da administração pública. Para o ator político E1, a disfunção da burocracia estava relacionada ao engessamento do sistema, conforme pode-se constatar a seguir:

Morosidade era a dificuldade burocrática mesmo que era muito grande, muito grande. Mas, a evolução do processo produtivo foi isto. E foi um período em que as coisas funcionaram razoável, mas com muita dificuldade, porque a burocracia era outra, não tinha mais aquela autonomia. (E1)

Já o entrevistado E11 deu ênfase às disfunções relativas ao processo de titulação das terras do projeto (aos lotes), conforme descrito abaixo:

[...] pra você vender você tem que apresentar mil documentos, a relação do vendedor é essa, a relação do comprador é essa. [...] tem que provar que não deve pra prefeitura, tem que provar que não devo para o governo federal, tem que provar que não devo para o governo do Estado [...] você fica bobo de ver, é trem pra advogado, não é trem de empresário[...] (E 11)

Para o E6, nos últimos anos, o Estado modernizou seus mecanismos de controle, o que era necessário, mas também criou amarras para a realização de problemas rotineiros, o que resulta em perdas para a administração pública.

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 e, nos últimos anos, os serviços de apoio foram terceirizados.

Verificou-se que, atualmente, as instituições não têm **autonomia** financeira e, em função da modernização do sistema de controle observada na presente década, há uma tendência a 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 sim impediu que as metas fossem cumpridas, fazendo com que o projeto caminhasse em passos mais lentos:

Esse processo de implementação é evidente que, de acordo com a crise econômica do País, também tivemos crises. Houve épocas em que o orçamento era ínfimo e não dava para continuar a implantação e foi por isso que houve os atrasos, por falta de recursos... Não havia interrupção, mas caminhava em passos mais lentos. Ou seja, se você tinha uma meta de implantar tantos km de canal, você implantava menos ou não implantava naquele ano, deixava para o próximo. Esses períodos eram muito difíceis, viu. (E7)

De acordo com E8, atualmente, desde que os recursos estejam previstos no planejamento, não há problemas com a sua liberação. Segundo ele, a administração atual está trabalhando com recursos assegurados, o que favorece a realização das atividades propostas. E6 acrescenta que, para despesas corriqueiras, é liberado um “suprimento” cujo limite deve ser observado. Entretanto, E10 ressalta que, apesar de programados os repasses, nem sempre eles são transferidos na quantidade acordada.

Quanto ao **processo informacional**, trata-se de uma prática utilizada para amenizar a assimetria informal na administração pública. De acordo com E1, na década de 1970, toda informação era relatada, devido à proximidade que havia entre os atores políticos e burocratas. Segundo ele, havia um sistema de acompanhamento próprio, de cada órgão, em que representantes acompanhavam os trabalhos de perto, mantendo os dirigentes bem informados. 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 tem sido mensal.

Verificou-se que o Distrito também utiliza relatórios mensais para manter a Codevasf informada de suas atividades e, no que se refere ao governo de Minas, a informação é repassada quando solicitada (E8). De acordo com E10, as informações do Distrito também são disponibilizadas para o público através da internet, por meio do site <http://www.projetojaiba.com.br>, e acrescenta que há o hábito de repassar informações sempre que surge um novo fato. Além disso, E5 ressalta a preocupação com a disseminação da informação interna, sendo que solicita aos supervisores relatórios quinzenais, além do relatório diário de serviços para o devido acompanhamento.

Notou-se que a Codevasf não era monitorada pelo governo do Estado, mas sim pelo Ministério ao qual estava vinculada, para o qual repassava e ainda repassa as informações, atualmente, com periodicidade mensal, em forma de relatórios estruturados (E7).

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, e o Projeto passou a ser considerado como projeto estruturador para o Estado, 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 do E9, ainda são necessários esforços para criar no Estado o acompanhamento da gestão global do projeto, “criar uma estrutura, porque tem as vinculadas, cada um indo com o seu papel lá. Mas tem que ter um coordenador aqui oh!”. Segundo o entrevistado, o motivo é a necessidade de dar ciência ao Secretário de Agricultura de todos os fatos relacionados ao Projeto.

No que se refere à capacidade de **controle**, verificou-se que, em todo período de implementação do Projeto Jaíba, havia a preocupação em estabelecer sistemas formais de monitoramento e controle, porém nota-se maior intensificação das ações no momento de concepção do projeto, década de 1970, e após os movimentos reformistas do Estado, mais efetivamente no

início da presente década. Dentre os mecanismos, destaca-se o plano de trabalho.

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.

Após a criação do Distrito de Irrigação Jaíba - DIJ, de acordo com o entrevistado E8, a participação do Estado junto ao Projeto Jaíba “era simplesmente como membro do conselho do DIJ, uma participação bem incipiente”. No que se refere a sistemas formais de controle, segundo E8, não mais existiam, pois o Estado havia se afastado do projeto e todo e qualquer controle passou a ser de responsabilidade da Codevasf.

Por outro lado, o governo federal manteve junto ao Distrito os sistemas formais de monitoramento e controle, a começar pelo plano de trabalho. Segundo E10, no referido plano são introduzidas exigências previstas nos convênios e este funciona como um planejamento, que tem que ser apreciado e aprovado pela Codevasf para ser executado, conforme determina a Lei nº 8.666/93 no seu Art. 116. Além disso, faz-se necessária ainda a prestação de contas, tanto internamente, para o Conselho Fiscal, quanto para a Codevasf, que também mantém junto ao projeto um “olheiro”, que, segundo E10, exerce a função de supervisão, o que também está previsto em convênio, como os demais mecanismos.

O ator burocrata E5 acrescenta, ainda, informações sobre o controle interno exercido pelos supervisores:

[...] tem supervisor elétrico, tem supervisor mecânico, tem supervisor de estradas e canais, tem supervisor de operação e distribuição de água, tem supervisor financeiro e tem o coordenador técnico-administrativo e tem o gerente executivo. Acima do gerente executivo nós temos o conselho fiscal, o conselho de administração e Assembléia Geral. São mecanismos internos. (E5)

Além dos sistemas formais de monitoramento e controle internos, ou seja, decorrentes de órgãos da própria estrutura em que se insere o órgão controlado (DI PIETRO, 2003), conforme constata E10, o Distrito recebe visitas

do TCU, com uma certa freqüência, para realização de uma auditoria contábil. Trata-se do controle externo, que, de acordo com Di Pietro (2003, p.600), é o controle exercido de um dos poderes sobre o outro, o que está previsto na Constituição Federal.

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 seus projetos prioritários. Segundo E9, as ações do projeto passaram a ser orientadas para resultados, dentro de uma determinada meta que havia para cumprir. “Tinha prazo, antes não tinha não. Antes [...] não existia nada. Não tinha uma coisa sobre gestão, tanto na Codevasf quanto na Ruralminas. Você não encontrava um trabalho sobre gestão. Tinha obra” (E9). Além disso, percebeu-se que atualmente a Secretaria de Planejamento está desempenhando o papel de 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 houve 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. Começou com esse negócio do EBI que deu problema, com a falta de recurso que o governo federal não colocava, a Codevasf com falta de dinheiro e com isso foi atrasando, atrasando, atrasando e aí chegou no que chegou [...] (E9)

Numa visão mais moderna, voltada para as novas práticas de administração pública, houve críticas às instituições, que, segundo E9, não se modernizaram o suficiente para implementar um projeto com visão de futuro:

Todos os dois são obreiros. Então acabou a obra, acabou. Gestão não é com eles. São instituições viciadas em só fazer obra. Você

pode ver se a Codevasf fosse sucesso e a Ruralminas, a Codevasf tem mais de 120 hectares com infra-estrutura pronta e não está produzindo. Com estação de bombeamento, canais e tudo. Quer dizer, falta gestão. Para que foram feitas as obras? Não foi para produzir? (E9)

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 foi introduzida apenas nos últimos anos, conforme relato de E4:

Quer dizer, o governo de Minas, principalmente agora nos últimos anos, tem tido uma visão de gestão da coisa pública muito aprimorada, muito mais dedicada, o governo federal em algum momento se beneficia disso, porque facilita a possibilidade de resultados quando transfere dinheiro para empreendimento mineiro. Seja transferindo dinheiro para o governo do Estado ou seja realizando... quando o governo de Minas assume a responsabilidade de contra-partida cumpre com mais veio, o que não aconteceu nos governos anteriores. (E4)

De acordo com E9, essa **visão gerencial** começa a ser percebida no projeto, uma vez que “hoje se vê que empresário, que empresa é importante para criar âncora”.

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

as épocas mudam, as coisas mudam. O jaíba nasceu num período de governo forte, num período autoritário. Tinha metas programadas, tempo pra fazer e vamos fazer e pronto, certo? O governo foi se tornando cada vez mais democrático, mais participativo, a sociedade, é reivindicatória, então é uma série de modificações nesse processo todo aí, que vai tornando o governo incompetente para fazer estas coisas. (E11)

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.

Entretanto, notou-se que na administração atual foram introduzidas práticas de gestão que estão em consonância com os pressupostos da *New Public Management*, em que busca-se uma administração mais orientada por resultados. Tal afirmativa pode ser confirmada pelo ator burocrata E9, que ressalta a importância da utilização da matriz de planejamento, em é estabelecido um cronograma de atividades para as diversas instituições envolvidas na implementação do Projeto, além de exigido o cumprimento das metas.

6.4.3 Condicionantes 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, e estes podem contribuir para justificar possíveis atrasos na implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais. Tais motivos foram sistematizados e apresentados no Quadro 5.

Quadro 5. Condicionantes ambientais no processo de implementação, 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 Exageros Alto custo		x		x				x			x
										x	x	x	
Mudanças de Governo	Resultaram	Descontinuidade Instituições frágeis	x	x	x	x				x	x	x	x
											x		x

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota-se no Quadro 6 que cinco dos entrevistados apontaram a **ideologia** como um fator que influenciou negativamente na implementação do Projeto Jaíba:

É muita ideologia lá. Porque quanto existe um bolsão de pobreza e de problemas é o prato cheio para o intelectual e empresa chegar ... esse pessoal, o pobre é massa de manobra no Brasil, como em todo lugar do mundo. E isso virou um processo ideológico ali dentro. O projeto sendo malhado e tudo. (E9)

De acordo com E1, E2, E8 e E9, a ideologia 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.

