

OS EFEITOS DA DESCONTINUIDADE NO PROGRAMA DE MICROBACIAS EM SÃO PAULO¹

Carlos de Castro NEVES NETO

Estagiário do Pós – Doutorado em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia FCT/UNESP, Campus Presidente Prudente – SP, Bolsista CAPES/PNPD.

Antonio Nivaldo HESPANHOL

Professor Doutor do Programa de Pós – Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia FCT/UNESP, Campus Presidente Prudente – SP

Resumo

No artigo são discutidos os efeitos da descontinuidade do Programa de Microbacias no Estado de São Paulo. Na primeira edição do programa (2000-2008), com financiamento do Banco Mundial, priorizou-se o meio ambiente, incentivando-se os produtores rurais a adotarem práticas adequadas de manejo do solo e da água (plantio direto, recomposição da mata ciliar, controle de erosão, construção de fossas sépticas etc.). Na segunda edição (2011-2015), denominada “Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II”, o foco foi alterado, passando a priorizar a inserção dos agricultores familiares no mercado. O objetivo principal do referido programa, na sua segunda edição, é apoiar Planos de Negócios submetidos por associações e cooperativas que favoreçam a inserção dos agricultores no mercado. A descontinuidade do referido programa tem como principal consequência a interrupção das atividades, o que gera a descrença do agricultor e a dificuldade dos técnicos em executá-lo. Além disso, o programa tornou-se ainda mais seletivo, tendo em vista a sua reduzida capacidade de atendimento dos agricultores familiares, a maioria dos quais não se encontra organizados em associações e cooperativas formalmente constituídas.

Palavras-chave: descontinuidade, políticas públicas, Programa de Microbacias, agricultor familiar

EFFECTOS DE LA INTERRUPCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE EL PROGRAMA DE MICRO CUENCAS EN SÃO PAULO

Resumen

Se discuten los efectos de la interrupción administrativa sobre el Programa de Micro Cuencas en el Estado de São Paulo. En la primera edición del programa (2000-2008) se priorizó el medio ambiente, incentivando a los productores rurales a adoptar prácticas adecuadas para el manejo del suelo y del agua (siembra directa, recomposición de la vegetación ribereña, control de erosión, construcción de fosas sépticas). En la segunda edición del programa (2011-2015), denominado Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible – Micro Cuencas II cambió totalmente el objetivo, pasando a darle prioridad al mercado. El objetivo principal del Programa de Micro Cuencas Hidrográficas, en su segunda edición, es incluir al productor en un Plan de Negocio para que pueda comercializar su producción en el mercado. Esta interrupción en el referido programa tiene como consecuencias la interrupción de las actividades, lo que genera el decrecimiento del agricultor y la dificultad de los técnicos en ejecutar la política pública, la cual se volvió más selectiva que en su primera edición, reduciendo el universo de los agricultores familiares atendidos.

Palabras clave: interrupción, políticas públicas, Programa de Micro Cuencas, agricultor familiar.

EFFECTS OF ADMINISTRATIVE DISCONTINUITY ON MICROBASINS PROGRAM IN SÃO PAULO

Abstract

The effects of administrative discontinuity on São Paulo state Microbasins Program are discussed. In the first edition of this program (2000-2008), the environment was prioritized, encouraging rural producers to adopt appropriate soil and water management practices (direct seeding, gallery forest recomposition, erosion control, installation of septic tanks). During the second edition of the program (2011-2015), called Sustainable Rural Development Project – Microbasins II, the focus was completely changed, prioritizing the market. The objective of the Hydrographic Microbasins Program, in its second edition, is to introduce the producer to a Business Plan so that he/she can commercialize his/her production in

¹ Texto resultado de pesquisa em nível de pós - doutorado.

the market. The program discontinuity leads to interruption of activities, which generates disbelief by the farmers, makes it difficult for technicians to execute the public policy and reduces the number of assisted family farmers, becoming even more selective than its first edition.

Key-words: discontinuity, public policies, Microbasins Program, family farmer.

1. Introdução

O artigo tem como objetivo principal discutir os efeitos da descontinuidade na execução de políticas públicas, tomando como referência o Programa de Microbacias Hidrográficas no Estado de São Paulo. Essa política pública passou a ser financiada pelo Banco Mundial no ano 2000 e a sua primeira edição, com tal financiamento, se estendeu até 2008. Atualmente, o programa se encontra em sua segunda edição, com financiamento do Banco Mundial, a qual foi iniciada em 2011, com previsão inicial de encerramento no ano de 2015, mas já prorrogada até setembro de 2017.

Analisar-se-á, nesse artigo, a mudança estrutural efetuada no Programa de Microbacias da primeira para a segunda edição. Associamos essa alteração à descontinuidade ocorrida no decorrer da transição entre as duas edições do programa. Inicialmente o programa foi executado na gestão do governador Geraldo Alckmin (2001 - 2006), já a segunda edição, denominada Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II, foi elaborada na gestão do governador José Serra (2007 – 2010).

Embora os dois governantes sejam do mesmo partido (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), houve mudanças significativas entre a primeira e a segunda edição do programa. Essas mudanças serão discutidas no decorrer do artigo. Demonstraremos que a descontinuidade das duas edições do Programa de Microbacias prejudicou o andamento das ações dessa importante política pública financiada pelo Banco Mundial e pelo Governo do Estado de São Paulo.

