ESPAÇO EM REVISTA
ISSN: 1519-7816

POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS E AGRICULTURA: apontamentos a partir da constituição dos perímetros irrigados públicos no Rio Grande do Norte[1]

Rafael Pereira da Silva
Doutorando no Programa de Pós Graduação em Geografia da UFRN
E-mail: rafaelsilva.geo@gmail.com

Resumo
A expansão da agricultura capitalista no campo brasileiro foi sumariamente marcada pelas ações engendradas pelo Estado visando à inserção crescente do Brasil na divisão internacional do trabalho agrícola. No Nordeste, uma das principais ações executadas com esta finalidade, foi à instalação de perímetros irrigados. Por meio deste ensaio, buscar-se-á apresentar apontamentos preliminares sobre a constituição dos perímetros irrigados no Rio Grande do Norte, ressaltando as instituições, políticas e agentes envolvidas neste processo. As reflexões empreendidas evidenciam que tal política pública foi capaz de produzir frações do território diferenciadas entre si, e que, na atualidade, essas diferenciações acirram-se a depender da captura desses perímetros pelos agentes da agricultura tipicamente capitalista.

Palavras-chave: Estado. Políticas territoriais. Perímetros públicos irrigados. Rio Grande do Norte.

POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES Y AGRICULTURA: apuntes a partir de la constitución de los perímetros irrigados públicos en Rio Grande do Norte

Resumen
La expansión de la agricultura capitalista en el campo brasileño fue sumariamente marcada por las acciones engendradas por el Estado visando la inserción creciente de Brasil en la división internacional del trabajo agrícola. En el Nordeste una de las principales acciones ejecutadas con esta finalidad fue la instalación de perímetros irrigados. Por medio de este ensayo, se buscará presentar apuntes preliminares sobre la constitución de los perímetros irrigados en Rio Grande do Norte, resaltando el papel de las políticas públicas en las transformaciones de las áreas rurales. Las reflexiones emprendidas evidencian que tal política pública fue capaz de producir fracciones del territorio diferenciadas entre sí, y que, en la actualidad, esas diferenciaciones se acentuan a depender de la captura de esos perímetros por los agentes de la agricultura típicamente capitalista.

Palabras clave: Estado. Políticas territoriales. Perímetros públicos irrigados. Rio Grande do Norte.

[1] O presente artigo foi elaborado a partir das discussões fomentadas durante a disciplina "Território, políticas públicas territoriais e questão agrária no Brasil", ofertada pelo Programa de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e ministrada pelo professor Sedeval Nardoque (UFMS/CPTL), a quem agradecemos pelas críticas e sugestões quando apresentada a versão preliminar deste texto.

Introdução

A ocorrência das secas foi colocada por muitos anos como um fator limitante ao desenvolvimento da agricultura tipicamente capitalista no semiárido do Nordeste, porém a ocorrência paulatina dos processos de tecnificação do território e modernização agrícola, ambos fortemente financiados pelo Estado, fizeram emergir nesta região áreas de agricultura moderna, sobretudo onde se deu a instalação dos perímetros públicos de irrigação, os quais se caracterizam como

