



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Políticas Públicas e Convivência com a Seca: análise no perímetro irrigado do Distrito de Ceraíma- Bahia

Lilian Amaral Bomfim, Weslei Gusmão Piau Santana, Almiralva Ferraz Gomes , Marisa Oliveira Santos

[ARTIGO] GT 2 Análise de Políticas Públicas

Políticas Públicas e Convivência com a Seca: análise no perímetro irrigado do Distrito de Ceraíma- Bahia

RESUMO

O artigo objetiva analisar, do ponto de vista do ciclo das políticas públicas, como o projeto destinado à reestruturação e adequação física e hídrica do perímetro irrigado em Ceraíma, Bahia, impactou o desenvolvimento da comunidade que sobrevive da agricultura familiar. O estudo de caso é do tipo exploratório e descritivo e de natureza empírica. Além de revisão bibliográfica, a pesquisa analisou o projeto elaborado em 2015 e os Planos Operativos Anuais de 2020 e 2022. A entrevista foi utilizada como técnica para a coleta de dados primários. As obras de reestruturação finalizaram em 2019 e o projeto é administrado pela Cooperativa Agrícola de Irrigação do Projeto de Ceraíma através do contrato de sessão com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba. O resultado da pesquisa demonstrou que o projeto transformou a realidade da região, com aumento de renda e sustentabilidade das comunidades.

Palavras-chave: Avaliação de Política Pública. Convivência com a seca. Irrigação.

1. Introdução

Que diferença fará essa política na sociedade? Quem vai ganhar? Por que vai ganhar?

As políticas públicas são provenientes das demandas da sociedade e questionamentos como os supracitados cercam as políticas antes mesmo da sua implantação. No Brasil, os governos federal, estadual e municipal são responsáveis pelas ações com a participação direta e indireta de entes públicos e privados, assim, as políticas públicas tendem a contribuir para uma maior equidade na sociedade.

O Brasil é marcado por fortes problemas estruturais, ambientais, econômicos e sociais. Um dos fenômenos naturais, a seca, característica principal do semiárido brasileiro, conforme definido pela Lei Federal nº 7.827, propaga-se em 09 (nove) estados do Nordeste e no Norte de Minas Gerais. Gilberto Freyre (2004) destaca que o Nordeste foi caracterizado historicamente pela economia açucareira e a sociedade patriarcal, numa interinfluência entre o homem e o meio natural, com escassez hídrica, desigualdade social, fome e seca. Celso Furtado (1998) também tem a seca como categoria de análise para demonstrar que a pobreza no Nordeste não é consequência do fenômeno natural, mas do subdesenvolvimento e da exploração da região tanto pelas elites nordestinas, quanto por grupos diferentes de outras regiões do país. A escassez de recursos naturais, principalmente no que tange a qualidade e quantidade de água existente, é um problema que assola a região e o clima seco impacta a agricultura, que é a base econômica não só do Nordeste, mas de todo o país.

Outros autores, como Tânia Bacelar (2014), ao analisar as mudanças recentes no desenvolvimento, defendem o Nordeste como solução. Destaca a permanência dos problemas econômicos e sociais, mas identifica a influência das políticas públicas de corte setorial (como as políticas sociais) e a industrialização, como desafios para potencializar as forças regionais como parte da solução dos problemas nacionais. A diversidade regional, o poder social e

democrático, seu potencial latente de diálogo com a política, são elementos para repensar o Brasil. As políticas públicas precisam tirar as travas do potencial latente do Nordeste, rejeitando a concentração e a exclusão, desapropriando o estado de poucos e pensando em um desenvolvimento democrático, que inclua o Nordeste como solução.

Cada vez mais é perceptível que não é possível controlar ou evitar os ciclos de secas, tornando-se necessário repensar as políticas públicas que permitam a população conviver com a seca de forma harmônica. O Estado, como instância societal, articula necessidades diferentes dos indivíduos, grupos e classes sociais. É nesse contexto, e objetivando o bem comum, que os programas necessitam ser estruturados de maneira funcional, sequencial e coletiva, envolvendo todos os atores direta e indiretamente.

As políticas públicas passam a ser um caminho para convivência com a seca por meio de diversos projetos e ações. Uma das maneiras de avaliar a política é por meio dos ciclos, a saber: construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2016). Em cada estágio, é fundamental considerar a participação de todos os atores. Para Zani e Costa (2014, p. 891), “as políticas públicas são o produto do governo, mas sua construção é resultado de um complexo jogo social do qual participam inúmeros atores”.

A partir dessa preocupação, foi desenvolvido o estudo no distrito de Ceraíma, localizado no município de Guanambi-BA, com o objetivo de analisar, do ponto de vista do ciclo das políticas públicas, como o projeto executivo destinado à reestruturação e adequação física e hídrica do perímetro irrigado em Ceraíma afetou o desenvolvimento da comunidade que sobrevive da agricultura familiar.

O projeto do perímetro irrigado de Ceraíma é administrado pela Cooperativa Agrícola de Irrigação do Projeto de Ceraíma (COOPERC) através do contrato de cessão firmado com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) no Médio São Francisco, área de atuação da 2ª Superintendência Regional da Companhia em Bom Jesus da Lapa (Ba).

O artigo fez uma revisão literária do conceito de políticas públicas, discutindo na sequência o processo de convivência com a seca e, por último, a agricultura familiar de forma irrigada. Além disso, foi analisado o projeto elaborado no ano de 2015 e os Planos Operativos Anuais (POA) dos anos de 2020 e 2022. Na sequência, a metodologia foi apresentada a fim de demonstrar como foi realizado o estudo. A análise dos dados foi organizada objetivando compreender as informações coletadas e, por fim, as considerações finais apresentou os resultados mais relevantes da pesquisa.