Na primeira parte do texto, definimos o que é política pública e apresentamos alguns critérios utilizados para a sua avaliação. No item subsequente apresentamos o debate sobre a descontinuidade administrativa e suas consequências sobre a implementação de políticas públicas no Brasil, fazendo contrapontos entre o Programa de Microbacias em São Paulo e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Na última parte do artigo apresentamos as mudanças estruturais nas duas edições do Programa de Microbacias, evidenciando as suas alterações.

2. Considerações sobre políticas públicas

Na língua portuguesa, o termo política abrange dois significados para os quais a língua inglesa oferece vocábulos específicos – *politics* e *policy*.

Secchi (2010, p. 1), tendo por base a conceituação de Bobbio (2002), define a política como sendo a “atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o benefício do poder sobre o homem”. Essa definição estaria mais próxima do conceito de *politics* e, no imaginário popular, ensejaria a busca por recursos e a disputa de poder para assumir o controle do Estado. Já o segundo sentido, expresso pelo termo inglês *policy*, refere-se a algo mais concreto e que possui ação e decisão, aproximando-se mais do significado de política pública, pois representa um conjunto de ações que molda determinado programa de governo ou de empresas e condiciona a sua implementação.

Dessa forma, uma política pública se justificaria diante da necessidade de resolver um problema que atinge uma coletividade, cabendo ao Estado a responsabilidade por sua elaboração e implementação. No entanto, toda política pública é arbitrária, pois implica sempre na seleção dos beneficiários e das localidades a serem atendidas. Souza (2006, p. 26) resume política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Para Souza (2006), o embate em torno de ideias e interesses é a essência das políticas públicas nos países democráticos e sua elaboração deve-se dar sob uma perspectiva holística, com a finalidade de atender o maior número de pessoas e as mais carentes. No Brasil, porém, de acordo com Frey (2000, p. 249), a força do clientelismo, do patrimonialismo e da corrupção está presente na implementação de políticas públicas, considerando que “a influência nos processos de decisão política e na implementação das políticas é normalmente exercida de forma direta e não de forma ‘agregada’, intermediada por partidos e associações”. Ou seja, há uma forte interferência da ação particular dos indivíduos na execução das políticas. Por exemplo, os parlamentares, por meio de emendas, normalmente destinam recursos para o financiamento de projetos que beneficiam os seus “currais eleitorais”, visando a manter a base de apoio e garantir os votos que o reconduzirão ao cargo.

Conforme Souza (2006) e Frey (2000), as políticas públicas podem ser divididas em quatro tipos, de acordo com suas características:

Políticas distributivas: em geral, são decisões tomadas pelo governo, que busca distribuir recursos de forma indiscriminada à sociedade; esse tipo de política atende determinados grupos e regiões, em detrimento do coletivo.

Políticas redistributivas: repletas de conflitos, por imporem perdas e ganhos a determinados grupos e regiões, caracterizam-se por atingir um maior número de beneficiários como, por exemplo, a que embasa o funcionamento do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Políticas Regulatórias: envolvem o controle da sociedade e a regulamentação de serviços públicos, como a implementação de políticas de controle de venda de bebidas alcoólicas e de cigarros, por exemplo.

Políticas constitutivas: determinam as leis constitucionais, as regras dos processos políticos como, por exemplo, o voto obrigatório.

A elaboração de políticas públicas implica etapas de trabalho sequenciais e interdependentes, tais como: visualização do problema, definição da agenda, elaboração de alternativas, avaliação das opções, escolha das opções, operacionalização, avaliação e extinção (FREY, 2000).

Um aspecto destacado por Souza (2006) é a formação das agendas dos governos, ou seja, o motivo pela qual algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são deixadas de fora. Para a autora, deve haver uma consciência coletiva da sociedade para resolver determinado problema e, também, uma pressão dos atores sociais (ONGs, grupos, associações etc.) para cobrar a efetivação de políticas. A mídia também influi na formação das agendas, na medida em que divulga os problemas existentes na sociedade.

Muitos temas entram e saem da agenda governamental, e isso se deve tanto à falta de recursos humanos e de vontade política, quanto à ausência de pressão por parte dos atores sociais e a pouca divulgação dos problemas na mídia.

March e Olsen (1994) comparam a definição da agenda política a uma lata de lixo (*garbage can*). Assim, vários são os problemas (na lata) e poucas as soluções (política pública), ficando a escolha da questão a ser enfrentada e a definição da política a ser implantada na dependência dos grupos políticos que compõem o governo.

Um elemento importante de toda política pública é a avaliação, que constitui o momento de conhecer a efetividade das ações e de saber se o problema foi resolvido. O mais recomendado é

realizar a avaliação antes da execução da política pública, para identificar o problema a ser solucionado e realizar as modificações necessárias durante a implementação. Após a execução da política, é preciso avaliar o resultado final e decidir se ela deve ser mantida ou extinta (SECCHI, 2010). Como critérios importantes para a avaliação de políticas públicas, o autor enumera:

Economicidade: mede a quantidade de recursos utilizados;

Eficiência econômica: mostra a relação entre os recursos utilizados e a produtividade;

Eficácia: avalia o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos;

Equidade: mede a homogeneidade na distribuição dos recursos aos beneficiários.