Verificou-se que o projeto foi afetado negativamente pelas **políticas econômicas** adotadas pelo governo brasileiro a partir da década de 1980, implicando escassez de recursos:

Esses planos econômicos que nós tivemos, aqueles 7 famosos inclusive o real, que acho que foi o que mais judiou, fazendo âncora cambial, aumentando taxas de juros, deixaram a agricultura numa situação de penúria, de arraso. E aquela euforia que existia na década de 1970 praticamente acabou. Então o negócio andou muito lento. Foram 20 anos aí de atraso. Nós tivemos 20 anos praticamente paralisados. Com esses 7 planos. Começou lá atrás com o plano cruzado e todos eles foram violentos. (E1)

Além disso, segundo E4, na década de 1980 e início da década de 1990, Minas ficou fora do mercado internacional e, segundo o entrevistado,

[...] uma das dificuldades que eu acho que houve com o Projeto Jaíba, dada a dimensão dele, é que eu acho que não houve acompanhando com o mesmo fôlego do seu conceito inicial. Não houve a mesma dimensão, por exemplo, no fluxo de recursos, no fluxo da concentração da sua sugestão. Ora influência federal, ora estadual [...] (E4)

Verificou-se, ainda, que 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 empenhar grandes investimentos, necessitando realizar

adaptações no gerenciamento do projeto, dando início à implementação da irrigação de subsistência:

O Tancredo não tomou posse, mas entrou o Sarney e começou haver uma discussão em que os empresários acharam que era melhor... os projetos de grandes empresas lá dentro não andaram como a gente previa, não tinham prioridade. E a fruticultura que foi eleita estava em altos e baixos e começou a entrar na rotina que sabíamos que poderia acontecer e que nos preocupava, que era ser uma área de subsistência. (E1)

Segundo o ator político E1, “irrigação de subsistência é um negócio meio fora de senso, mas infelizmente caiu nesta rotina”. Verificou-se que foram assentadas 1830 famílias, um número acima do previsto no cadastramento e, ainda, “foi feito um grande esforço para ali ser um assentamento. Vinha gente de fora, parava lá e acabava ganhando um lote” (E1).

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:

[...] claro que essa legislação trabalhista afetou profundamente a atividade agrícola de pequeno porte, nós sabemos disso. A aplicação de uma lei urbana no meio rural foi uma mudança radical para pior. Claro que houve ganhos sociais e políticos, mas será que foi bom, será que nós temos mais empregos, mais produção com isso? (E2)

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 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”.

Verificou-se que 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 o entrevistado E2, “as medidas mitigadoras não aconteciam na velocidade e 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 pode-se observar nos relatos a seguir:

Esse choque entre o desenvolvimento de um projeto que não estava sujeito a certas normas e de repente você não tem apenas as normas, mas uma pressão enorme, externa, às vezes sem muito discernimento ou bom senso em relação ao processo que já estava em andamento, isto tudo provoca perdas enormes de tempo e, obviamente, quando eu falo perda de tempo num processo desse, dos embates ou empates do tipo adicionais, eu estou falando em perdas efetivas, inclusive financeiras. (E4)

[...] o Jaíba sofreu, isto é importante, muitos atrasos em decorrência de um aperfeiçoamento das demandas, das concepções ambientais... Houve um amadurecimento, as cobranças quanto à preservação ambiental foram crescendo e o Jaíba, eu não vou dizer tudo exatamente porque aí eu vou ter que apontar culpados, mas a mudança de mentalidade relacionada a preservação ambiental foi um fator que retardou o desenvolvimento físico do projeto. (E2)

De acordo com o entrevistado E4, para atender às 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 e E10, houve um **exagero** nas exigências ambientais, o que também contribuiu para desacelerar o projeto, conforme relata E10:

A cobrança, com relação à fauna e flora, era tamanha. Aqui foi cobaia, eles exigiam o que nem sabiam, estavam fazendo pesquisas, licenciamento ambiental... Eu sei que foi uma batalha aí de estar mostrando que era viável, que o retorno era... E existe a preservação na verdade, existe. (E10)

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 não se dispunha de tecnologia para irrigação como hoje. Segundo eles, a tecnologia de irrigação no Brasil era muito incipiente:

[...] isso criou um problema para o projeto porque eles não tinham tecnologia suficiente, não estavam recebendo assistência técnica adequada, o crédito já tinha sido esgotado e eles não conseguiram

pagar. Não conseguiam pagar nem a água e o projeto entrou numa fase bem crítica. (E1)

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 adequação do projeto às novas tecnologias, o que implicou 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. Isso devido à descontinuidade das ações e, para E8 e E11, também devido à necessidade de remodulação das instituições envolvidas, uma vez que implicava substituição dos cargos de confiança. O relato dos entrevistados E4 e E8 refletem a opinião dos demais entrevistados e demonstram o quanto é prejudicial ao projeto as descontinuidades políticas e administrativas:

Toda vez que mudava o governo a gente tinha que começar tudo de novo, aquela mesma estória, a gente tinha que reconstruir tudo que tinha sido planejado no governo anterior, quer dizer, o governo novo desmonta tudo e começa a fazer a sua maneira mesmo. (E8)

Qualquer descontinuidade é nefático. Porque não é fácil, não é que seja fácil, mas é factível fazer correções no processo gerencial que pode ser avaliada num momento só. Uma falha ou até mesmo um desajuste em função de mudanças de conjuntura no processo nem sempre se intensifica, mas quando você tem simultaneamente a isto a descontinuidade política administrativa, mudou governo federal, mudou presidente da Codevasf, mudou presidente da Ruralminas... Isso aconteceu nessa estória toda. Essas discussões foram muito sérias e elas são em tese muito sérias para qualquer projeto. Agora, repercutem mais, quanto maior for o projeto. (E4)

De acordo com E8, a cada mudança tornava-se necessário refazer as negociações com os bancos, e os atrasos nas obras eram inevitáveis. 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 ¼ do que se esperava, o que resulta em déficit para a administração pública.

Para E4 tudo isto é reflexo da ineficácia gerencial. É necessário dar continuidade às ações:

[...] uma das questões mais sérias de qualquer projeto, de qualquer empreendimento, é a eficácia gerencial. Para a eficácia gerencial uma coisa fundamental é o sentido de uma continuidade na ação. (E4)

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, abertura do **mercado**, inserção de novos produtos importados, dentre outros, o que resultou em consumidores mais exigentes. De acordo com o ator burocrata E5, hoje há consciência de que se faz 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, e 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.

6.5 Análise Descritiva dos Documentos

Com a análise documental, buscou-se descrever os fatores relevantes na implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais, particularmente do Projeto Jaíba, que podem contribuir para explicar os atrasos ocorridos. Adotando o mesmo procedimento utilizado nas entrevistas, foi aplicada análise de conteúdo e agrupamento das informações contidas nos convênios e nos relatórios em categorias eleitas de acordo com os pressupostos básicos dos modelos clássicos *top down* e *bottom up*, sendo eles: Governança e Condicionantes ambientais. Ainda, julgou-se necessário contemplar “o Perímetro e os Assentados”, visto que o processo de implementação está inconcluso. O resultado da análise foi apresentado por categoria-eixo, conforme é possível observar a seguir.

6.5.1 O Perímetro e os Assentados

Para melhor entendimento do processo de implementação da Política Nacional de Irrigação, no norte de Minas Gerais, buscou-se identificar o perfil dos assentados e obter esclarecimentos quanto à dinâmica do perímetro de irrigação Jaíba e do processo de produção e, assim, fazer apontamentos de possíveis ações que estão contribuindo positiva ou negativamente para a consolidação do projeto.

Verificou-se que, nos convênios utilizados para estabelecer as relações entre os agentes executores do Projeto, não foram abordadas questões relacionadas à gestão do perímetro, ao seu funcionamento, e às condições para seleção dos irrigantes. Apenas a assistência técnica aos irrigantes estava prevista nos convênios (Quadro 6), o que também foi observado nos relatórios, que, ainda, enfatizam os esforços do governo para implementação de projeto de cunho social.

Os assentados receberam os lotes com energia, equipamento de irrigação montado, um pequeno abrigo de madeirite, além de toda a terra preparada com os insumos necessários ao primeiro ano de produção e cesta básica até o início das colheitas. A assistência técnica era realizada por uma iniciativa privada contratada pelo DIJ. (R1, 2004)

Quadro 6. O Perímetro de Irrigação Jaíba e os Assentados, análise documental.

SUBCATEGORIAS		UNIDADES DE ANÁLISE	CONVÊNIOS	RELATÓRIOS
Assentados	Possuem	Baixa escolaridade		X
	Encontram-se	Endividados		X
	Não têm	Capacidade empreendedora		x
		Capacidade para assimilar tecnologia		x
		Capital		x
Recebem	Escritura da terra		x	
		Assistência técnica	x	x
Perímetro de Irrigação	Possui	Custo alto		x
		Infra-estrutura ociosa		x
		Inadimplência		x
	Caracteriza	Cunho social		x
		Pequenos lotes		x
		Hegemonia		x
	Falta	Ocupar o restante da área		x
Gestão mais eficiente			x	
Gestão global			x	
Sistema de Produção	Necessita	Escala		x
	Falta	Estudar logística		x

Fonte: Dados da pesquisa.

Nas avaliações contidas nos relatórios, percebeu-se que os irrigantes foram selecionados levando em consideração a condição de pobreza, o que resultou em complicações para produzir numa área de agricultura irrigada que exige intensiva tecnologia:

O baixo grau de escolaridade do pessoal selecionado. Em um levantamento realizado pela CODEVASF, foi constatado que 87%

desse pessoal era analfabeto. Obviamente, este grau de instrução está muito aquém das necessidades demandadas por uma agricultura que demanda capital e tecnologia intensiva. (R1, 2004)

A grande diferença no Jaíba - Etapa I, foi o propósito empresarial da etapa II, onde estabeleceu empreendedores capazes de alavancar tecnologia e capital para o empreendimento. (R3, 2005)

Verificou-se nos relatórios, conforme apresentado no Quadro 6, que os pequenos agricultores não possuem o título de posse das terras, encontram-se endividados, não possuem capacidade empreendedora e têm dificuldades para obtenção de crédito agrícola, ou seja, “de uma linha de crédito específica às dificuldades daqueles pequenos produtores” (R1, 2004), o que tem contribuído para aumentar a inadimplência no perímetro:

Em termos práticos, podemos afirmar, sem receio de cometer um engano, que faltam ao Projeto Jaíba duas condições básicas que são, pela ordem. A) firme decisão governamental de implementar o projeto e b) recursos financeiros. (R2, 1985)

É dever lembrar, que os novos empreendedores clamam por maior disponibilidade de crédito através do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG e que ele tenha as mesmas condições do Fundo Jaíba. O crédito é existente nos Bancos Nordeste do Brasil - BNB, BNDES e Banco do Brasil; porém os empreendedores alegam que se trata de um crédito de difícil acesso em função das inúmeras exigências daqueles bancos, principalmente no que tange às garantias reais requeridas que estão variando na proporção de 1,4 a 2,0 do valor do financiamento, e ainda desconsiderando garantias evolutivas. (R1, 2004)

Os produtores estabelecidos a Etapa I, principalmente os pequenos (1.363), passaram por momentos de crises, e passam até o presente momento devido a fatores que não são privilegiados do projeto e sim de toda política agrícola do País. Endividamentos, falta de crédito, logística do processo de comercialização, gestão por parte do produtor de seu empreendimento, defesa sanitária, etc, são fatores que o pequeno proprietário por se só não resolve. Há uma necessidade de um aparato governamental dando suporte a este processo e também aglomerados agroindustriais integrando a este processo produtivo para viabilizá-lo. (R3, 2005)