2. Políticas Públicas: perene ciclo e processo de formação

Existem muitas definições sobre o que são políticas públicas. Diversos são os autores brasileiros que contribuem na delimitação do termo, tais como Frey (2000), Faria (2003), Pochmann (2011) e Secchi (2016). Segundo Pochmann (2011), políticas públicas são estratégias para desenvolver soluções, que beneficiem todos os setores da sociedade ou setores específicos, tratando do público e gerindo vários interesses. Essas ações visam parametrizar os conflitos em torno dos recursos públicos, tentando atender a maioria dos beneficiários. Em contrapartida, Souza (2006) afirma que não existe uma única, nem melhor definição, sobre o conceito de política pública, pois várias destacam que o papel das políticas seja a solução dos problemas.

As políticas públicas com o viés social e instrumental para obtenção de resultados coletivos devem ser pensadas, planejadas, construídas e aplicadas de forma eficaz e racional para solucionar problemas dos cidadãos. Segundo Oliveira e Keinert (2016, p. 3), “O espaço público foi adquirindo diferentes configurações ao longo do tempo, especialmente referidas à relação Estado-sociedade no sentido de deslocar seu ‘centro’ do Estado para a sociedade”. O processo de amadurecimento que envolve a relação Estado e sociedade passa então por um processo de rearticulação, em que se identificam duas perceptivas importantes: estadocêntrica e sociocêntrica. A primeira transita em uma relação centrada no Estado e a segunda centrada na sociedade, como a ressignificação da noção de público.

No Brasil, a abordagem *top-down* refere-se as decisões tomada de cima para baixo, enquanto a *bottom-up* trata das situações em que as decisões são tomadas de baixo para cima. Ademais, em ambas as abordagens, as políticas são formuladas e definidas como uma relação linear e hierárquica de causa-efeito. Bonelli (2019) considera que o debate acerca das abordagens requer nas políticas públicas modelos analíticos que permitam aproximar e/ou integrar perspectivas teóricas diferentes.

A partir dos anos de 1990, o Estado passou a assumir o papel como agente de desenvolvimento, quando se discutia temas relacionados a agricultura familiar. É nesse interim que Santos *et al.* (2022, p. 4) afirmam que “com a intenção de estruturar o modelo da agricultura familiar, o Estado buscou criar condições produtivas e mercado para os produtos advindos da agricultura familiar, impulsionando o setor com opções de acesso ao crédito e à comercialização via mercados institucionais”. As políticas públicas compõem uma estrutura de decisões que devem ser baseadas em evidências. Por esse motivo, a sua avaliação necessita ser executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado. “Embora haja razões pragmáticas para dividir o processo das políticas públicas em estágios, sua análise só teria a

ganhar se superasse definitivamente essa lógica sequencial planejamento-implementação-avaliação” (ZANI; COSTA, 2014, p. 891).

Questionamentos quanto ao processo de definição de políticas públicas se faz necessário à medida que sua avaliação não compõe somente o contexto final da implementação da política. Para Faria (2003, p. 22), é “notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser tributada à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo”. Frey (2000) acredita que a fase de avaliação envolve grande destaque, sendo essencial para a estruturação e adaptações contínuas das ferramentas de ação pública. O processo de avaliação de políticas públicas é um desafio recorrente pois está relacionado à origem das informações e à base de dados do público atendido pela política, que por muitas vezes tem baixa taxa de confiabilidade ou inconsistência.

O ciclo de políticas públicas ou *policy cycle* contribui para uma análise integrada das políticas na medida em que é possível reconhecer, nos estágios propostos, os atores e processos sobre os quais se deseja aprofundar o conhecimento (SECCHI, 2016). As ações adotadas pelos governos nacional, estadual e municipal deverão ter a participação direta e indireta de entes públicos e privados, pois, para que haja a formulação de uma agenda, é essencial mapear as demandas de todas as camadas sociais.

2.1 Convivência com a seca

A seca é um dos fenômenos naturais e cíclico, presente no território brasileiro. A região semi-árida do Brasil é marcada por longos períodos de seca que impactam a produção de alimentos, animais e a economia dos produtores. Quando se fala em clima semiárido, normalmente, a primeira imagem que surge é a de uma natureza severa e bastante inóspita. Por esse motivo, a ideia de se combater a seca ainda faz parte do imaginário da cultura do país. Entretanto, Silva (2007) destaca que :

As políticas de combate à seca (emergenciais e estruturais) entraram em crise ainda na primeira metade do século XX. Os principais questionamentos sobre os resultados ou eficácia dos órgãos e das ações de combate à seca ocorreram concomitantes às constatações da forte estagnação econômica regional nordestina verificada desde as primeiras décadas daquele século (SILVA, 2007, p. 472).

Para Chacon e Bursztyn (2005), o discurso político não trata mais o combate à seca, mas sim a convivência com a seca, enaltecendo a necessidade da gestão dos recursos hídricos para promover o desenvolvimento sustentável e a diminuição da fome e da miséria no sertão. Nessa

perspectiva, Suassuna (2007, p.137) afirma que “Conviver com a seca passava, quase exclusivamente, pela construção de grandes obras de engenharia para represar água, reputada recurso natural mais importante, tomando a sua acumulação condição necessária e suficiente para fixar o homem no Nordeste semiárido”. Não deveria ser opção à população fugir do sertão durante a estiagem ou temer o clima do semiárido, entretanto, políticas públicas que potencializem o semiárido sem deixar de lado os aspectos ambientais e sociais da região estão aquém do necessário para regiões historicamente marcadas pela desigualdade social, alimentação precária, consumo de água de péssima qualidade, muitas vezes suja ou contaminada, e a fome. Nesse sentido, Oliveira (2017) diz que:

As políticas públicas de convivência desenvolvidas na região do semiárido são disseminadas pelos de órgãos estatais e apresentam uma nova perspectiva para a população local, principalmente aquelas pessoas que têm suas vidas afetadas direta ou indiretamente pelos efeitos da estiagem. Elas evidenciam principalmente a ação do Estado na busca por soluções para a boa vivência da população nessa faixa do nosso país, que nos últimos anos através a minimização dos prejuízos causados pelas secas (OLIVEIRA, 2017, p. 23).