Muitos países subdesenvolvidos têm tentado executar políticas públicas participativas. No Brasil, a participação dos Conselhos Comunitários Gestores, sobretudo nas áreas sociais (saúde, educação, transporte), é um exemplo do “novo gerencialismo público”², que se caracteriza pela participação representativa da população na execução e elaboração das políticas. Outro exemplo é a prática do Orçamento Participativo, por meio do qual a população escolhe as áreas prioritárias para as quais parte do orçamento público será destinado.

Cabe destacar que as políticas públicas precisam de um tempo de maturação, pois os seus efeitos só aparecem com mais efetividade após, em média, dez anos de operacionalização. Isso ocorre porque elas demandam um período de ajustamento e de assimilação de suas intenções, bem como são afetadas por alterações no comportamento do público alvo e dos executores (SECCHI, 2010).

Os principais elementos de uma política pública são assim sintetizados por Souza (2006, p. 36):

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através de governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais já que os informais são também importantes;
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, normalmente é de longo prazo.

A política pública, como ação do Estado, surgiu nos EUA, após a crise de 1929, com o lançamento do *New Deal*. Esse novo plano econômico, implantado pelo presidente Franklin Roosevelt, entre 1933-1937, teve como objetivo recuperar a economia americana, devastada pela

² Cf. Souza (2006), p. 35.

grande depressão de 1929. Foram realizados vultosos investimentos em obras públicas, como a construção de hospitais, escolas, hidrelétricas, barragens etc.

No Brasil, o marco das políticas públicas é o governo de Getúlio Vargas, quando foram criados, em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda, e, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). No entanto, o fortalecimento do Estado e a elaboração de políticas públicas pensadas para todo o território nacional tornaram-se mais efetivos a partir do governo de Juscelino Kubitschek, entre 1956-1961 (Plano de Metas) e, sobretudo, durante os governos militares (1964-1985), com a execução dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

No Estado de São Paulo, é importante destacar a Lei 5005 de 14 de abril de 1986, que instituiu o sistema de conservação do solo e da água. Com base nessa lei, o Governador Orestes Quécia lançou, em 03 de setembro de 1987, por meio do Decreto 27.329, o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH), que, com recursos exclusivos do tesouro, buscou fomentar práticas de utilização sustentáveis dos recursos naturais, como por exemplo, o controle de voçorocas, o plantio em nível e o terracimento (SÃO PAULO, 1987).

No mesmo ano da instituição do PEMH, foi criada a Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo (CODASP), por meio do Decreto nº 27.507 de 29/10/1987, o qual tinha como um dos seus pressupostos fornecer assistência técnica em motomecanização, recuperação e construção de estradas rurais; construção de barragens, açudes e diques, reflorestamento, conservação do solo e da água, preparo da área para o plantio (desmatamento, destoca, terraplanagem e gradação), entre outros (NEVES NETO, 2009).

Cabe destacar que todas essas políticas tiveram uma implementação do tipo *top-down*, ou seja, foram impostas de cima (do executivo) para baixo (população), sem a participação da sociedade na sua elaboração e execução. Foi somente a partir dos anos 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 2002 e, principalmente, nos dois mandatos do presidente Luis Inácio Lula da Silva (Lula), entre 2003 e 2010, que políticas formuladas de baixo para cima (*bottom-up*) foram formuladas, permitindo à população participar de sua elaboração e execução. “Nesse modelo, o formato que a política pública adquiriu não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia” (SECCHI, 2010, p. 48). Uma política pública *bottom-up* considera que o processo de execução deve envolver também a negociação e construção de consenso entre diversos atores sociais.

3. A descontinuidade administrativa e de políticas públicas

De acordo com Estevam (2010), a descontinuidade administrativa e em políticas públicas trazem como consequência a interrupção de projetos, alterações substanciais nas prioridades, com predomínio do viés político-partidário sobre o técnico. Spink (2001) entende a descontinuidade administrativa como o rompimento das práticas anteriores na maior parte das atividades operacionais, o que normalmente ocorre quando há mudança de gestores públicos.

Ao assumir um mandato, o político apresenta “novas” soluções e acaba mudando radicalmente o andamento das políticas públicas da gestão anterior. Assim, a descontinuidade administrativa ocorre de diferentes formas, desde a modificação no foco principal dos projetos, a perda de prioridade na agenda dos novos gestores, até a paralisação total da atividade. Isso pode acontecer em programas, projetos e políticas públicas. Normalmente, essa mudança de gestores gera conflitos entre os funcionários indicados (apadrinhados) pelo novo gestor e os funcionários concursados (NOGUEIRA, 2006).

O principal efeito da descontinuidade da administração pública é a alteração na execução dos projetos que foram elaborados na gestão anterior. Isso pode ser percebido na fase de transição entre a primeira edição do Programa de Microbacias para a segunda, que ocorreu concomitantemente com a mudança de governadores no Estado de São Paulo.

Nogueira (2006) destaca outras consequências da descontinuidade administrativa: mudança no quadro dos agentes públicos, descompasso nos projetos, interrupção das atividades, perda da memória e do saber institucional, desestímulo das equipes envolvidas, aumento dos conflitos entre os técnicos e os políticos e a falta de confiança dos participantes nas políticas públicas.