No que se refere ao perímetro, percebe-se que, a todo momento, este foi caracterizado como de cunho social, mas com objetivo primordial de obtenção de elevada produtividade agrícola:

É evidente que, direta ou indiretamente, está sempre garantida a subsistência dos colonos em um projeto de irrigação. Por isso mesmo, é desnecessário enfatizar este aspecto, pois, o objetivo primordial de um projeto de irrigação deve ser elevada produção e produtividade agrícola para compensar os pesados investimentos e diminuir a fome que se alastra pelo País, especialmente nas áreas urbanas, onde se concentra 70% da população. (R2, 1985)

Verificou-se que no perímetro de irrigação Jaíba convivem pequenos agricultores, que ocupam pequenos lotes de cinco hectares, e médios irrigantes, com lotes maiores e atuação empresarial, o que implica hegemonia no perímetro, podendo acarretar dificuldades para gerenciamento do empreendimento, devido às prováveis divergências de interesses entre os pequenos e os médios irrigantes:

Outros 20.000 hectares, estão sendo preparados, com execução no momento das obras de infra-estrutura de irrigação e social básica, com avanço físico de 70% das obras já concluídas, com conclusão final prevista para 1996. Dessa área, 9.400 hectares correspondem a gleba C2, a ser ocupada por médios irrigantes em atuação empresarial, cujo processo está em licitação, com entrega de propostas em 31.05.95. Outros 10.600 hectares correspondem a glebas a serem ocupadas por pequenos irrigantes, assentados em lotes de 5.0 hectares, em continuidade a fase social do empreendimento. (R5, 1995)

O crescimento do projeto com o ingresso de novos irrigantes e novas atividades em fase de implantação, nos acenam com a necessidade de revisão do modelo gerencial do projeto. (R5, 1995)

Constatou-se que, em 1985, os responsáveis pela elaboração do relatório R2 acreditaram que o Distrito seria “uma empresa provavelmente deficitária, que fatalmente irá bater às portas do Governo, em busca de subsídios”. Conforme dados obtidos no relatório R2, a principal fonte de renda do Distrito,

seria, sem dúvida, a venda de água aos irrigantes. Pois bem, este produto apresenta dois gravames sérios. De um lado, a energia elétrica que se pagará à CEMIG pelos consumos das grandes elevatórias e as despesas de operação e manutenção do sistema de condução e distribuição de água; por outro lado, principalmente se considerarmos o aspecto social dos consumidores, colonos em sua maioria, o preço unitário a ser cobrado dos irrigantes sofrerá restrições de toda ordem. (R2, 1985)

Conforme previsto, o Distrito ainda é subsidiado pelo governo e a sua principal fonte de renda ainda não é o suficiente para garantir-lhe a sustentabilidade.

Em 1995, verifica-se que o projeto novamente passa a ser percebido como potencial pólo agroindustrial para alavancar o desenvolvimento regional, conforme trecho abaixo:

Concebido pelo Governo Mineiro, na década de 70, como um projeto público de irrigação que objetivava irrigar uma área de 10.000 hectares no extremo norte de Minas Gerais, o Projeto Jaíba é hoje

mais do que isso, é 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 agro-industrial que alavanque o crescimento regional. (R5, 1995)

De acordo com a opinião dos responsáveis pela elaboração dos relatórios, o perímetro carece de gestão mais eficiente, que possa garantir ao empreendimento estabilidade necessária para operação e manutenção da infra-estrutura:

Hoje está sendo cobrada (pelos investidores) do Governo Federal uma posição definida em relação à estabilidade do DIJ, uma vez que eles foram chamados anteriormente para compor uma parceria dentro do empreendimento. Muitos alegam que investiram alto em seus negócios agrícolas e estão temerosos de verem seus investimentos frustrados em função do distanciamento do DIJ de seus verdadeiros objetivos: garantir a estabilidade na operação e manutenção do projeto, bem como o chamamento do Governo de Minas para contribuir neste processo, o que iniciou o atendimento em 11/03/2004. (R1, 2004)

No relatório R1 (2004), observou-se que o governo de Minas optou por buscar uma conciliação de interesses dos empreendedores, lideranças políticas e do próprio governo, convocando as diversas partes para compartilhar de um objetivo comum: o sucesso do Projeto Jaíba. Notou-se que, em 2004, iniciou-se uma discussão para trabalhar com uma concepção de um projeto único e instituição de uma gestão geral para o projeto, o que resultou numa nova visão para o projeto, conforme pode-se observar abaixo:

A concepção de um projeto único, com sustentabilidade ambiental, com um processo produtivo de integração das cadeias produtivas criando escala para competir em qualidades e preço, com geração de emprego e renda, são os objetivos atuais do projeto, estabelecidos pelo Governo de Minas em parceria com a CODEVASF. (R3, 2005)

6.5.2 Governança

As subcategorias que se referem às possíveis influências relacionadas a governança no processo de implementação do Projeto Jaíba encontram-se apresentadas no Quadro 7. Estas foram identificadas por documentos selecionados para o estudo, que incluem convênios, prevalecendo uma visão *ex ante*, e os relatórios de avaliação do projeto, apresentando uma visão *ex post* do processo.

Quadro 7. Governança no processo de implementação, análise documental.

SUBCATEGORIAS		UNIDADES DE ANÁLISE	CONVÊNIOS	RELATÓRIOS
Processo Decisório	É afetado por	Interferências políticas		x
Processo Operacional	Dispõe de	Pessoal qualificado	x	x
		Pessoal na quant. necessária	x	
	Carece de	Autonomia		x
		Recursos financeiros	x	x
Processo Informacional	Faz uso de	Relatórios	x	x
		Reuniões	x	x
		Acompanhamento	x	
		Decisões conjuntas	x	
Monitoramento e Controle	Faz uso de	Fiscalização	x	
		Plano de trabalho	x	x
		Prestação de contas	x	
		Cronograma físico-financeiro	x	x
Planejamento	Faz uso de	Plano de trabalho	x	x
		Plano de gestão		x
	Estabelece	Metas		x
		Prazos	x	x
Parceria	Objetiva	Relação técnica	x	
		Ações conjuntas	x	x
		Desenvolvimento		x
		Irrigação	x	x
		Ações sociais	x	x

Fonte: Dados da pesquisa.

Primeiramente, observou-se que o Jaíba foi alvo de interesses políticos, que interferiam no processo de decisão e que estas questões prevalecem até os dias de hoje, conforme constata-se abaixo:

Em 1972, iniciam-se as primeiras ações reais do projeto e se estende até 1979, que é marcado por um cronograma lento e repleto de atrasos, devido a dificuldades de obtenção de recursos financeiros e conflitos políticos (devido a envolvimento de vários atores interferindo no processo decisório, e sempre mal resolvido até os dias de hoje - aparato institucional). (R3, 2005)

Verifica-se, no Quadro 7, que as agências executoras dispunham de **pessoal** capacitado para a implementação do Projeto, na quantidade e qualidade desejadas, cuidaram do **sistema de informação** para amenizar a assimetria, mantiveram um sistema formal de **controle** das atividades desempenhadas no perímetro de irrigação e planejaram as ações, sendo estabelecidos metas e prazos para a execução.

Apesar dos sistemas de controle identificados, notou-se que, em 1988, eles não foram suficientes para acompanhar as atividades essenciais ao bom funcionamento do projeto, conforme pode-se constatar no trecho abaixo:

Os produtores (principalmente os de final de cada canal) reclamam que falta água no canal, notadamente quando todos irrigam ao mesmo tempo. Entretanto, o projeto não foi dimensionado para atender esta situação o que mostra total falta de controle da operação do projeto. (R4, 1988)

Além disso, constatou-se que os prazos não foram cumpridos, o que pode ser observado na cláusula **prazos** do Convênio U4, de 1988, que estabeleceu “um prazo de assentamento de cinco anos e de maturação de nove”.

Nota-se, porém, que as agências enfrentaram problemas de escassez de **recursos e autonomia financeira**, o que está relacionado à falta de uma definição política para o projeto, conforme pode-se constatar nos trechos abaixo.

Em termos práticos, podemos afirmar, sem receio de cometer um engano, que faltam ao Projeto Jaíba duas condições básicas que são, pela ordem. a) firme decisão governamental de implementar o projeto e b) recursos financeiros. (R2, 1985)

As principais dificuldades enfrentadas pelos empreendedores do projeto têm sido as dificuldades de liberação da contrapartida

nacional através do governo da União para a Codevasf e as precárias condições de acesso ao projeto, pela não pavimentação asfáltica da rodovia MG-101, principal via de ligação do projeto ao Norte do Estado. Esta obra é de responsabilidade do Estado. (R5, 1995)

Nos relatórios e convênios, não foi observada preocupação em realizar avaliação dos resultados. Maiores mudanças foram notadas apenas a partir do ano 2003, quando o governo de Minas Gerais passa a demonstrar maior preocupação com o Projeto Jaíba e o inclui na lista dos projetos estruturadores do Estado, o que significa que este passa a ser prioritário e a fazer parte de um planejamento de longo prazo:

Em 2003, na gestão atual do governo de Minas Gerais, com a transformação do Jaíba em Projeto Estruturador, um plano curto, médio e longo prazo está sendo executado com a parceria do Governo Federal através da CODEVASF. (R3, 2005)

Considerando que o Projeto Jaíba foi concebido a partir de ações conjuntas dos governos federal e estadual, buscou-se identificar as subcategorias relativas aos implementadores que provavelmente poderão contribuir para melhor explicar os possíveis motivos de atraso no processo de implementação do projeto.

Nos convênios, considerando uma visão *ex ante* do processo, pode-se perceber que, a partir de 1984, ano em que a Política Nacional de Irrigação foi regulamentada, as instituições envolvidas objetivaram implementar um projeto de irrigação com a predominância social, objetivo este confirmado nos relatórios, visão *ex post*, em que também foi contemplado o foco econômico, resgatando a discussão sobre as potencialidades do Projeto Jaíba para empreendimento de grande pólo agroindustrial.

Verificou-se que, desde a concepção do Projeto, foi estabelecida uma relação de **parceria** entre as agências executoras, Codevasf e Ruralminas, uma **cooperação técnica e financeira** para desenvolvimento de atividades que visam colocar a política em ação. Nessa relação, a Codevasf assumiu a responsabilidade pelo fornecimento de capital (destinados à execução do projeto de irrigação) e o Estado de Minas Gerais assumiu responsabilidades relativas à execução de obras previstas no Planoroeste, ou seja, obras de infraestrutura social.