A seca é um grave problema natural e, muitas vezes, é usada como instrumento político para angariar votos, recursos, obras e outras benesses que seriam monopolizadas pelas elites dominantes locais. Para Azevêdo (2015), de forma geral, as políticas públicas no semiárido mostram-se relevantes, porém, estão muito aquém do ponto desejável ou necessário para promover transformações significativas, com efeito, o alcance social. A gravidade dos problemas supracitados caminha ao longo dos séculos e, muitas vezes, tornam-se palco para discursos de grupos políticos. Oliveira (2017) acredita que as políticas de convivência com o semiárido são positivas na medida em que possibilitam o desenvolvimento harmônico entre a comunidade local e o seu espaço de convivência. Segundo o autor, as políticas auxiliam principalmente agricultores e pecuaristas do semiárido a desenvolverem suas atividades socioeconômicas continuamente sem haver sérios prejuízos por conta da estiagem.

De modo geral, podemos afirmar que as políticas de convivência com a seca são fundamentais para produção de alimentos, garantindo assim a segurança alimentar e renda das famílias provenientes da agricultura familiar. Para Silva (2016), as transições paradigmáticas no semiárido estão fincadas no tripé economia, política e conhecimento (saberes e tecnologias), em que se pode identificar e compreender o crescente pensamento sobre a realidade do semiárido e as alternativas propostas. É fundamental e necessário possibilitar à população envolvimento ativo na criação de agendas e avaliações das políticas públicas para que seja possível discutir sobre as formas de captação e armazenamento o uso eficiente da água por longos períodos e a adoção de práticas corretas de irrigação.

2.2 Agricultura familiar Irrigada

A agricultura familiar é um tipo de agricultura constituída por pequenos produtores rurais e grupos de famílias que produzem para consumo próprio e para parte da população. Para Schneider e Niederle (2008, p. 990), “o agricultor familiar é todo aquele sujeito que vive no meio rural e trabalha na agricultura juntamente com sua família”. De acordo com Wanderley (2003), agricultura familiar se estabelece como uma estrutura produtiva que envolve família-produção-trabalho, o que influencia diretamente na forma como os agricultores familiares se articulam social e economicamente, já que as estratégias estabelecidas pelas famílias tendem a assegurar sua sobrevivência e garantir a sua reprodução. Ainda segundo a autora, a agricultura familiar se caracteriza por possuir papel preponderante no desenvolvimento econômico de diversas nações, devido a sua função de desenvolver, fornecer e sustentar a produção de alimentos para as populações (WANDERLEY, 2003).

É sabido que a agricultura familiar é responsável pela maior parte da comida presente na mesa dos brasileiros. Os dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2017) mostram que, em âmbito nacional, a agricultura familiar ocupa 77,0% dos estabelecimentos agropecuários. O agricultor familiar é um ator social, presente em pequenas propriedades de terra e a sua produção normalmente é destinada à subsistência familiar e ao mercado interno do país. No meio rural, a carência de estudos é grande. Em termos de acesso à educação, a população rural apresenta um índice inferior à urbana. É perversa a realidade rural no Brasil, principalmente no Nordeste, região que concentra uma grande parcela da população residente em domicílio rural.

No campo, evidencia-se o protagonismo do pequeno produtor rural, que sobrevive com as secas e os desafios da lavoura. Normalmente, eles não utilizam insumos mecânicos no processo de irrigação, ora por altos custos, ora pela falta de conhecimento e orientação da técnica. É nesse contexto que se faz necessário políticas públicas que exponencie o crescimento da produção, o aumento da renda e, conseqüentemente, a retenção do homem no campo.

Historicamente, a irrigação possibilitou o desenvolvimento das civilizações, facilitando, por exemplo, o cultivo em terrenos hidricamente pobres. Além disso, aumentou não apenas a quantidade dos produtos produzidos mas também a qualidade. No Brasil, a política de irrigação tem como objetivo promover o desenvolvimento socioeconômico com foco, principalmente, em regiões desfavorecidas/estagnadas e com potencial agrícola. O país está entre os dez países com maior área irrigada no mundo. Segundo o Censo Agropecuário (IBGE, 2017), de 1980 a 2017, observou-se um crescimento exponencial da área irrigada brasileira, que passou de 1,9 milhão de hectares para aproximadamente 6,7 milhões de hectares. De acordo com a Agência

Nacional de Águas (ANA) (2017), o setor privado foi responsável por quase o total da área irrigada brasileira, com participação percentual de 97%, enquanto o restante se deu em Projetos Públicos de Irrigação (PPIs).