Embora reconheça todos esses problemas gerados pela descontinuidade administrativa e de políticas públicas, Spink (1987) ressalta que tudo isso faz parte do “paradoxo democrático”, ou seja, mesmo que a descontinuidade seja geralmente compreendida como um fenômeno malquisto, ela representa também a alternância de poderes, característica fundamental de um país democrático.

Para tentar amenizar os efeitos da descontinuidade administrativa e de políticas públicas seria necessário que a definição de prioridades nos investimentos públicos tivesse o acompanhamento direto da população, por meio da atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) que foi o responsável pela escolha das microbacias atendidas na primeira edição do programa (2000 – 2008). A criação de um Comitê Gestor com a participação de representantes da sociedade civil também poderia amenizar os efeitos da descontinuidade. Dessa

forma, os participantes das políticas públicas e outros membros da sociedade poderiam opinar sobre o destino dos recursos públicos, assim como o andamento dos programas executados pelo Estado.

Nesse sentido, Nogueira (2006, p. 114) destaca que:

Uma iniciativa pública diminuirá os riscos de descontinuidade administrativa quando se combinarem ações intencionais de promoção da continuidade (...), atenção a questões políticas e a tentativa de interferir no ambiente em que a política se insere, com atuação preferencialmente organizada em coalizões.

Ao destacar as coalizões estabelecidas, Nogueira (2006) aponta para a necessidade de se elaborar uma política pública que dialogue com a sociedade, por meio de fóruns representativos e legítimos. Isso permitirá uma maior confiança dos participantes nos projetos, mas também uma maior possibilidade de maximização dos resultados na implementação das ações planejadas.

Portanto, os gestores públicos devem instituir um canal de diálogo com os participantes, confrontando as ações executadas com as expectativas dos diversos atores envolvidos numa política pública, para que estas tenham bons resultados.

Caldas e Avila (2013) ressaltam que a continuidade de uma política pública não significa que ela se mantenha a mesma; porém, não pode ocorrer uma alteração radical que altere os objetivos iniciais e os beneficiados por essa política. O que determina a continuidade de uma política pública é a manutenção dos seus objetivos iniciais; no entanto, isso não impede a entrada de novos objetivos. Essas características foram encontradas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), programa que surgiu na década de 1940 e até hoje mantém como foco principal a compra de alimentos para as crianças atendidas pela rede pública de ensino.

No entanto, o PNAE passou por várias mudanças, pois tinha caráter assistencialista e passou a ser gerido de forma mais democrática. Atualmente o programa se articula a outras políticas públicas, ao estabelecer que os municípios despendam pelo menos 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na compra direta de alimentos dos agricultores familiares e suas organizações. Dessa forma, o PNAE, ao longo de sua história, foi agregando outros objetivos e novos atores sociais, sem perder o seu foco principal que é suprir as escolas públicas com alimentos destinados aos alunos. Na TAB. 1 apresenta-se o volume de recursos investidos pelo Governo Federal, por meio do PNAE entre 2003 e 2014.

TABELA 1
Recursos investidos pelo PNAE entre 2003 - 2014

ANO	TOTAL
2003	81.541.207,29

2004	107.185.826,34
2005	112.791.660,39
2006	200.667.394,34
2007	228.352.963,49
2008	272.929.438,86
2009	363.964.228,12
2010	379.735.466,39
2011	451.036.204,40
2012	586.567.130,50
2013	224.517.124,45
2014	338.004.941,78

Fonte: Conab, disponível em:

<http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta>, acesso em 12/9/2015.

Por outro lado, no Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas em São Paulo aconteceu justamente o contrário do PNAE: houve a interrupção das ações entre a primeira e a segunda edição, alterando o foco inicial do programa que era o meio ambiente, passando a ser a inserção no mercado. Também houve uma mudança nos atores envolvidos, pois no início o programa priorizou os pequenos produtores (até 50 ha) que faziam parte de uma microbacia selecionada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR). Na edição atual, o Programa de Microbacias vem atendendo apenas os produtores que fazem parte de uma cadeia produtiva e que submeteram um Plano de Negócio, elaborado por associações de produtores rurais ou cooperativas. Essa descontinuidade na política pública será abordada no próximo item.

4. As consequências da descontinuidade no Programa de Microbacias Hidrográficas no atendimento aos agricultores familiares

O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas tornou-se mais sistemático e organizado a partir do ano 2000, quando passou a ser financiado pelo Banco Mundial, por meio do acordo de empréstimo (nº4.238 BR), no valor de 124 milhões de dólares. O objetivo principal da primeira edição do Programa, com financiamento do Banco Mundial, que se estendeu até 2008, foi reverter o alto grau de erosão da maior parte das propriedades rurais do Estado de São Paulo. Assim, o programa incentivou práticas sustentáveis de manejo do solo, como o plantio direto, subsidiou a compra de máquinas agrícolas (roçadeira costal, distribuidor de calcário etc.), doou mudas para recompor áreas de matas ciliares e forneceu calcário agrícola para a sua aplicação em solos com

maior acidez. Além disso, o Programa de Microbacias subsidiou horas/máquinas para o controle de erosão e voçorocas. Outras práticas bastante relevantes do programa foram a doação e instalação de fossas sépticas nas propriedades rurais, a construção de abastecedouros comunitários, com o intuito de evitar que o gado se dessedentasse nos córregos, e o incentivo a divisão de pastagens.