O Projeto Jaíba etapa I, com área bruta de 28.200 hectares, ora em implantação, é um empreendimento conjunto da UNIÃO representada pela CODEVASF e o ESTADO DE MINAS GERAIS, implantado com recursos do financiamento externo junto ao Banco Mundial e do Governo Federal, da ordem de U\$\$ 158 milhões, (sendo U\$\$ 71 milhões do BIRD - 45% e U\$\$ 87 milhões - 55% a contrapartida nacional), cabendo ao Estado o provimento, conforme Convênio, de toda infra-estrutura social básica nas áreas de redução, saúde, transportes, saneamento, comunicação e ação social), no que já foram alocados recursos da ordem de U\$\$ 36 milhões desde a década de 70. (R5, 1995)

Notou-se que, na relação de parceria entre as agências executoras, em alguns momentos foram observados conflitos, apontados no relatório R2 (1985). No relatório é sugerida a reformulação do convênio para “definir com clareza o binômio Autoridade/responsabilidade, tanto na área estadual como na federal”.

Notou-se, ainda, que as fontes de recursos foram definidas, entretanto, percebeu-se nos convênios que as fontes de recursos se alteraram no decorrer do processo e os recursos não se mantiveram constantes, indicando que as agências sofreram **influências políticas**, que resultaram em descontinuidade, uma vez que em alguns momentos o projeto deixou de ser prioridade.

6.5.3 Condicionantes Ambientais

Buscou-se identificar nos documentos, os possíveis motivos externos às instituições, para os quais não havia possibilidade de controle, e que podem contribuir para justificar os atrasos ocorridos no processo de implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais, particularmente do Projeto Jaíba. Tais motivos foram sistematizados e apresentados no Quadro 8.

Quadro 8. Condicionantes ambientais no processo de implementação, análise documental.

SUBCATEGORIAS			CONVÊNIOS	RELATÓRIOS
Movimentos ideológicos	Provocaram	Atrasos		x
Mudanças de Governo	Provocaram	descontinuidade		x
Políticas econômicas	Provocaram	Atrasos		x
Legislação ambiental	Provocou Resultou em	Atrasos Exageros Alto custo	x	x x x

Fonte: Dados da pesquisa.

O Projeto Jaíba, ao longo do seu processo de implementação, esteve exposto a um ambiente de constantes mudanças e, conforme demonstrado no Quadro 8, sofreu influências relativas à **conjuntura econômica** do País, ao comportamento da sociedade, à percepção desta com relação aos problemas ambientais e, ainda, às normas legais, que resultaram em adaptações, interrupções e, conseqüentemente, em atrasos:

Ressalta-se que problemas políticos e cambiais pelos quais passavam o País às vésperas das eleições presidenciais de 2002 levaram à interrupção das obras de montagem do sistema hidro-elétrico-mecânico a partir do final de 2001, uma vez que grande parte dos equipamentos do sistema era importada. Como agravante, em fevereiro de 2002, expirava o Contrato Internacional do Governo de Minas com o Japan Bank International Cooperation - JBIC. No entanto, devido às já mencionadas dificuldades de conclusão das obras e após várias negociações estabelecidas entre as partes, foi obtida a prorrogação do Contrato. (R1, 2004)

No que se refere aos **movimentos ideológicos**, trata-se de invasões conduzidas por uma parte da sociedade organizada que vislumbrava a ocupação da área para efetivação da reforma agrária, conforme pode-se constatar no trecho abaixo:

Em outubro de 2002, a reserva ambiental do Projeto foi invadida pela Liga Operária Camponesa, movimento social que objetiva pressionar o Governo para efetivação da reforma agrária. Essa invasão causou devastação no patrimônio ambiental do Projeto, provocando uma reação dos ambientalistas contra os dirigentes do Governo de Minas responsáveis pelo Projeto. (R1, 2004)

Verificou-se, conforme relatório R1 (2004), que, “na época da concepção do Projeto Jaíba I, as questões de preservação ambiental foram ignoradas, tanto por parte do empreendedor agrícola, como da sociedade e do agente financeiro internacional”, o que é confirmado no relatório R3, conforme demonstrado a seguir:

Quando foi planejado a Etapa I, as questões ambientais ainda não passava no centro dos debates dos processos de planejamento, daí as medidas corretivas só vieram a tona na concepção da Etapa II. (R3, 2005)

Porém, mais tarde, quando da concepção do Projeto Jaíba II, as **questões ambientais** começaram a ser questionadas e, posteriormente, foram devidamente ajustadas (R1, 2004), com licenças corretivas. De acordo com informações contidas no relatório R3 (2005), ocorreu um exagero. O “Projeto Jaíba - Etapas I e II contam com 91.000 hectares de reservas em sua volta, com uma sustentabilidade do ponto de vista ambiental que não há em nenhum projeto de irrigação no mundo”, o que implicou atrasos e alto custo para o Projeto:

Atualmente o empreendimento está totalmente licenciado pelo órgão ambiental do Estado, possuindo a outorga para uso da água e todas as licenças ambientais para a fase de implantação do empreendimento, bem como estão sendo cumpridas regularmente todas as medidas mitigadoras dos impactos ambientais decorrentes do EIA/RIMA, a par das dificuldades normais enfrentadas pelos empreendedores neste tipo de projeto, que vão da complexidade de algumas medidas, passam pela incompreensão dos ambientalistas até a ineficiência da máquina pública diante de atividades que são dinâmicas. (R5, 1995)

Em 1989, o Governo de Minas iniciou negociações com o Japan Bank International Cooperation - JBIC para construir a Etapa II do Projeto Jaíba. Ao se elaborar essa etapa, a sociedade brasileira já manifestava interesses pelas questões ambientais e o passivo

ambiental provocado pelo Jaíba I começou a ser questionado. Essas questões foram condicionantes para a obtenção das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação do Jaíba II. Tal fato induziu a exigência de obtenção de Licença Corretiva do Jaíba I que atualmente se encontra em andamento. (R1, 2004)

Torna-se importante ressaltar que o processo de implementação teve início da década de 1970 e ainda não está concluído, tendo sido submetido às **mudanças de governo** que implicaram alterações de metas e fotos para o projeto. Para evitar a descontinuidade do Projeto, por meio dos convênios, foi possível constatar que foram estabelecidos mecanismos de controle, demonstrando, assim, a preocupação dos atores burocratas com esta questão.

6.6 Análise Comparativa: Entrevistas e Documentos

Considerando as informações obtidas nos relatos dos entrevistados e nos documentos, verificou-se que, durante a implementação da política, foi mantido o foco definido na Política Nacional de Irrigação, que privilegia projeto público de caráter social, mas sem abandonar a idéia de promover ações de caráter empresarial.

As subcategorias que representam as principais influências, positivas e negativas, que podem contribuir para explicar os atrasos ocorridos no processo de implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais, particularmente o Projeto Jaíba, foram identificadas e apresentadas no Quadro 9.

Quadro 9. Categorias e subcategorias identificadas no estudo do processo de implementação.

CATEGORIAS	SUBCATEGRIAS
1. O Perímetro e os Assentados	<ul style="list-style-type: none">• Características dos assentados• Características do Perímetro• Processo produtivo
2. Governança	<ul style="list-style-type: none">• Processo decisório• Processo operacional• Processo informacional• Monitoramento e controle• Planejamento• Parceria
3. Condicionantes Ambientais	<ul style="list-style-type: none">• Ideologia• Políticas• Legislação• Mudanças de Governo

Fonte: Dados da pesquisa

Para cada categoria identificada será apresentada análise comparativa apontando as divergências e convergências observadas nas entrevistas e nos documentos, conforme demonstrado a seguir.

6.6.1 O Perímetro e os Assentados

As informações referentes aos assentados, beneficiários diretos da política, e ao funcionamento do perímetro são de fundamental importância para avaliar a implementação da PNI no norte de Minas Gerais. Problemas de diversas naturezas foram apontados e estes encontram-se sistematizados no Quadro 10.

Quadro 10. O Perímetro de Irrigação Jaíba e os Assentados.

Subcategorias	Atores políticos	Atores burocratas	Documentos
Assentados			
Baixa escolaridade		X	X
Famílias numerosas		X	
Tecnologia incipiente		X	
Falta capital		X	X
Falta capacidade empreendedora		X	X
Falta escritura das terras		X	X
Recebem assistência técnica		X	X
Cultura de esperar que o governo resolva		X	
Perímetro de Irrigação			
Alto custo		X	X
Infra-estrutura ociosa		X	X
Inadimplência		X	X
Cunho social	X	X	X
Lotes pequenos		X	X
Precisa de âncora empresarial	X	X	
Necessita de autonomia (transferência de gestão)	X	X	
Necessita ter sustentabilidade	X	X	
Produção			
Necessita ter escala		X	X
Falta estudar a logística de mercado		X	X

Fonte: Dados da pesquisa.

Notou-se que, para o sucesso do empreendimento, são necessários aporte de capital (garantido pelo governo) e muito conhecimento e capacidade de assimilar novas tecnologias. Entretanto, foram contempladas pessoas que possuem baixa escolaridade, 87% de analfabetos, e não apresentaram capacidade empreendedora para alavancar um projeto de tamanha

complexidade. Dessa forma, pode-se inferir que a seleção dos agricultores poderia ser realizada de maneira mais adequada, por se tratar de irrigação.

Como tentativa de melhorar as condições dos assentados e possibilitar a sustentabilidade do Perímetro, foram observados esforços do governo com investimento em assistência técnica (ora oferecida por empresas públicas, ora por empresas privadas), capacitando os pequenos produtores para produzir numa área de agricultura irrigada. Entretanto, a política de extensão rural não se mostrou suficiente para preparar as pessoas para uma realidade que elas desconheciam.

Além disso, notou-se dificuldade que se refere ao custo para investir em tecnologia, que é caro, e os irrigantes não possuíam e ainda não possuem o capital necessário. Verificou-se que o governo, num gesto de paternalismo, proporcionou aos assentados os materiais e equipamentos necessários para o início das atividades, acreditando que os demais passos estariam a cargo dos agricultores. Entretanto, a cultura do paternalismo se mostrou enraizada nos assentados, o que prevalece no momento atual, uma vez que estes se habituaram a esperar do governo soluções fáceis.

Outro problema observado é a falta de documentação de posse das terras, o que impede a realização de uma seleção natural e promove a fixação de pessoas descomprometidas com a agricultura irrigada, transformando parte do perímetro em um local de agricultura de subsistência ou moradia rural.

No que se refere ao Perímetro, notou-se que é um investimento de alto custo, uma vez que a captação de água se faz por meio de estação de bombeamento que exige consumo expressivo de energia elétrica. Da mesma forma, ocorre com a infra-estrutura comum, incluindo os canais centrais, que exigem alto custo de operação e manutenção.

Notou-se que a infra-estrutura instalada tem capacidade para atender mais de quatro vezes a demanda atual, o que resulta numa ociosidade que está relacionada ao processo inconcluso de assentamento e de realização das demais etapas do projeto. Dessa forma, numa analogia com o funcionamento de um “condomínio”, nota-se que a intervenção estatal ainda se faz necessária, cabendo ao governo federal assumir a responsabilidade para com os lotes que ainda não foram ocupados.