A implementação de políticas públicas de irrigação permite maior grau de sustentabilidade, uma vez que diminui o desperdício da água e aumenta a eficiência no uso de recursos hídricos nas atividades. A Política Nacional de Irrigação, instituída pela Lei nº12.787/2013, marca legalmente a gestão de projetos de irrigação e tem como objetivo:

- I - incentivar a ampliação da área irrigada e o aumento da produtividade em bases ambientalmente sustentáveis;
- II - reduzir os riscos climáticos inerentes à atividade agropecuária, principalmente nas regiões sujeitas a baixa ou irregular distribuição de chuvas;
- III - promover o desenvolvimento local e regional, com prioridade para as regiões com baixos indicadores sociais e econômicos;
- IV - concorrer para o aumento da competitividade do agronegócio brasileiro e para a geração de emprego e renda;
- V - contribuir para o abastecimento do mercado interno de alimentos, de fibras e de energia renovável, bem como para a geração de excedentes agrícolas para exportação;
- VI - capacitar recursos humanos e fomentar a geração e transferência de tecnologias relacionadas a irrigação;
- VII - incentivar projetos privados de irrigação, conforme definição em regulamento. (BRASIL, 2013)

Considerando a necessidade de se cumprir os objetivos previsto em lei, é fundamental iniciativas do Estado em todo território nacional. De acordo com Valentini (2022, p. 18), “O círculo vicioso se complementa com a gestão dos órgãos públicos encarregados pelos projetos sendo feita por indicações políticas, sem compromisso com resultados e até vinculada ao uso eleitoral das obras, quase sempre mais caras e demoradas do que o necessário e razoável”. Em meio as mudanças políticas e sociais, o aperfeiçoamento das políticas e dos projetos é uma demanda contínua de pesquisadores e atores políticos e sociais, e o arcabouço teórico deste estudo visa dar sustentação a uma análise de um caso emblemático para o território de identidade do sertão produtivo, possibilitando assim a comparação com outros projetos de irrigação em pequenos distritos focados na agricultura familiar e na convivência com a seca.

3. Procedimentos metodológicos

A fim de alcançar o objetivo proposto, este trabalho caracteriza-se como um estudo exploratório e descritivo. Gil (2002) explica que esse tipo de pesquisa tem como principal objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. Justifica-se a escolha deste tipo de pesquisa pela

necessidade de se conhecer com mais profundidade o fenômeno em estudo.

Por estar circunscrita a um determinado espaço, o método adotado para o desenvolvimento da pesquisa foi o estudo de caso, pois é uma estratégia de pesquisa científica que analisa um fenômeno atual em seu contexto real, considerando as variáveis que o influenciam. A abordagem para o tratamento dos dados foi a análise qualitativa que permitiu descobrir e entender um cenário de forma geral, utilizando de informações individuais.

A pesquisa foi desenvolvida em 3 (três) etapas distintas e complementares. O início dela se deu através da revisão bibliográfica, com a análise documental do projeto executivo destinado à reestruturação e adequação física e hídrica do perímetro irrigado em Ceraíma e do Plano Operativo Anual dos anos de 2020 e 2022. Na segunda etapa, foi realizado levantamento dos dados primários por meio de entrevistas semiestruturada no formato *online*, utilizando a plataforma *google meet*, no período de 11 de janeiro a 10 de fevereiro do ano de 2023. Foram entrevistados 2 (dois) atores envolvidos na agenda, construção, implementação e avaliação do projeto, a saber: Cooperativa Agrícola de Irrigação do Projeto de Ceraíma (COOPERC) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

O roteiro da entrevista foi a ferramenta utilizada para otimizar o tempo e direcionar a entrevista para os aspectos importantes. O roteiro foi organizado em 4 (quatro) blocos de modo a : conhecer a instituição e seu papel social, identificar as etapas do ciclo da políticas públicas, descrever o Projeto de Irrigação de Ceraíma e, por fim, conhecer seu impacto, do ponto de vista institucional, e como se deu seu encerramento. Os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), em que foi esclarecido todas as etapas para que o convidado pudesse manifestar a sua participação de forma autônoma, consciente, livre e esclarecida. Na terceira e última etapa, realizou-se a análise qualitativa, cruzando os achados da análise documental *versus* entrevistas, proporcionando a compreensão inicial dos ciclos da política implementada no *lócus* da pesquisa.

4. Ceraíma e sua barragem: breve histórico

O Município de Guanambi, cidade localizada no Sudoeste Baiano, no Território de Identidade do Sertão Produtivo, está a 796 Km de Salvador, capital do Estado da Bahia. A cidade tem seu relevo pouco acidentado, cercada por desníveis considerados isolados, entre os quais a Serra do Espinhaço, ademais, está no limite com Caetité. A cidade, no médio São Francisco, é cortada pelos rios Carnaíba de Dentro e Carnaíba de Fora. Ambos afluentes do Rio das Rãs, que por sua vez é dependente do Rio São Francisco. Além disso, possui os rios Rega

Pé, Sacouto, Belém, Poço do Magro e Muquém, temporários, que correm apenas durante as chuvas, normalmente entre dezembro e fevereiro. No município, é possível também encontrar lagoas e açudes, com destaque ao localizado no distrito de Ceraíma, que abastece a cidade.

A barragem de Ceraíma possui como fonte hídrica o Rio Carnaíba de Dentro que abastecia toda a cidade, entretanto, atualmente, o abastecimento urbano no município de Guanambi tem como fonte principal o Sistema Adutor do Algodão, do Rio São Francisco. Vale destacar a importância da barragem de Ceraíma não apenas para o desenvolvimento produtivo local, como também para o fornecimento de água para as comunidades vizinhas e para o perímetro irrigado.

A realidade de Ceraíma foi transformada pelo projeto público de irrigação iniciado na década de 1960. Em 2019, o projeto foi modernizado pela Codevasf, que de acordo com o representante da instituição “ foi em 2014 que se percebeu o desperdício do recurso mais precioso, a água. Na concepção original do projeto, dispensava muita água, pois o sistema de irrigação era através de canal aberto”.