Também vale destacar o apoio dessa política pública estadual ao fortalecimento das organizações rurais, pois aproximadamente 500 associações de produtores rurais foram criadas e/ou fortalecidas durante a execução do programa (SÃO PAULO, 2009). Kits de informática e de plantio direto também foram cedidos pelo programa para as organizações de produtores rurais.

As nove metas principais do programa foram: conscientizar os agricultores sobre a importância de conservar os recursos naturais, transformar os agricultores e suas famílias em agentes do desenvolvimento, incentivar a criação e/ou fortalecimento das associações de produtores, reduzir o uso de agrotóxicos, controlar erosões, recuperar as áreas degradadas, recompor as matas ciliares, proteger mananciais e nascentes e readequar estradas rurais (ANTUNIASSI, 2009). Dessa forma, o foco principal do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas foi o meio ambiente, que figurava em seis dentre as suas nove metas iniciais.

Foram priorizados os municípios que apresentavam maiores índices de erosão e de indigência no Estado de São Paulo, de acordo com os dados do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT-USP) e da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), respectivamente. A partir desses índices, o programa foi dividido em três áreas, de acordo com os diferentes níveis de prioridade para a execução das ações do programa.

O Programa de Microbacias atendeu 69.990 produtores em todo o Estado, sendo que 46.824 destes possuíam áreas de até 50 hectares. Em relação ao número de microbacias atendidas, o programa alcançou 970, bastante inferior as 1.500 microbacias que constavam na meta inicial (SÃO PAULO, 2009).

A readequação de estradas rurais foi outra prática do programa bastante requerida pelos municípios. Os resultados mostram que 1.643 km de estradas foram readequadas em 415 municípios, melhorando a trafegabilidade e o transporte de pessoas e facilitando o escoamento da produção agropecuária.

As ações que mais oneraram o programa foram a readequação de estradas rurais, que absorveu R\$ 60.346.179,46 e a construção de abastecedouros comunitários, com aplicação de R\$ 27.398.694,46 (NEVES NETO, 2013).

Como podemos visualizar na FIG. 2, as ações concentraram-se nas regiões Oeste e Noroeste do Estado, área definida como de maior prioridade. Já as regiões próximas à capital, a de menor prioridade (prioridade 3) tiveram poucos planos aprovados. No mapa 1 são destacados os valores aplicados por intermédio do programa em cada um dos quarenta Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDR) do Estado. O EDR de Dracena foi o que mais conseguiu investimentos (R\$ 22.179.680,00) do programa e todos os dezesseis municípios que o integram tiveram microbacias selecionadas, com destaque para Junqueirópolis com cinco projetos aprovados. Cabe ressaltar o EDR de General Salgado (18.907.650.00) como o segundo colocado na quantidade de recursos investido pelo programa.