Entretanto, verificou-se que o repasse das receitas por parte do governo federal não é assegurado, se faz mediante a aprovação do plano de trabalho, negociada a cada ano, e em observância às condições orçamentárias da Codevasf, que se alteram quando ocorrem mudanças de governo ou de dirigentes da Instituição. O repasse de capital foi apontado como um dos maiores entraves para uma gestão mais efetiva, pois não permite ao Distrito fazer um planejamento de médio e longo prazos e resulta descontinuidade de ações que podem colocar em risco o bom funcionamento do Perímetro.

Notou-se que a transferência de gestão está programada para os próximos quatro anos, deixando os gestores preocupados com as dificuldades inerentes à busca pela sustentabilidade num projeto concebido em caráter social. Há o reconhecimento de que maior autonomia implica inserir o projeto numa economia de mercado, que exige uma escala de produção de difícil alcance para os pequenos agricultores, devido ao tamanho dos lotes e a tecnologia incipiente. Entretanto, os gestores se mostram entusiasmados com as externalidades positivas provocadas pela implementação da Etapa II, ou seja, a presença de empresas âncoras que poderão realizar contratos assegurados com os pequenos agricultores e, assim, resolver o problema de escala e escoamento de produção.

Verificou-se que o Perímetro de Irrigação Jaíba mantém uma dualidade nos seus objetivos propostos. Por um lado, busca-se atender ao objetivo social, conforme foi previsto na Lei de Irrigação e nas condicionantes do Banco Mundial, privilegiando o assentamento de pessoas carentes, excluídas do mercado de trabalho na mais absoluta condição de pobreza. Por outro lado, nota-se o objetivo econômico, sendo necessário estabelecer uma economia de mercado para garantir a sustentabilidade do Perímetro, uma vez que desde sua concepção vem se preparando para a emancipação.

A dualidade implicou objetivos obscuros, e acredita-se que a falta de uma definição clara de grandes objetivos não permite que o projeto seja considerado como área de interesse para a economia nacional, o que o torna sem prioridade e sem fontes especiais de recursos.

6.6.2 Governança

Verificou-se que, de maneira geral, as instituições responsáveis pelo processo de execução do Projeto Jaíba contaram com o apoio de uma boa equipe de trabalho, pessoal qualificado e na quantidade certa (Quadro 11), o que contribuiu de forma positiva para a implementação da política.

Quadro 11. A governança no processo de implementação da PNI.

Subcategorias	Atores políticos	Atores burocratas	Documentos
Processo Decisório			
Influências políticas	x	x	x
Falta de Autonomia	x	x	x
Processo Operacional			
Pessoal qualificado		x	x
Pessoal na quant. necessária		x	x
Falta de Recursos	x	x	x
Processo Informacional			
Relatórios		x	x
Reuniões		x	x
Acompanhamento			x
Decisões conjuntas			x
Monitoramento e Controle			
Plano de trabalho		x	x
Prestação de contas			x
Cronograma			x
Fiscalização			x
Planejamento			
Plano de trabalho		x	x
Plano de gestão			x
Prazos			x
Metas		x	x
Parceria			
Relação técnica			x
Ações conjuntas		x	x
Desenvolvimento	x	x	x
Irrigação	x	x	x
Ações sociais			x

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebeu-se que havia o cuidado em evitar ou amenizar a assimetria informacional, utilizando relatórios, relatos e a participação nas reuniões dos conselhos administrativos para manter a outra parte informada dos acontecimentos. No que se refere ao controle, verificou-se que o plano de

contas foi um mecanismo importante nesse processo, sendo utilizado para o controle das ações, assim como instrumento de planejamento, em que as metas e os prazos eram estabelecidos. O plano de trabalho está previsto no Art. 116 § 1º da Lei nº 8.666/93, que condiciona a celebração do convênio à prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: identificação do objetivo a ser executado, metas a serem atingidas, etapas ou fases de execução, planos de aplicação dos recursos financeiros, cronograma de desembolso e previsão de início e fim da execução do objeto, assim como das fases programadas.

Entretanto, ocorreram oscilações na performance dos implementadores, que sofreram com influências políticas e enfrentaram dificuldades com a falta de autonomia administrativa e financeira, o que persiste até os dias atuais. Como reflexo, os prazos estipulados para implementação do Projeto foram elásticos e as metas não foram cumpridas, demonstrando a perda da capacidade de controlar, o que pode ser reflexo das mudanças ocorridas no Brasil.

É preciso ressaltar que as instituições foram criadas na década de 1970, momento de grande intervenção do Estado, que desempenhava funções empresarias para oferecer bens e serviços para o mercado. Foi um período marcado por grandes investimentos e crescimento do aparato estatal. Mas, no final da década de 1970, o País encontrava-se muito endividado e passou a experimentar uma crise estrutural profunda, perdendo a sua capacidade de agir. Verifica-se que hoje o poder executivo não tem força centralizadora nem os recursos financeiros para investir como tinha na década de 1970.

Notou-se que as mudanças ocorridas no cenário brasileiro afetaram diretamente as agências implementadoras do Projeto Jaíba, que perderam a capacidade econômica e decisória.

A situação ainda não se alterou. As agências permanecem com pouco poder decisório, mas, a partir de 2003, foram percebidas mudanças na forma de administrar a máquina pública, inserindo um novo olhar, novos mecanismos de controle e monitoramento e instrumentos de avaliação de resultados no planejamento estratégico, até então não percebidos neste processo.

Com a análise dos implementadores, Codevasf e Ruralminas, buscou-se identificar se as instituições possuíam os mesmos objetivos junto ao Projeto e como se estabeleceram as relações. Conforme os dados apresentados no Quadro 9, nota-se que entre os implementadores foi instituída uma parceria, ou seja, uma cooperação técnica e financeira para a implementação do Projeto.

Verificou-se que a relação de hierarquia foi clara durante o processo de implementação. Entretanto, as instituições eram expostas a demandas políticas diferenciadas, o que resultou na oscilação da performance das agências e culminou no distanciamento entre elas.

Tal distanciamento não impediu que ambas dedicassem esforços para o Projeto, porém cada uma com uma função específica, ficando a Codevasf responsável pela execução do perímetro e o governo de Minas por implementar ações que garantiriam a infra-estrutura social.

Percebeu-se que os implementadores objetivaram o desenvolvimento socioeconômico, por meio da agricultura irrigada. Percebeu-se, ainda, que o foco social foi uma adaptação do projeto para atender à legislação de irrigação e às exigências do Banco Mundial, um dos maiores investidores do Projeto Jaíba Etapa I, mas não perdeu o foco econômico observado na sua concepção original.

6.6.3 Condicionantes Ambientais

Como relatado anteriormente, o Projeto Jaíba foi concebido na década de 1970 e ainda se encontra em processo de implementação, tendo perpassado por diversos governos, com propósitos diferenciados e, dessa forma, sofrendo as influências ambientais. As subcategorias que podem contribuir para explicar as interferências externas, não passíveis de controle por parte dos executores, foram sistematizadas e apresentadas no Quadro 12.

Quadro 12. Condicionantes ambientais no processo de implementação da PNI.

Subcategorias	Atores políticos	Atores burocratas	Documentos
Atrasos			
Movimentos ideológicos		x	x
Políticas econômicas	x	x	x
Legislação ambiental		x	x
Descontinuidade			
Mudanças de governo	x	x	x

Fonte: Dados da pesquisa.

Verificou-se que o processo de implementação sofreu diversas influências externas, sendo aquelas relacionadas aos movimentos ideológicos, às políticas econômicas, ao meio ambiente e as alterações na administração pública, que mais explicam o compasso lento em que se deu a implementação do Projeto Jaíba.

No que se refere aos movimentos ideológicos, estes interferiram principalmente no processo de assentamento e no relacionamento entre os pequenos e médios produtores. Notou-se que, nas últimas décadas, a sociedade vem se organizando e reivindicando ações do governo que visem a melhoria de qualidade de vida do cidadão. Jaíba foi alvo dos movimentos relacionados à ocupação de terras, devido à sua dimensão territorial e à demora na implementação do projeto.

No que se refere às políticas econômicas, pôde-se perceber que o Jaíba caminhou de acordo com o cenário econômico do País. Trata-se de um mega projeto que exigiu muito investimento, inclusive de capital externo, e foi concebido na década de 1970, conhecida como a década do milagre brasileiro, cujo modelo adotado era o desenvolvimentismo. Este modelo levou o Brasil a um endividamento significativo, interno e externo, e, conseqüentemente à crise que teve início no final da década de 1970, e que ainda vivemos.

O Estado perdeu sua capacidade de dirigir a si mesmo, a capacidade de controlar a si próprio, de se organizar para exercer suas funções, ou seja, ocorreu a falência executiva do Estado brasileiro. O Projeto Jaíba, uma vez não concluído na década de 1970, foi diretamente impactado pela crise econômica do País e pelos diversos planos que o Estado experimentou nas décadas de 1980 e 1990, que causaram impacto direto na agricultura e, conseqüentemente, atrasos na implementação do Projeto Jaíba.

A estabilidade econômica ocorreu apenas em meados da década de 1990, com o Plano Real, o que beneficiou o Projeto, mas nota-se que este ainda carece de uma estabilidade política. Simultaneamente a isto, verificou-se que o Projeto foi influenciado pela descontinuidade política administrativa. A cada mudança de governo, a estrutura das instituições responsáveis pela implementação do Projeto era modificada e havia necessidade da renegociação das ações para dar continuidade ao processo, o que também implicou grandes atrasos.

Outro fato importante se refere à legislação ambiental e ao comportamento da sociedade com relação ao meio ambiente. Verificou-se que na concepção do projeto as questões ambientais não foram consideradas, visto que não existiam exigências legais no padrão de hoje, como também não existia por parte da sociedade a cultura de exigir e de cobrar. Com estas mudanças, foi necessária a reestruturação do Projeto para atendimento das medidas mitigadoras impostas pelas entidades responsáveis pelo controle relativo ao meio ambiente e, devido à falta de agilidade para atender às exigências, os atrasos foram inevitáveis.

7 CONCLUSÕES

Para responder à questão de pesquisa, tornou-se necessário identificar os objetivos propostos na política formulada; verificar como foram estabelecidas as relações e como se deu o processo de implementação da política; e, por fim, verificar se os objetivos atuais são os mesmos da política formulada.

Primeiramente, é necessário ressaltar que as ações para a execução do Projeto Jaíba tiveram início na década de 1970, num período anterior à formulação da Política Nacional de Irrigação, em regime político, econômico e constitucional diferente do atual, marcado por governos fortes, centralizados e autoritários, período favorável para a promoção de grandes projetos industriais.