Quando se discute acerca da agricultura familiar na cidade, é possível resgatar o debate levantado por Pereira (2010), que trata do papel expressivo desempenhado pela agricultura e pelo comércio na cidade de Guanambi. O município é tradicionalmente associado à força do seu centro comercial e esse fenômeno fica mais evidente às segundas e quintas-feiras, quando, tradicionalmente, a feira livre no município atrai pessoas de outras cidades, impulsionando o comércio local (PEREIRA, 2010)

Ceraíma está localizada na microrregião de Guanambi e é destaque na fruticultura, entretanto, a produção inicial era destinada às culturas de feijão, arroz e algodão, que possuem ciclos mais curtos. Foi a partir da década de 1990, que os produtores priorizaram a fruticultura irrigada, focando principalmente na bananicultura. Nesse mesmo período, devido ao crescimento populacional de Guanambi, foi preciso utilizar a água da barragem de Ceraíma para abastecimento urbana do município e cidades circunvizinhas. Tal situação foi impactada ainda mais pelas condições climáticas, como consequência, gerou problemas no fornecimento da água para irrigação.

Nas últimas décadas, a barragem Ceraíma passou por um período de grande seca, principalmente entre os anos de 2000 a 2014, chegando próximo ao volume morto. No ano de 2008, houve a interrupção da atividade de irrigação no local. Nesse período, a questão da seca voltou ao centro da agenda da política pública, pois tanto o homem do campo quanto o urbano conviveram com a seca. A agenda da política pública se torna mais visível quando o problema afeta as questões econômicas e sociais. Para Azevêdo (2015), a água, recurso vital, tem

relevância estratégica na política, e isso a torna um elemento de poder, um instrumento que pode ser manipulado pelos políticos de acordo com seus interesses, fato também destacado por Celso Furtado (1998). A seca e a falta de água limitam o desenvolvimento produtivo, e seu uso político condenam a população à vida na pobreza, com condições de saúde precária e redução de oportunidades de trabalho e renda no campo. Tais questões exigem do poder público a ação ou decisão necessárias para implementar ou reformular as políticas.

5. O projeto do perímetro irrigado e seu ciclo público

O projeto executivo destinado à estrutura hídrica do perímetro irrigado de Ceraíma foi implantado em 1960 pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). O objetivo em sua implementação foi desenvolver a região assegurando, além do acesso a água para consumo e produção, a utilização de tecnologia de irrigação, destinada aos pequenos agricultores locais, de modo a permitir o desenvolvimento das comunidades.

Desde a década de 1960 já se previa a técnica de irrigação como projeto necessário para dinamizar a produção agrícola. Vale ressaltar que a condução e distribuição de água, a partir da barragem de Ceraíma, acontecia através de canais abertos, construídos em concreto, o que gerava mal aproveitamento da água. Isso reforçava que os problemas constituíam o ponto de partida para a geração de política pública. Segundo Fonseca e Bonfim Filho (2019, p. 10), “(..) o chamado problema público é aquele que já existe socialmente e que também foi encampado, ou seja, constituído por instituições que integram as esferas governamentais. Só assim será possível em um futuro ser estruturado de forma tal que seja possível a projeção de soluções”. O representante da COOPERC lembra que “a barragem tinha água até 2008, passou 10 (dez) anos sem produção. Com o sistema de irrigação por tubulação, teve uma economia absurda”. Na perspectiva da avaliação do impacto, segundo os entrevistados, o desperdício da água era notório e tinha efeito direto nos objetivos do projeto. O representante da Codevasf complementa afirmando que “a tubulação economizou esse precioso líquido, a água”.

Segundo os entrevistados, a partir de 2014, notando a precariedade dos canais que ficaram sem utilização durante o período de estiagem, foi necessário novos estudos para modernizar o sistema. No ano de 2015, foi quantificada a demanda hídrica para irrigação no projeto de Ceraíma. O estudo considerou um cenário de demanda crítica, que seria estabelecido em função do cultivo de espécies de alta demanda hídrica, que ocupariam totalmente o projeto durante todos os meses. A fase da proposta de solução e alternativas foi o momento necessário para definir o objetivo da política pública, que tem uma relação direta entre a formulação,

resultados e modificação do ambiente.

O Quadro 1 demonstra de forma resumida o cumprimento das fases do ciclo das políticas públicas:

Quadro 1: Fases do ciclo de políticas do Projeto Ceraíma

Fase	Comprovação
Identificação do problema	-Análise territorial e a caracterização do problema hídrico no distrito de Ceraíma em 1960; - Em 2014, devido ao longo período de seca, foi preciso repensar o projeto original, considerando que o canal a céu aberto danificou com o tempo e havia muito desperdício da água com o sistema antigo.
Formação da agenda	- Articulação política dos atores, que culminou com uma ementa parlamentar, que contribuiu com as obras de reestruturação e modernização do projeto, frente uma década de seca.
Formulação de Alternativas	- O projeto permitia duas possibilidades para a distribuição de água, a saber: por turno ou demanda.
Tomada de decisão	- O irrigados optaram pela segunda opção, com a elaboração do projeto para a reestruturação e modernização em 2015. Parcelamento em 112 lotes.
Implementação	-Em 2019, houve a finalização da obra de modernização do projeto.
Avaliação	- Reuniões mensalmente com o conselho, formado por 13 componentes. - Reunião, anualmente com os agricultores; - Plano Operativo Anual (POA), que exerce a função de avaliação do projeto.
Extinção	Não ocorreu

Fonte: Elaborado pelos autores (2023)

Conforme demonstra o Quadro 1, de acordo com o projeto elaborado em 2015, o perímetro irrigado foi parcelado em 112 lotes familiares, os quais totalizam 411,59 hectares irrigáveis, dentro de uma área cultivada de 853,08 hectares. O projeto também permitia duas possibilidades para a distribuição de água, a saber: por turno ou demanda. Na primeira opção, o abastecimento d'água aos irrigantes se realiza mediante turnos (dias e horários pré-estabelecidos), fixados em função da distribuição das vazões para todas as parcelas do perímetro. Na segunda modalidade, por demanda, o agricultor poderia dispor de água no hidrante que lhe abastece até as vinte e quatro horas do dia, com isso, poderia escolher o horário que mais lhe convenha para irrigar. Segundo descrito no projeto, as alternativas foram avaliadas pela fiscalização do contrato juntamente com os produtores e a decisão foi pela utilização de modalidade de irrigação por demanda livre.