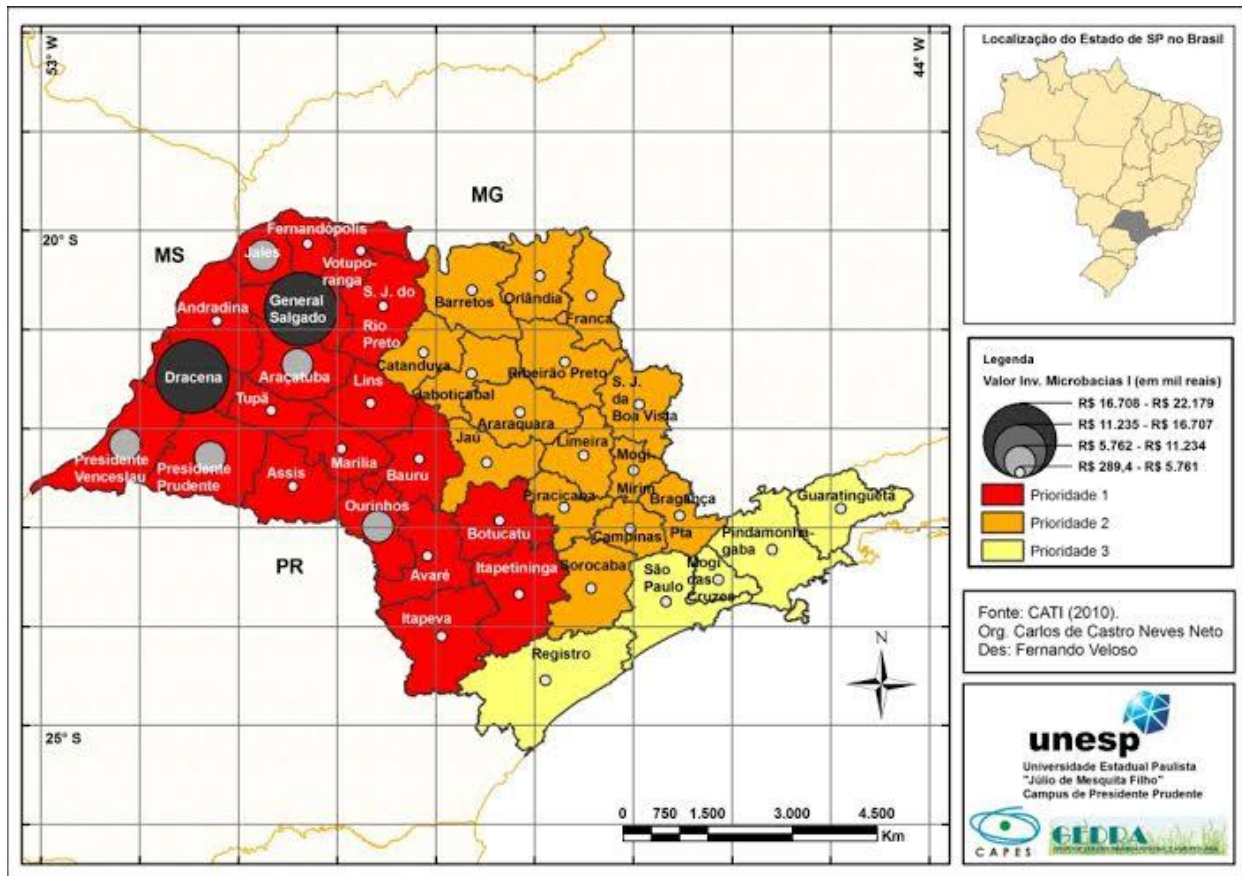


FIGURA 2: Valores investidos pelo PEMH em cada EDR. Fonte: São Paulo (2009)

Por outro lado, os EDRs de Piracicaba, Mogi das Cruzes e Araraquara foram os que receberam os menores valores R\$ 289.400,00, R\$ 363.000,00, 553.760,00, respectivamente. Os EDRs de Piracicaba e Araraquara, pertencentes à área de prioridade 2 do PEMH, tiveram menos recursos investidos do que os EDRs de Registro e Guaratinguetá, que fizeram parte área de

prioridade 3. Os motivos dessa baixa participação desses EDRs no acesso aos recursos podem ter sido, entre outros, o desinteresse das prefeituras em apoiar o Programa de Microbacias, falta de envolvimento dos funcionários da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão responsável pela execução do programa e a baixa receptividade dos produtores rurais ao programa.

A primeira edição do Programa de Microbacias foi finalizada em 2008. Entre os anos de 2008 e 2010 uma nova edição, bastante diferente da primeira, foi sendo elaborada, no decorrer do mandato do governador José Serra (2007 – 2010). Em 2011, entrou em execução a segunda edição dessa política pública estadual, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável – Microbacias II (2011-2015), que novamente contou com o financiamento do Banco Mundial. Nessa nova edição, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento conta com a participação da Secretaria do Meio Ambiente na execução do projeto.

O objetivo principal do projeto passa a ser a geração de renda na área rural, sobretudo aos agricultores familiares. Embora conste nos Manuais Operacionais (SÃO PAULO, 2010) do projeto, a dimensão ambiental não tem sido o foco principal dessa segunda edição do Programa de Microbacias.

O Microbacias II tem como meta elevar a competitividade da agricultura familiar no Estado de São Paulo, incentivando esses agricultores a se inserirem numa cadeia produtiva e a formularem Planos de Negócios. A meta do projeto é atingir 22.000 famílias de produtores rurais, além das comunidades quilombolas e indígenas. O público alvo do programa são os produtores rurais organizados em associações e cooperativas. Ou seja, o agricultor familiar não pode acessar os recursos do projeto de forma individual, mas apenas, por meio de uma organização rural. As práticas ambientais, apoiadas pelo projeto, só estão sendo realizadas nas propriedades dos agricultores que são membros de associações ou cooperativas e que tiveram planos de negócios submetidos e aprovados.

Entre 2011 e 2015 foram selecionados pelo Microbacias II 163 Planos de Negócios em todo o Estado de São Paulo. O baixo número de projetos aprovados demonstra a dificuldade de operacionalizar essa política pública estadual. Esse reduzido número de planos aprovados levou o Governo do Estado de São Paulo a solicitar ao Banco Mundial a sua prorrogação por dois anos (SÃO PAULO, 2015).

A seleção dos municípios para a execução do Microbacias II está levando em consideração critérios socioeconômicos e ambientais. No que concerne ao índice econômico, consideram-se a elevada presença de agricultores familiares, segundo o levantamento de Unidades de Produção

Agropecuária do Estado de São Paulo (LUPA, 2008), a participação do município na totalidade do Produto Interno Bruto Estadual, a criação de emprego e a composição da renda, bem como o número de associações e/ou cooperativas existentes no município, de acordo com os resultados na primeira edição do Programa de Microbacias (NEVES NETO, 2013).

A primeira chamada pública para a seleção dos Planos de Negócios do Microbacias II foi feita no mês de agosto de 2011. No total, 134 organizações rurais de 103 municípios, pertencentes a 33 EDRs, apresentaram propostas. No entanto, somente 36 propostas foram selecionadas pela CATI. O EDR de Dracena se destacou nessa primeira chamada, tendo cinco planos aprovados nos municípios de Junqueirópolis, Tupi Paulista, Adamantina, Dracena e Pacaembu (SÃO PAULO, 2013).

De acordo com Neves Neto (2013), a Cooperativa Agrária e de Cafeicultores da Região de Tupi Paulista – CACRETUPI – foi a que teve o Plano de Negócio mais oneroso aprovado pelo Microbacias II no EDR de Dracena, no valor de R\$ 1.426.495, sendo que o projeto subsidiou R\$ 800.000,00. Esse valor está sendo investido na ampliação do laticínio para o lançamento de novos produtos lácteos.