Nesta ótica, em Minas Gerais, no auge da implementação do Planoroeste, que objetivava a ocupação do vazio econômico e demográfico representado pela a região Noroeste e, ainda, a ampliação da fronteira agrícola, o Projeto Jaíba foi concebido segundo um modelo em que o setor público realiza inversões em capital fixo, representadas pela infra-estrutura geral social e infra-estrutura de irrigação, cabendo ao empresariado a execução das atividades diretamente produtivas, com utilização racional dos fatores de produção.

Constatou-se que o processo de implementação influenciou na criação da política de irrigação em Minas Gerais, podendo ter, inclusive, contribuído como fonte de informações para a Política Nacional implementada anos depois, em 1979, que foi regulamentada em 1984.

Verificou-se que a Política Nacional implementada é ampla, trata a questão da irrigação em termos gerais e não foi capaz de ditar normas precisas para restringir as ações dos agentes e garantir sua realização dentro dos prazos estipulados.

Essa amplitude da Lei parece adequada para países como o Brasil, em que longo prazo para a administração pública é o período do mandato dos políticos. Além disso, o Brasil apresenta em seu território grandes distorções

socioeconômicas, em que a implementação da política é processo de incertezas, de aprendizagem, de correção de rumos.

A Política Nacional de Irrigação, apesar dos seus quase 30 anos, ainda é a normatizadora de assuntos de irrigação no País, entretanto faltaram, e ainda faltam, ações e políticas complementares para dar suporte à realização de projetos públicos nessa área.

Com a política regulamentada, os papéis das partes foram definidos e foi estabelecido um conjunto de ações que implicou ampliação do número de atores envolvidos na implementação da política pública de irrigação, criando uma rede de relacionamentos entre os governos estadual e federal.

A complexidade desses relacionamentos e os prováveis conflitos não foram previstos na formulação, em que os governos demonstravam preocupar-se mais em estabelecer normas para a conduta de processos, sem levar em consideração a influência de *stakeholders* e do contexto político como um todo.

Para a análise das relações no processo de implementação do Projeto Jaíba, foram identificados vários atores que formaram uma complexa rede de relacionamentos, entretanto foram selecionadas apenas as principais organizações responsáveis pelo empreendimento: Codevasf, Ruralminas e Distrito de Irrigação Jaíba.

À luz da Teoria da Agência, verificou-se que a Codevasf atuou como principal, responsabilizando-se pelo fornecimento de capital, e as demais organizações como agentes, gerenciando os recursos, estabelecendo uma parceria oficializada por meio de convênios, em que as funções de cada parte foram negociadas durante o processo de implementação da política, mantendo uma relação hierárquica horizontal entre os executores do Projeto Jaíba.

A aplicação da Teoria da Agência permitiu perceber como as relações são estabelecidas, como influenciam na implementação da política, e quais os progressos no Projeto Jaíba.

Verificou-se que há deficiências na formulação de instrumentos de gestão da política e que muitas contribuições da Teoria não estão previstas nos convênios, o que pode acarretar conflitos e, conseqüentemente, morosidade na implementação de política pública. Nota-se que há condições para o

aperfeiçoamento dos mecanismos de gerenciamento dos arranjos de cooperação. Com instrumentos de gestão bem desenvolvidos, bem aplicados, há maior facilidade e possibilidade de sucesso na implementação de uma política pública.

Para verificar como se deu o processo de implementação da Política Nacional de Irrigação no norte de Minas Gerais, foi utilizada uma abordagem integrada dos modelos *top down* e *bottom up*.

Constatou-se que o Projeto Jaíba foi implementado por organizações de naturezas distintas, que têm grandes responsabilidades em áreas diferenciadas e com objetivos diversos; que as instituições estiveram expostas a um ambiente político instável; e que influências políticas interferiram nos seus processos decisórios, exigindo dessas organizações adaptações na estrutura administrativa para conviver com a falta de autonomia e de recursos, o que culminou em atrasos para o Projeto Jaíba.

Quanto ao planejamento, este não conseguiu vencer uma série de empecilhos que ocorreram no processo de implementação, e as organizações responsáveis, criadas pelos governos federal e estadual num esforço para institucionalizar uma política pública, não dispuseram de estrutura nem recursos suficientes para se manterem autônomas neste processo.

As mudanças de governo e as influências políticas interferiram de forma negativa na execução do Projeto Jaíba, demonstrando as dificuldades do Estado em estabelecer uma política de longo prazo e implementá-la como estipulado na sua formulação.

A implementação do Projeto 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 o seu empenho em relação ao Projeto Jaíba (o que não foi previsto na formulação da política), mas, ainda assim, mantêm-se em constante adaptabilidade para dar uma resposta positiva à sociedade.

Constatou-se, ainda, que as normas para o assentamento no perímetro de irrigação não contemplaram a relação causa e efeito e que os objetivos da implementação do Projeto Jaíba não foram claros. A não-existência de grandes objetivos torna o Projeto sem interesse para a economia nacional, sem prioridade e sem fontes especiais de recursos.

Percebe-se que não há um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior também dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada.

Tais constatações nos levam a concluir que o processo de implementação atendeu à política formulada, mas parcialmente.

Com o Projeto de Irrigação Jaíba, buscou-se e, ainda busca-se, implementar ações de caráter social, o que está determinado na Lei, entretanto fatores internos e externos às agências implementadoras provocaram alterações nas metas, dilatação dos prazos e mudanças no foco do empreendimento, que passa a privilegiar ações de caráter empresarial para garantir a sustentabilidade do perímetro.

Considerando que a pesquisa foi realizada sob abordagem exploratória, a partir da análise foi possível identificar potencialidades para a realização de estudos futuros, privilegiando o tema em questão.

Neste estudo, buscou-se verificar a aplicabilidade da Teoria da Agência para análise das relações intergovernamentais. Sugere-se dar continuidade à análise, demonstrando como os conceitos da Teoria podem ser úteis para o gerenciamento dos arranjos de cooperação.

Com a pesquisa, foi demonstrado que há possibilidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de formalização de parcerias no processo de implementação da Política Nacional de Irrigação. Convém desenvolver uma metodologia para a formalização dos acordos de cooperação na gestão da política pública.

Outra sugestão, no que se refere à aplicação da Teoria da Agência, é contemplar os agricultores assentados (principal) e o Distrito de Irrigação Jaíba (agente), com o objetivo de entender essa relação e identificar como a Teoria

pode ser útil para o gerenciamento da associação. Ainda, deve-se investigar a organização que atua como principal no processo, cujo objetivo é verificar a sua capacidade de controle, o grau de autonomia de que dispõe e as implicações relativas aos custos de agência.

No que se refere ao processo de implementação da política, deve-se fazer uma análise que contemple as opiniões dos assentados, cujo objetivo benéfico é obter um novo olhar para o Projeto, além da possibilidade de identificar as perspectivas dos irrigantes em relação ao Perímetro de Irrigação Jaíba.

Dentre as constatações da pesquisa, verificou-se que as mudanças de governo influenciam negativamente no processo de implementação de uma política pública, provocando atrasos e/ou interrupção do processo. Dessa forma, devem-se realizar estudos para avaliar os impactos dessas mudanças para as organizações responsáveis e para os beneficiários da política.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Vinícius de Carvalho. **A Conceituação de Governabilidade e Governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

ARAÚJO, Marcelo e SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A Corrupção e os Controles Internos do Estado**. São Paulo: Luz Nova, n. 65, p.137-173, 2005.

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

BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 7ª ed. Brasília: Editora UnB, v.2, 1995. (954p).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. 13. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

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. Decreto Nº 92.395, de 12 de fevereiro de 1986, que institui o PRONI – Programa Nacional de Irrigação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto. Acesso em: 15 de outubro de 2007.

BRASIL. Projeto de Lei Nº 6.381/05 de autoria da Comissão Especial do Vale do São Francisco, que visa instituir a Nova Política Nacional de Irrigação.

BRASIL. 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.

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. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em 15 de outubro de 2007.

CALDAS, Eduardo de Lima. Microcrédito e Dilemas de Ação Coletiva. In: **XXVI Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, 2002, Salvador. Anais do EnANPAD, 2002, CD-ROM.

CARNEIRO, P.A.S. e FONTES, M.P.F. Aspectos Geográficos e Agrícolas do Estado de Minas Gerais. In: FONTES, R.; FONTES, M. **Crescimento e Desigualdade Regional em Minas Gerais**. Viçosa, 2005. cap. 5, p.151-222.

CARVALHO, Marcio Andre de. Uma Introdução à Análise de Políticas Públicas: Análise Custo-Benefício, Árvores de Decisão e Modelos de Multiatributos. In: **XXIX Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração**, 2005, Brasília. EnANPAD, 2005, CD-ROM.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de, QUEIRÓZ, Marcos de Souza. Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Cadernos NEPP-UNICAMP**. Caderno nº 12. 1989.

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.

DAGNINO, Renato et. al. **Gestão Estratégica da Inovação: Metodologias para análise e implementação**. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em <http://www.oei.es/salactsi/rdagninol.htm#i1a>. Acesso em 10/11/2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública – concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415. 1995.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio. **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. UNB/ENAP, 1995.

EISENHARDT, Kathleen M. "Agency Theory: An Assessment and Review". **Academy of Management Review**, v. 14, n.1, p.57-74. 1989.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20 nº 59, outubro. 2005.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. **VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

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/funcionalismo/cursoegds/material/txt_Frey.pdf. Acesso em 24/02/2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996. 160 p.

GARCIA, Félix Arthur. **Governança Corporativa**. Monografia. Rio de Janeiro. p. 141. 2005.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, nº 3, p.20-29, mai/jun, 1995.

HAMZE, Amelia. **Governabilidade e Governança**. Disponível em << <http://www.brasilecola.com/pedagogia/governabilidade-governanca.htm>>>. Acesso em 24 de fevereiro de 2007.

INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 1, de 15 de Janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional.

JENSEN, Michael C. e MECKLING, William H. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. **Journal of Financial Economics**, October, 1976, v. 3, nº. 4, pp. 305-360.

JCG/rcfs. **Jaíba – Antecedentes Institucionais**. Belo Horizonte, 1984-85, 5 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.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Privatização e Desempenho Econômico: Teoria e Evidência Empírica**. Texto para discussão. Brasília: 55. 1997.

MOSMA, Karl. Repensando a Escolha Racional e a Teoria da Agência: fazendeiros de gado e capatazes no século XIX. **RBCS**, v. 15, nº 43. junho/2000.

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.

NEVES, L.N. Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, nº 3, 2º semestre/1996.

PEDONE, Luiz. **Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1986.

PINTO Jr, Helder Q. e PIRES, Melissa Cristina Pinto. **Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios**. Agência Nacional de Petróleo. 2000.

PRZEWORKSKI, Adam. "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal" in PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RITTNER, D. (2005) Notícia. Fonte: Valor Econômico. **Política de irrigação terá um novo foco**. Disponível em <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=184507>>. Acesso em 28/01/2007.

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.2, nº. 1, março. 2004.