Durante a elaboração do projeto, houve o envolvimento direto dos atores que seriam beneficiados pela política. Para o representante da Codevasf, “ Somente em 2019, o projeto conseguiu ser modernizado, por meio da Codevasf, prefeitura municipal, um parlamentar e os

irrigantes. O sistema está funcionando e cumprindo o papel que nós planejamos em 2014, isso não é história, é medido”. Ele ainda destaca que foi a primeira vez que se usou recurso de ementa parlamentar para fazer modificações no projeto, envolvendo recursos de R\$20 milhões. Os achados da pesquisa confirma os estudos de Secchi (2016), demonstrando que as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos, em outros termos, há uma relação de interdependência entre o sistema político e o ambiente externo.

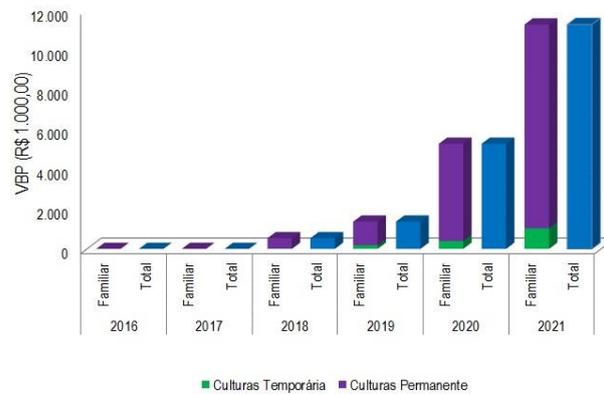
O representante da Cooperativa destacou que “Existe um conselho que se reúne todo mês e é formado por 13 componentes, sendo fiscal e administrativo. E todo ano acontece uma reunião com os agricultores, para que haja a prestação de contas”. O entrevistado da Codevasf destacou que o projeto “foi pensado principalmente com os irrigantes e que a comunidade engajou juntamente com o setor público municipal e federal, colocando a mão na massa”. A participação e o controle social nas políticas públicas, assim como a prestação de contas para a sociedade e órgãos de controle, são características do aperfeiçoamento das políticas tanto na esfera internacional, quanto em projetos locais.

De acordo com os entrevistados, os agricultores atendidos pelo Projeto participaram da sua elaboração. Em outras palavras, é importante destacar a necessidade de envolver a comunidade que será impactada pelas políticas públicas na formulação e implementação dos projetos, como descritos nos modelos *bottom up*, que são uma evolução do modelo tradicional. Bonelli *et al.* (2019) destacam que, apesar de os modelos tradicionais de abordagem *top-down* ainda predominarem na literatura, houve uma evolução no conceito, em se tratando da implementação de políticas públicas. Os autores citam a abordagem *bottom up* que consideram a implementação como processo que se desenvolve, gradativamente, por meio da interação dos vários atores envolvidos.

Percebeu-se que o projeto em análise foi elaborado na perspectiva sociocêntrica. Sobre essa perspectiva, Oliveira e Keinert (2016) afirmam que é na esfera pública que as raízes da própria sociedade provém sua força e vitalidade. Os autores ainda chamam a atenção quanto a nova configuração do espaço público, em que a relação Estado-sociedade desloca o Estado do centro para a sociedade.

Após a conclusão das obras de reestruturação e modernização, em 2019, foi perceptível a evolução do Valor Bruto de Produção (VBP) do projeto de Ceraíma entre os anos 2016 e 2021. No gráfico abaixo elaborado por Silva (2022), nota-se um crescimento exponencial na produção familiar no que tange as culturas permanente.

Gráfico 1 - Produção Agrícola no Distrito de Ceraíma – 2016 - 2021



*Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) – Dezembro 2021.

Fonte: SILVA (2022)

Analisando o gráfico supracitado, é notório o desenvolvimento produtivo e o crescimento econômico no distrito de Ceraíma. Quando se analisa o impacto do projeto na vida dos irrigados, o entrevistado da COOPERC afirmou que foi “O melhor possível, em saber que a família está perto de você, maior qualidade de vida, excelente, é só alegria”. O entrevistado relatou também que o projeto possibilitou a permanência dos agricultores na terra e o retorno de alguns que haviam deixado o local devido a seca e falta de produção. É fundamental o Estado dar condições de permanência do homem no campo, uma vez que grande parte dos alimentos presente na mesa dos brasileiros é proveniente da agricultura familiar.

Para o entrevistado da Codevasf, “O projeto do ponto de vista social, hoje, opera atendendo 112 lotes e mais 16 externo. Tinha 0 (zero) produção de 2001 a 2019”. Ademais, segundo o entrevistado 100% dos lotes são titulares e “no primeiro ano de 2021, o volume do investimento foi pago. Percebeu-se que o investimento foi viável”. As políticas públicas em um exame crítico exigem compromisso de todos os atores desde o início da elaboração da agenda até a avaliação. A fase de avaliação se faz necessário para determinar possíveis adaptações e/ou modificações, de forma tal que o ciclo se retroalimenta, até sua extinção (Secchi, 2016).