A segunda chamada foi realizada em 2012 e foram aprovados 40 Planos de Negócios em todo o Estado, no valor total de R\$ 26,4 milhões, dos quais o projeto subsidiou R\$ 17,34 milhões. E a terceira chamada realizada em 2013 teve 65 manifestações de interesse apresentadas pelas organizações rurais (SÃO PAULO, 2013)³.

No QUADRO 1 é feita a comparação da primeira edição do Programa de Microbacias com a segunda. O que se percebe numa análise inicial é que as duas edições são bem diferentes. O foco ambiental da primeira edição foi substituído pelo econômico na segunda. Apesar dos agricultores familiares serem os beneficiários nas duas edições, estes não podem acessar o projeto de forma individual, mas apenas por meio das organizações rurais que tiveram Planos de Negócios aprovados pelo Microbacias II. Já o PEMH atendia todos os produtores situados nas microbacias selecionadas. Assim, houve significativa redução no número de agricultores familiares atendido nessa segunda edição do Programa de Microbacias.

³ Embora o Microbacias II já esteja em sua quinta chamada, a CATI/SAA só disponibiliza os resultados parciais até a terceira chamada.

QUADRO 1

Comparação entre o PEMH e o Microbacias II

	PEMH	MICROBACIAS II
Foco	Ambiental	- Aumento da competitividade - Aumento de emprego e renda
Unidade de Trabalho	Microbacia Hidrográfica	- Organização de produtores (Associações e Cooperativas)
Beneficiários	Produtores Individuais e/ou Coletivos Associações – fortalecimento	Associação e Cooperativa Agricultores familiares e grupos de uma cadeia produtiva comum envolvidos pela Associação/Cooperativa
Execução	Plano de Microbacia	Plano de Negócio

Fonte: Trabalho de Campo, 2012

Outra crítica ao Microbacias II é o foco exclusivo em organizações rurais, pois a maioria das associações de produtores rurais do Estado de São Paulo, como aponta o estudo de Antuniassi (2009), está inoperante ou enfrenta dificuldades de operacionalização. Portanto, apenas as associações e as cooperativas melhor estruturadas do Estado vêm conseguindo ter acesso a essa política pública. Já o PEMH conseguiu atender, em parte, também os agricultores descapitalizados, apoiando a construção de abastecedouros comunitários e de fossas sépticas, a aquisição de calcário e de implementos agrícolas e o pagamento de horas de trabalho de máquinas para a execução de serviços de terraplenagem e de implantação de curvas de nível.

Houve descontinuidade no Programa de Microbacias que se revela na interrupção de ações, na mudança no foco prioritário (do ambiental para o econômico), no público beneficiado (agricultores descapitalizados para agricultores capitalizados), na execução dos projetos (Plano de Microbacias para o Plano de Negócios) e na unidade de trabalho (microbacia hidrográfica para organizações rurais).

Como consequência da descontinuidade da referida política pública, também verificamos em trabalho de campo⁴ o que apontam Nogueira (2006) e Estevam (2010) no que concerne a interrupção de atividades de recuperação ambiental (controle de erosão, recuperação de áreas de preservação permanente, doação de mudas para a reconstituição de áreas de preservação permanente), a animosidade entre os técnicos executores do programa do EDR de Dracena e os funcionários da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, o desestímulo dos técnicos do EDR de Dracena para executar o projeto, a descrença dos produtores rurais dos municípios de Dracena, Tupi Paulista e Junqueirópolis em participarem do Microbacias II, o que tem refletido no baixo número de agricultores atendidos, quando comparado ao PEMH.

O Microbacias II foi elaborado de forma *top-down*, sem haver diálogos entre o Estado e os agricultores familiares, como nos destacam em entrevistas, o presidente da Cooperativa Agrícola de Junqueirópolis (COOPAJ)⁵, o diretor do EDR de Araçatuba e um dos engenheiros agrônomos da CATI de Tupi Paulista. Eles apontam que o mais adequado seria o Microbacias II manter os objetivos ambientais da primeira edição e incentivar os produtores a se inserirem no mercado. Não poderia ter tido uma interrupção das atividades realizadas no PEMH para o novo projeto.

Como destaca, em entrevista⁶, o diretor do Escritório de Desenvolvimento Rural de Araçatuba - SP, que foi um dos responsáveis pela elaboração do Microbacias II, a ideia inicial do projeto era agregar as práticas ambientais (calcário, fossas sépticas biodigestoras, controle de voçorocas etc.) da primeira edição do PEMH (2000 – 2008), com a geração de renda nas pequenas propriedades (fortalecimento das cadeias produtivas), para que a mudança de uma edição para outra se desse de forma gradual. No entanto, o Banco Mundial, instituição que financia parte do Microbacias II, recomendou que o projeto tivesse como foco principal a inserção dos agricultores familiares no mercado.

Assim, a mudança de foco entre a primeira e a segunda edição do Programa de Microbacias em São Paulo está associada às exigências do Banco Mundial. No imaginário dessa instituição financeira internacional as organizações rurais, com as ações do PEMH, já estariam preparadas para inserir seus produtos no mercado.