SABATIER, Paul A. *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. **Journal of Public Policy** 6(1) (January-March 1986):21-48. Disponível em: <http://books.google.com/books?hl=ptBR&lr=&id=rHLGvM2U8C&oi=fnd7pg=PA1298&dp=sabatier+1986&ots=ZCbjsP665&sig=G6BzhtZw0hepGHT35FeApieUdqU>. Acesso em: 15 nov. 2007.

SANTOS JR., O. A.; RIBEIRO, L. C. Q & AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 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.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO – SEPLAN (Governo de Minas Gerais). **Relatório sobre o Projeto Jaíba: 1995**. Belo Horizonte, 1995, 4 p.

SIFFERT FILHO, Nelson. *Governança Corporativa: Padrões Internacionais e Evidências Empíricas no Brasil nos Anos 90*. **Revista do BNDES**, 1998. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev906.pdf>>. Acesso em 10/03/2007.

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. **Cadernos 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, n.51, pp. 15-20, fevereiro, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005. 290 p.

WEBER, R. P. **Basic content analysis**. Newbury Park : Sage, 1990.

YIN, R K . **Case study research, design and methods**, 3rd ed, Thousand Oaks, Calif, Sage Publications, 2003.

APÊNDICE I - Convênios Firmados para implementação do Projeto Jaíba

CONVÊNIO	ANO	INSTITUIÇÕES	OBJETIVO
U1	1984	Ministério do Interior e Governo de Minas Gerais, tendo Codevasf e Ruralminas como intervenientes, respectivamente.	Estabelecer cooperação técnica para implantação de infra-estrutura de irrigação, drenagem e obras de apoio, no vale do Rio São Francisco, no município de Manga-MG.
U2	1986	Ministério do Interior e Governo de Minas, tendo Codevasf e Ruralminas como intervenientes, respectivamente.	Dar continuidade à cooperação técnica para implantação de infra-estrutura de irrigação, drenagem e obras de apoio, no vale do Rio São Francisco, no município de Manga-MG.
U3	1986	Ministério de Estado Extraordinário para Assuntos de Irrigação, Secretaria de Agricultura e Pecuária de Minas Gerais, tendo Codevasf e Ruralminas como intervenientes, respectivamente.	Colocar em funcionamento parte da primeira etapa do projeto de 28.200 hectares irrigados – Etapa I – em áreas prioritárias do Projeto Jaíba.
U4	1988	Ministério de Estado Extraordinário para Assuntos de Irrigação, tendo Codevasf como interveniente e Governo de Minas Gerais, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral de Minas Gerais e Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais, tendo Ruralminas como interveniente.	Implantação do Projeto Jaíba - Etapa I, localizado no Município de Manga, Estado de Minas Gerais, e à Provisão do Sistema de Ações de Apoio Estadual ao Projeto.
U5	1988	Ministério de Estado Extraordinário para Assuntos de Irrigação, Ministério de Estado da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, tendo a Codevasf como interveniente. Governador do Estado de Minas Gerais, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral de Minas Gerais, tendo a Ruralminas como interveniente.	Estabelecer cooperação técnica e operacional, no âmbito de assentamento rural e de agricultura Irrigada (MG), Projeto Jaíba, no município de Manga.
R1	1988	Codevasf e Ruralminas	Repassar recursos financeiros e estabelecer condições de cooperação para dar prosseguimento à implantação do projeto de irrigação de uma área de 2300 ha, integrante da primeira etapa do Projeto Jaíba.
D1	1988	Codevasf e Distrito de Irrigação Jaíba.	Visando delegar ao Distrito competências relativas a implantação do Projeto Jaíba, mais especificamente relativas à gestão da água, execução dos programas de assistência aos irrigantes e outras competências.
R2	1990	Codevasf e Ruralminas	Contribuição de cooperação técnica, entre os partícipes, na implantação da infra-estrutura de uso comum e obras de apoio do Projeto Jaíba.
U6	1993	Ministério da Integração Regional, com interveniência da Codevasf e Governo do Estado de Minas Gerais, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente, Secretaria do Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, pela FEAM, tendo a Ruralminas como interveniente, e, ainda, pelo Distrito Agroindustrial de Irrigação de Jaíba.	Implementar o Projeto Jaíba Etapa I, no Estado de Minas Gerais, e à provisão do Sistema de Ações de Apoio Estadual ao Projeto.
D2	2005	Codevasf e Distrito de Irrigação Jaíba.	Visando a administração, operação e manutenção da infra-estrutura de uso comum do Perímetro Irrigado de Jaíba.
D3	2006	Codevasf e Distrito de Irrigação Jaíba.	Visando a administração, operação e manutenção da infra-estrutura de uso comum do Perímetro Irrigado de Jaíba.

APÊNDICE II - Roteiro Utilizado para as Entrevistas

a) Atores Burocratas

1. Quais eram as metas e objetivos da entidade (Agente e Principal) no momento de implementação do Projeto Jaíba?
2. Quais eram os resultados esperados com a implementação do Projeto Jaíba?
3. As atividades do Projeto Jaíba eram monitoradas? Por qual(is) órgão? Como?
 - ✓ Sistema de controle / Auditoria / Restrições orçamentárias / Sistema de incentivo / Avaliação de desempenho.
4. Todas informações obtidas durante o processo de implementação do projeto eram repassadas? Para quem? Como?
5. Com a implementação do Projeto Jaíba outros projetos foram desenvolvidos no local? Se sim, existia controle dos resultados dos novos projetos? Quem controlava?
6. Como estava estruturada a Entidade (Agente e Principal)?
 - ✓ Existia infra-estrutura adequada?
 - ✓ Existia autonomia financeira?
 - ✓ Dispunha de recursos financeiros suficientes para executar o que lhe cabia?
 - ✓ Os recursos estavam disponíveis no momento e no montante necessário?
 - ✓ Se não, quais as principais dificuldades encontradas? (interrupções, mudança no projeto)
 - ✓ Como era financiado o projeto?
 - ✓ Dispunha de pessoal suficiente e com qualificação necessária para executar o que lhe cabia?
 - ✓ A estrutura burocrática permitia o desempenho satisfatório das atividades?
 - ✓ A empresa tinha autonomia para agir?
7. Como foi a experiência de administrar o Projeto Jaíba de forma conjunta?
 - ✓ Contribuiu para alcançar os objetivos propostos? Vantagens e desvantagens
8. Como as agências executoras se orientavam para administrar o projeto de maneira conjunta?
 - ✓ Existia influência do outro agente implementador na tomada de decisão?
 - ✓ Processo de comunicação
 - ✓ Planejamento
9. A Política Nacional de Irrigação implicou alterações na implementação do Projeto Jaíba? Em que momento? Como?
 - ✓ Os objetivos do projeto se alteraram?
 - ✓ Principais mudanças?
10. Quais as principais contribuições da Política Nacional de Irrigação?
11. Qual política pública orientava a implementação do Projeto Jaíba?

- ✓ Como eram determinadas as diretrizes a serem seguidas?
- 12. Como era o relacionamento do Agente com o Principal?
 - ✓ Processo de comunicação / Contrato (delegar autoridade) / Sistema de incentivo / recompensa
- 13. As mudanças de governo afetavam o processo de implementação?
 - ✓ Cargos políticos /Mudanças de rumos
 - ✓ Eram observadas influências de interesses políticos na implementação do projeto?

b) Atores Políticos

1. A agricultura irrigada era prioridade na sua gestão?
2. Quais eram os resultados esperados com a implementação do Projeto Jaíba?
3. Quais técnicas foram utilizadas para monitorar o comportamento dos agentes implementadores?
 - ✓ Avaliação de resultados / Sistema de controle / Auditoria / Restrições orçamentárias / Sistema de incentivo / Avaliação de desempenho
4. Quem disponibilizava, como e com que frequência eram repassadas as informações sobre o processo de implementação do Projeto Jaíba?
 - ✓ Toda informação sobre o projeto era fornecida pelo agente?
5. Com a implementação do Projeto Jaíba novos projetos emergiram no local? Se sim, existia preocupação em controlar os resultados dos novos projetos?
6. Como foi a experiência de administrar o Projeto Jaíba em parceria com o Governo Federal?
 - ✓ Contribuiu para alcançar os objetivos propostos?
 - ✓ Vantagens e desvantagens
 - ✓ Tomada de decisão / Processo de comunicação / Planejamento
7. A Política Nacional de Irrigação implicou alterações na implementação do Projeto Jaíba? Em que momento? Como?
 - ✓ Os objetivos do projeto se alteraram?
 - ✓ Principais mudanças?
8. Quais as principais contribuições da Política Nacional de Irrigação?
9. Com a implementação do Projeto Jaíba os objetivos propostos pela PNI foram alcançados?
10. Qual política pública que orientava a implementação do Projeto Jaíba?
11. Como era o relacionamento com os implementadores?
 - ✓ Processo de comunicação / Contrato (delegar autoridade) / Sistema de incentivo / recompensa
12. Os implementadores estavam realmente comprometidos com o projeto?

APÊNDICE III – Relatórios utilizados para análise da implementação do Projeto Jaíba

RELATÓRIO	ANO	INSTITUIÇÃO(ÕES)	TÍTULO DO RELATÓRIO
R1	2004	Governo do Estado de Minas Gerais	Projeto Jaíba – Uma Síntese da Realidade
R2	1985	Codevasf e Ruralminas	Análise do Relatório Síntese do Grupo de Trabalho do Projeto Jaíba
R3	2005	SEAPA – Governo do Estado de Minas Gerais	Projeto Jaíba – Agricultura Irrigada no Norte de Minas Gerais. Histórico.
R4	1988	Codevasf e Ruralminas	Relatório de Visita – Projeto Mocambinho
R5	1995	SEPLAN – Governo do Estado de Minas Gerais	Relatório sobre o Projeto Jaíba
R6	2005	Codevasf e Governo do Estado de Minas Gerais	Levantamento da Situação dos Perímetros Irrigados em Minas Gerais.

APÊNDICE IV – CATEGORIAS PRÉ-DEFINIDAS PARA ANÁLISE DE CONTEÚDO

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	UNIDADES DE ANÁLISE
GOVERNANÇA	Processo Decisório e Operacional	Burocracia = administração burocrática = lentidão nos processos = disfunção = amarras Gestão = visão = ações Planejamento = plano Estrutura burocrática = infra-estrutura = estrutura física Autonomia = Autonomia administrativa = Autonomia financeira Recursos financeiros = dinheiro = disponibilidade de dinheiro = disponibilidade de recursos = recursos disponíveis = Investimento = suprimento Recursos humanos = pessoal = disponibilidade = qualificação = quantidade = pessoal qualificado = capacitação Influência = influência de políticos = influência política = influência de governador = influência de governo = influência de deputado = influência de prefeitura = influência de prefeito Interesse = interesse político = interesse particular = interesse social = interesse empresarial = interesse econômico = interesses diversos Continuidade de ação = continuidade do projeto = continuidade das atividades Descontinuidade (das ações, do projeto, das atividades) Agentes implementadores = executores
	Parceria	Disposição = disposição dos implementadores = empenho = dedicação = compromisso Aliança = parceria = cooperação = relacionamento Hierarquia = delegação = poder Administração conjunta = gestão conjunta Conflitos = divergência = discussão = discutir Legitimidade = reconhecimento Cooptação = Corrupção = desvio = roubo = favorecimento = vantagens Processo decisório = tomada de decisão
	Processo Informacional	Informação = Informações = fonte de informação = relatório = demonstrativos Reunião = reunião de conselho = reunião de equipes Comunicação = processo de comunicação Repasse de informação = processo informacional = periodicidade

Continua...