A Codevasf, enquanto empresa pública, promove o desenvolvimento da Bahia Hidrográfica do Rio São Francisco, articulando institucionalmente com organizações civis, municipais e estaduais no desenvolvimento de estratégias voltadas para o melhor aproveitamento dos recursos hídricos. Vale lembrar que o projeto de irrigação executado no distrito de Ceraíma é pioneiro. Indicando o cumprimento do seu papel institucional.

A COOPERC administra o projeto em sua amplitude, elabora o Plano Operativo Anual

(POA), que é um documento que tem como objetivo apresentar orçamento previsto para as despesas do ano seguinte, e ajuda a planejar as atividades a serem desenvolvidas. É no Plano Operativo Anual que é proposto as tarifas descritas como variável e fixa, que serão pagas pelos irrigados, considerando a infraestrutura de uso comum e as despesas para a manutenção operacional da COOPERC. Os valores das tarifas são definidas pelo Conselho de Administração (Consad), órgão de deliberação estratégica da Codevasf. O representante da Cooperativa destacou que a elaboração do POA envolve a participação do Conselho de Administração, garantindo assim a legitimidade das ações propostas.

O POA elaborado no ano de 2020 demonstra o orçamento previsto para as despesas do ano de 2021. Nele é apresentado um panorama geral da execução do projeto no ano anterior, trata-se da inadimplência, da ocupação do perímetro, de aspectos sócioeconômicos, da produção agrícola, da assistência técnica e extensão rural, dentre outros tópicos, além disso, é caracterizada as famílias dos irrigados. Vale destacar que, segundo o POA 2020, não foi possível mensurar o índice de inadimplência, pois não havia fornecimento de água através da irrigação, uma vez que o perímetro irrigado estava inativo, não gerando a cobrança da tarifa d'água.

Um dos principais atrativos para os irrigados é a utilização da água nos seus lotes sem o uso de energia elétrica. É devido ao volume atual do reservatório de Ceraíma que os usuários não possuem gasto com energia para bombear água até os lotes, pois os irrigantes estão utilizando a própria pressão disponível, sem usar os sistemas de pressurização individual existente nos lotes. A substituição dos canais abertos por tubulações fechadas na malha de distribuição possibilitou a expansão produtiva e propiciou retorno da população que nasceu nesse local e que, por diversos motivos, tiveram que sair em busca de novas oportunidades.

Tanto o POA do ano de 2020 quanto o de 2022 apresentam o plano de cultivo dos produtos projetados para os anos 2021 e 2023, respectivamente. Além disso, é demonstrado, em tabelas, o plano de irrigação em valores em mil metros cúbicos, as despesas com pessoal, máquinas e veículos, as necessidades de manutenção do perímetro, os custos administrativos e os investimentos necessários para o ano seguinte. No caso em estudo, ficou comprovado que o planejamento financeiro se faz necessário para que haja a manutenção preventiva da área irrigável.

Os dados demonstram que a política pública de convivência com a seca em análise, através do projeto de irrigação, aliviou um conjunto de problemas enfrentados pelas famílias do campo. A permanência na terra muitas vezes é um ato de coragem, principalmente para o pequeno agricultor familiar, que produz e sobrevive com condições mínimas. O projeto de

Ceraíma tem resultados que demonstram a ação efetiva de uma política socialmente articulada para o desenvolvimento da agricultura familiar e a convivência com a seca.

6. Considerações finais

O estudo desenvolvido teve como propósito analisar o projeto do perímetro irrigado no distrito de Ceraíma com o olhar direcionado ao desenvolvimento do ciclo das políticas públicas e a convivência com a seca. O nascimento do projeto, partindo do problema local, evidencia pautas necessárias que estimulam a permanência do homem no campo, a produção agrícola familiar e a sobrevivência da comunidade durante o período de seca. A população do município de Guanambi, produtores, revendedores e demais envolvidos na cadeia produtiva sentem o efeito positivo das obras de reestruturação e modernização.

A contribuição deste artigo está na análise do ciclo de políticas públicas e na sua aplicabilidade prática, apresentando em paralelo os desafios e as lutas durante a implementação. As constatações deste artigo revelaram que, apesar de o projeto ter iniciado na década de 1960 e finalizado a obra de reestruturação em 2019, representando longos anos a espera de ações governamentais que atendem uma população carente e necessitada, houve o cumprimento do ciclo definido por estudiosos.

O ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica do projeto, entretanto, foi possível identificar as fases do ciclo no projeto em estudo. É fundamental que haja a continuidade das ações de maneira funcional, sequencial e planejada. O Plano Operativo Anual (POA) possibilitou identificar a forma como as entidades, COOPERC e Codevasf, organizam a avaliação do projeto. A retroalimentação das informações, para que haja o planejamento e avaliação, possibilita a constância do projeto. Sua utilidade heurística é importante para desvendar e compreender algo ou alguma situação e, nesse contexto, o envolvimento ativo dos atores é imprescindível para a transformação social.

No decorrer do desenvolvimento desta pesquisa, o estudo apresentou como principal limitação a impossibilidade de generalizar os resultados, por se tratar de um estudo de caso. Propõem-se, para os estudos posteriores, debates e práticas de investigação que possibilitem orientações e o acompanhamento técnico necessário para que o agricultor familiar consiga, aliadas às políticas sociais de renda mínima e segurança social, fortalecer a agricultura familiar e, conseqüentemente, estimular o desenvolvimento rural.

Referências

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas da irrigação**: uso da água na agricultura irrigada. Brasília: ANA, 2017.

AZEVEDO, Andrea C. Verso e reverso das políticas públicas de água para o semiárido brasileiro. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 2, n. 2, p. 373-392, 2015. Disponível em < <https://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/artigo-verso-e-reverso-das-politicas-publicas-de-agua-para-o-semiarido-brasileiro.pdf>> Acesso em 04 de jan. de 2023.