No entanto, como aponta Antuniasse, em estudo encomendado pela CATI, a maior parte das associações de produtores rurais não está em funcionamento. Portanto, a elaboração do

⁴ Trabalho de campo realizado no período de 2011 – 2014 nos municípios que fazem parte do Escritório de Desenvolvimento Rural de Dracena.

⁵ Entrevista realizada em dezembro de 2011.

⁶ Entrevista realizada em Outubro de 2015.

Microbacias II foi feita sem levar em consideração a realidade da maioria das organizações rurais do Estado de São Paulo.

O engenheiro agrônomo da CATI de Tupi Paulista também destaca que o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II - não foi feito para atender o agricultor familiar “tradicional” descapitalizado, mas sim para ampliar a inserção dos produtores já inseridos no mercado e que possuem um nível de conhecimento e padrão tecnológico bem mais elevados do que o produtor que foi atendido na primeira edição do programa. Assim, o Microbacias II ainda não tem apresentado resultados mais expressivos, como se constata no reduzido número de Planos de Negócios aprovados até o momento⁷.

5. Considerações Finais

A descontinuidade em políticas públicas é algo muito comum no Brasil. Isso ocorreu no Programa de Microbacias da primeira para a sua edição atual que vem priorizando exclusivamente o econômico ao invés de procurar combinar os aspectos econômicos e ambientais.

As mudanças nas diretrizes do programa têm reflexos negativos sobre os agricultores familiares menos capitalizados, os quais foram praticamente excluídos da possibilidade de se beneficiarem dessa política pública. Isso tem gerado não somente o desânimo entre esses agricultores não atendidos, mas também dos funcionários do CATI em executarem o Microbacias II.

Dessa forma, os agricultores familiares que foram atendidos pelo PEMH (2000-2008) com a construção de abastecedouros comunitários, máquinas agrícolas, calcário, fossas sépticas etc., não estão sendo atendidos pelo Microbacias II. Mesmo aqueles produtores que não tiveram suas microbacias selecionadas na primeira edição do programa continuam sem a possibilidade de usufruir do Programa de Microbacias, tendo em vista que a grande maioria não está organizada em associações e cooperativas e não fazem parte dos poucos planos de negócios aprovados.

Assim, foi se desconstruindo toda uma política pública que estava tendo resultados bastante satisfatórios, sobretudo em relação ao manejo adequado dos solos e das águas. Em seu lugar, entrou um novo programa com foco no mercado e que tem atingido um pequeno número de produtores no Estado de São Paulo.

⁷ Entrevista realizada em Tupi Paulista, no dia 13 agosto de 2014.

Agradecimento

Agradecemos a Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa de pós - doutorado (2014 - 2015), o que nos possibilitou a realização da pesquisa.

Referências

ANTUNIASSE, Maria Helena Rocha. *Evolução do Processo de Formação, Organização e Atuação das Associações de Pequenos Produtores Rurais – Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas*. Campinas, Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI, 2009.

BOBBIO, L. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 12 ed. V.2. Brasília: Editora da UNB, 2002.

CALDAS, Eduardo de Lima; ÁVILA, Mário Lúcio . Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). *Revista Espaço Acadêmico* (UEM), v. 13, p. 77-84, 2013.

ESTEVAM, Dimas de O. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. In: II Seminário das Ciências Sociais Aplicadas, 2010, Criciúma - SC. *II Seminário das Ciências Sociais Aplicadas*, 2010.

FREY, K. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

MARCH, J. G; OLSEN, J. P. Institutional perspective on political institutions. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*. Nova York, v. 9, n.3, jul. 1994.

NEVES NETO, Carlos de Castro. *O Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas em São Paulo: o caso do município de Assis/SP*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, Presidente Prudente, 196 f, 2009.

NEVES NETO, Carlos de Castro. *Políticas Públicas & Desenvolvimento Rural: o Programa de Microbacias I e II no Estado de São Paulo*. Tese (doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia, FCT/UNESP, Presidente Prudente, 312 f, 2013. Disponível em:

http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/unesp/105080/nevesneto_cc_dr_prud.pdf?sequenc e=1&isAllowed=y, acesso em 25/08/2014.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. *Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*. São Paulo: Dissertação de Mestrado em Administração da FGV, 2006.

SÃO PAULO (ESTADO). ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTDO DE SÃO PAULO. Decreto N. 27.329, de 3 de setembro de 1987. Institui o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1987/decreto-27329-03.09.1987.html>, acesso em 09/10/2015

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. *Informe Final do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas - PEMH (ICR) (BIRD-42380) de um empréstimo no montante de US\$ 55 milhões equivalentes ao Estado de São Paulo para o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas*, São Paulo, jan/2009.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral e Coordenadoria da Biodiversidade e Recursos Naturais. *Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável. MICROBACIAS II – Acesso ao mercado*. Manual Operacional, São Paulo, 2010.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. Casa da Agricultura. Projeto Microbacias II – Acesso ao Mercado. N°2. Abr-maio-jun, 2013.

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

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. *Geografia, conceitos e temas* – 10ª ed. – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2006, p. 71-116

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. *Cadernos Fundap*, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr 1987.

SPINK, Peter. *Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiros*. São Paulo. 2001.

Recebido em 11/06/2015

Aceito em 06/11/2015