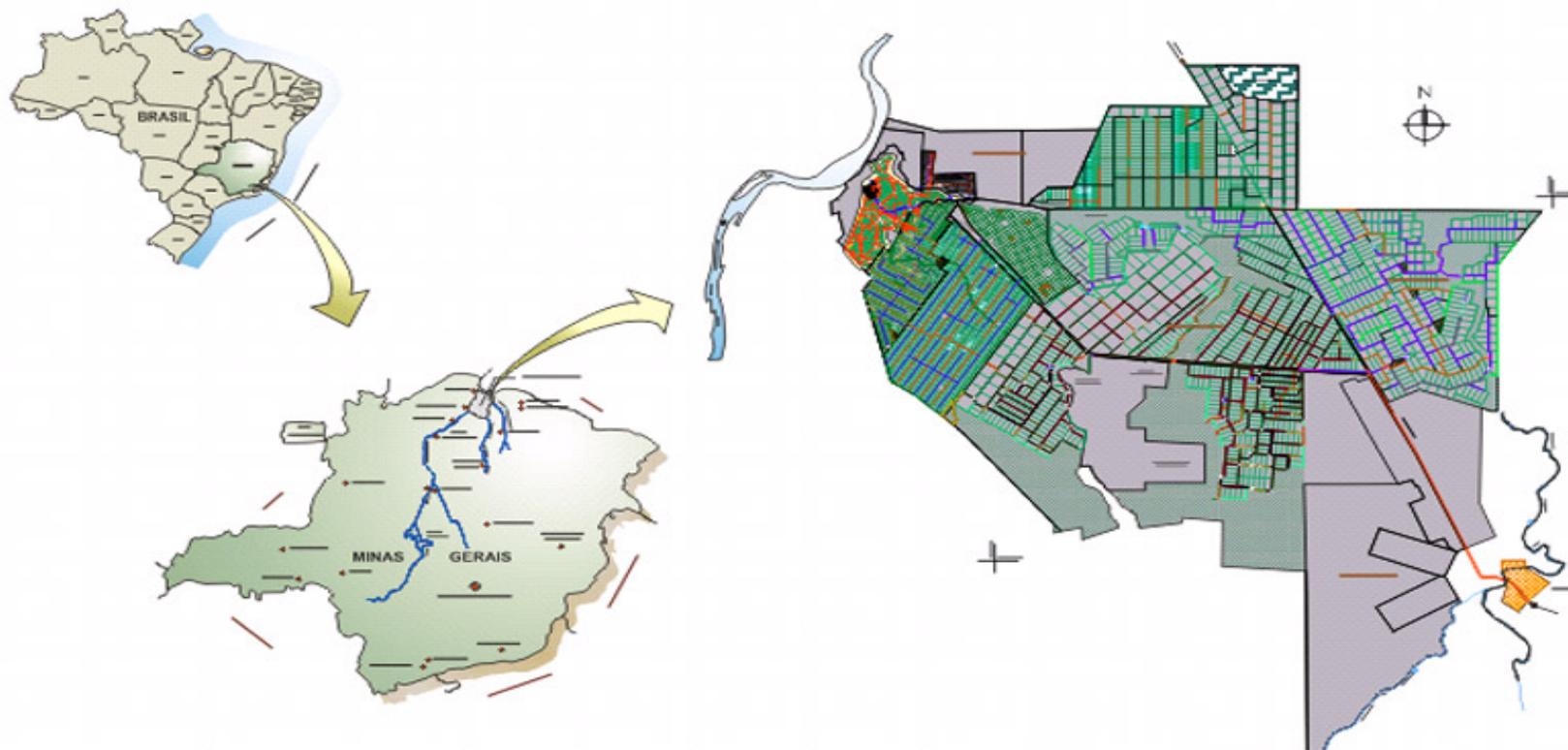
...Continuação

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS	UNIDADES DE ANÁLISE
	Monitoramento e Controle	Controle = Controle externo = CGU (controladoria geral da União) = TCU (tribunal de contas da União) = Controle social = freio social = controle interno = controle organizacional = sistema de controle = controle administrativo Auditoria = auditoria interna = auditoria externa Fiscalização = monitoramento = acompanhamento = supervisão Revisão = revisão de operação Avaliação = avaliação de resultado = avaliação de desempenho Restrição = restrição orçamentária Estímulo negativo = penalidade contratual Incentivo = estímulo positivo = prêmio
O PERÍMETRO E OS ASSENTADOS	Características do perímetro	Perímetro = projeto = associação Conceito = concepção = criação = idealização Objetivos = propósitos = resultados esperados Metas = ponto desejado = horizonte = diretrizes Viabilidade = justificativa Localização = posição geográfica Cultura = crença Tecnologia disponível Custo = gasto Infra-estrutura
	Necessidades	Sustentabilidade = sucesso = manter no tempo = sobrevivência Conhecimento = informação Crédito = crédito agrícola = incentivo Empreendimentos = negócios = empresas = indústrias
	Processo produtivo	Produção = escoamento = produto = escala = logística
	Perfil dos assentados	Escolaridade = família = nível cultural = perfil para irrigação
CONDICIONANTES AMBIENTAIS	Ideologia	Ideologia = movimentos ideológicos = pressão = invasão
	Políticas	Política = programas = plano = política econômica = economia = política agrícola = política ambiental = meio ambiente
	Legislação	Legislação = leis = decreto
	Mudanças de governo	Mudanças de governo = eleição = impeachment
	Mudanças no mercado	Mercado = mercado interno = comercialização = mercado externo = consumidor
	Inovações tecnológicas	Tecnologia = novas tecnologias = tecnológico

ANEXO I – LOCALIZAÇÃO DO PROJETO JAÍBA



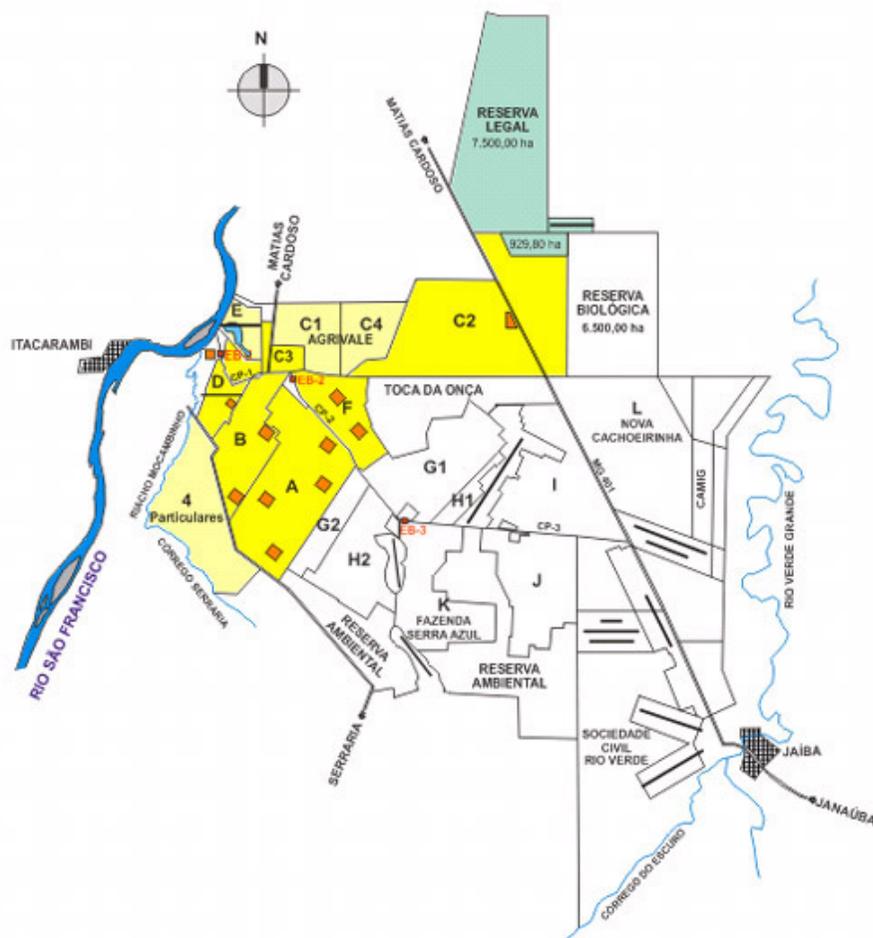
PROJETO JAÍBA SITUAÇÃO E LOCALIZAÇÃO



ANEXO II – LAYOUT GERAL DO PROJETO JAÍBA – ETAPA I



PROJETO JAÍBA - ETAPA I - LAYOUT GERAL



ETAPA I			
Área Bruta Total	41.605,59 ha		
Área Irrigável (A, B, C2, C3, D, E e F)	17.669,58 ha		
Área Reserva Legal	8.651,80 ha		
Glebas	Área Bruta (ha)	Área Irrigável (ha)	Quantidade de Lotes Agrícolas
A	6.038,21	4.296,79	845 Lotes de 5 ha
B	2.829,26	2.055,85	399 Lotes de 5 ha
C2	9.557,20	8.042,90	271 Lotes de 20 ha 54 Lotes de 50 ha
C3	489,00	295,02	57 Lotes de 5 ha
D	2.669,87	1.038,79	199 Lotes de 5 ha
F	2.336,16	1.660,23	326 Lotes de 5 ha
Totais	23.919,70	17.389,58	2.151 Lotes
Quant. Lote Agrícola 5 ha	1.826		
Quant. Lote Agrícola Empresarial	325		
Quant. Núcleos de Serviço	12		
Glebas Particulares	Área Bruta (ha)	Área Irrigável (ha)	
C1 e C4	3.832,10	3.200,00	
4	4.546,40	3.800,00	
E (Brasnica)	661,50	280,00	
Totais	9.040,00	7.280,00	
Infraestrutura Implantada			
Extensão total de Canais	243,9 km		
• Canal Principal CP-1	7,0 km		
• Canal Principal CP-2 (Trecho Obras Etapa I)	8,67 km		
Extensão total de Estradas	533,47 km		
Comportas Planas de Vedação	31 un		
Comportas Automáticas de controle de nível	44 un		
Quant. total de Estações de Bombeamento	11 EB's		
Captação Principal EB - 1	- Vazão total	65 m ³ /s	
	- Potência total Subestação ...	30 MVA	

Euler RC