BACELAR, Tania. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

BRASIL, Lei nº12.787, 11 de janeiro de 2013. **Política Nacional de Irrigação**. Disponível em < planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12787.htm>. Acesso em 04 de jan. de 2023.

CHACON, Suely S.; BURSZTYN, Marcel. Análise das políticas públicas para o sertão semi-árido: promoção do desenvolvimento sustentável ou fortalecimento da pobreza? In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 6., Brasília-DF. **Anais...** Brasília-DF: 2005., **Anais...** Disponível em<www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa5/analise_das_politicas.pdf> Acesso em 29 de dez. de 2022.

EASTON, D. **A System Analysis of Political Life**. New York: Wiley, 1965.

FONSECA, Vicente; FILHO, Ernany, Bonfim. Políticas Públicas: conceito, ciclo, processo de formação e sua ineficácia no âmbito do sistema penitenciário brasileiro. **Revista Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina (NEIBA)**, v 8, p. 01-29, 2019. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/38421> > Acesso em 20 de janeiro de 2023.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89> > Acesso em 15 de janeiro de 2023.

FARIA, Carlos A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fevereiro de 2003, pp. 21-29. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/KwfGqdCrtDXgxRjDGgZPYjc/abstract/?lang=pt>> Acesso em 04 de fevereiro de 2023.

FREYRE, Gilberto. **Nordeste**: aspectos da influência da Cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil. 7. ed. São Paulo: Global, 2004.

FURTATO, Celso. **Seca e Poder: entrevista com Celso Furtado**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

OLIVEIRA, Johnny G. Avaliação das políticas públicas de convivência com os efeitos da seca na zona rural do povoado de Barra Nova, Várzea do Poço, Bahia. **Geografia, Ensino & Pesquisa**, v. 21 n.2, p. 22-33, 2017. Disponível em: < <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/23128> > Acesso em 19 de janeiro de 2023.

OLIVEIRA, Virgílio C. S.; KEINERT, Tania. M. M. A perspectiva sociocêntrica e a reconfiguração das principais políticas sociais após a constituição de 1988. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, Rio de Janeiro, v. 10, nº 3, jul-set. 2016, p. 1-15. Disponível em: < <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/11266/pdf> > Acesso em 20 de janeiro de 2023.

PEREIRA, Sofia R.N. A produção do espaço urbano em Guanambi. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO, 1., Rio Claro-SP.. **Anais...** Rio Claro - SP: UNESP, 2010. p.5279-5296.

POCHMANN, Marcio. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. **Revista Ser Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p.1-29, jan. 2011. Disponível em: < https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12681 > Acesso em 30 de janeiro de 2023.

SANTOS *et al.* As Políticas Públicas na Agricultura Familiar do Território da Cidadania da Bacia Leiteira Alagoana: PRONAF, PNAE, PAA e Programa Bolsa Família. **Revista Desenvolvimento em Questão**, 20(58), e12464. 2022. Disponível em <<https://doi.org/10.21527/2237-6453.2022.58.12464>>. Acesso em: 29 dezembro 2022.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, Roberto M. A. Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: políticas públicas e transição paradigmática. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, nº 3, jul-set. 2007. p. 1-15. Disponível em: < <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/539/427> > Acesso em 20 de janeiro de 2023.

SILVA, Antônio, L O. C. **Ceraíma**. 21 de Jul 2022. Disponível em: < <https://www.codevasf.gov.br/linhas-de-negocio/irrigacao/projetos-publicos-de-irrigacao/elenco-de-projetos/em-producao/ceraima>>. Acesso em 04 de fev. de 2023.

SILVA, Bruno C. O. *et al.* Os paradigmas da seca no semiárido brasileiro: das políticas de combate à concepção de convivência com o fenômeno. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA DIVERSIDADE DO SEMIÁRIDO, 1., João Pessoa-PB . **Anais...**, João Pessoa-PB: CONIDIS, 2016. Disponível em: https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/conidis/2016/TRABALHO_EV064_MD1_S_A14_ID166_24102016234736.pdf > Acesso em 22 de janeiro de 2023.

SCHNEIDER, Sergio; NIEDERLE, Paulo A. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção da agricultura. In: FALEIRO, F. G.; FARIAS NETO, A. L. de (ed.). **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2008. p. 989-1.014. Cap. 32.

SUASSUNA, João. Semi-árido: proposta de convivência com a seca. **Revista Cadernos de Estudos Sociais**, Recife, v.23, n 1-2, jan-dez.2007. Disponível em :<
<https://fundaj.emnuvens.com.br/CAD/article/view/1388/1108> > Acesso em 28 de dezembro de 2022

VALENTINI, Ana Maria S.; KALIL, Amarildo J. B.; VIEIRA, Luciano B.; ROMANO, Paulo. A. Políticas Públicas voltadas à agricultura irrigada sustentável. In: PAOLINELLI, Alysson; NETO, Durval Dourado; MANTOVAN, Everardo Chartuni. **Agricultura irrigada no Brasil: políticas públicas**. Piracicaba : ESALQ;Viçosa: ABID, 2022. Disponível em:
<https://www.esalq.usp.br/biblioteca/pdf/2.Agricultura_Irigada_no_Brasil-pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas-Vers%C3%A3o_Digital.pdf > Acesso em: 20 de janeiro de 2023.

ZANI, Felipe B.; COSTA, Frederico L. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – novas perspectivas de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 889-912, 2014. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/rap/a/4VN7D7qrpMtJdrDxpb5tYph/abstract/?lang=pt> > Acesso em: 29 de dezembro de 2022.

WANDERLEY, Maria N. B. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 11, n 2, p. 42-61, 2003. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/238> > Acesso em 29 de dezembro de 2022.