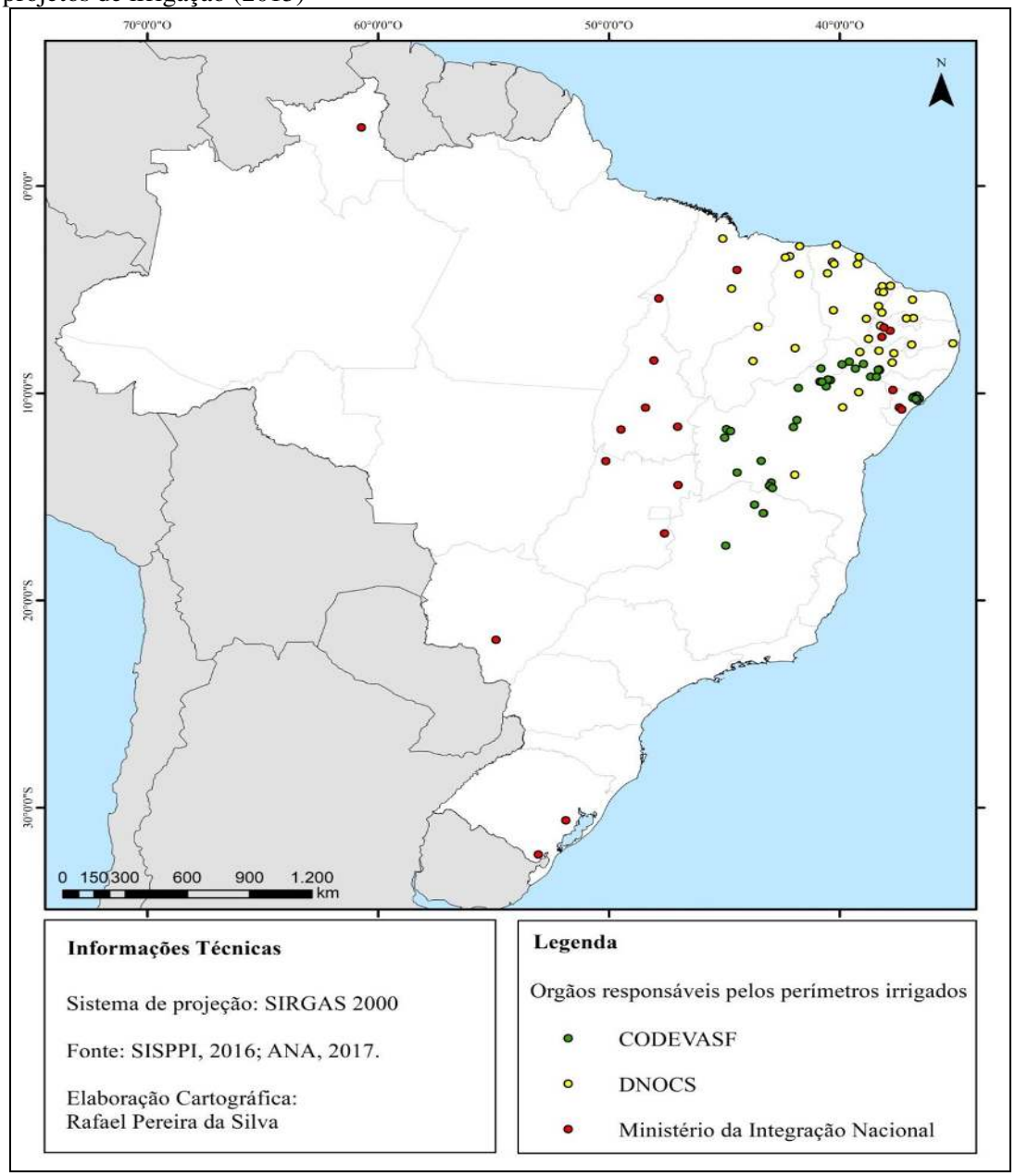
> áreas delimitadas pelo Estado para implantação de projetos públicos de agricultura irrigada que, em geral, possuem significativo potencial agricultável, caracterizado pelos solos férteis, presença hídrica, clima favorável e abundante força de trabalho. Estes elementos conjugados às infraestruturas implementadas (canais, piscinas etc.) favorecem ampla produtividade agrícola (PONTES et al. 2013, p. 3214).

Atualmente existem no território brasileiro, 88 perímetros públicos de irrigação, dos quais 79 encontram-se em funcionamento e com áreas em produção ativas no ano de 2015 (ANA, 2017). De acordo com Agência Nacional de Águas (ANA), cerca de 10 perímetros irrigados "não iniciaram sua operação ou não apresentaram área em produção em 2015" (ANA, 2017, p. 31). Do total de perímetros públicos de irrigação existentes no território brasileiro 38 encontram-se sobre responsabilidade do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e estão localizados nos limites do polígono das secas, outros 30 estão sobre a tutela da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), e concentram-se no vale do Rio São Francisco, sobretudo, na faixa limítrofe entre os estados da Bahia e Pernambuco. Outros 20 perímetros públicos de irrigação resultam de experiências fomentadas pelo Ministério da Integração Nacional (M.I), ou de iniciativas de governos estaduais, a exemplo do que ocorre na Paraíba e em Goiás (SISPPI, 2016; ANA, 2017).

Quanto à distribuição espacial, há uma concentração destes projetos públicos de irrigação no semiárido do Nordeste, especialmente nos estados da Bahia e Ceará, como evidenciado no mapa 01. Nestas unidades da federação predominam, respectivamente, projetos de irrigação resultantes da ação da CODEVASF e do DNOCS. A partir das leituras de Carvalho (1988) e Ramos (2001), percebe-se que a constituição dos perímetros públicos de irrigação tinha como intuito contribuir com o processo de modernização agrícola do Nordeste, viabilizando desse modo à expansão das áreas produtivas no semiárido brasileiro, assim como a inserção desta fração do território nas lógicas produtivas da agricultura capitalista.

Este artigo tem como objetivo apresentar apontamentos preliminares sobre a constituição dos perímetros irrigados no Rio Grande do Norte, sendo eles os perímetros irrigados de Cruzeta, Itans, Sabugi, Pau dos Ferros e do Baixo-Açu. Os procedimentos metodológicos empregados durante a investigação que possibilitou a construção do artigo, ora apresentado, pautaram-se na realização de revisão bibliográfica, pesquisa documental e coleta de dados secundários.

Mapa 1 - Brasil: localização dos Perímetros irrigados públicos e órgãos mantenedores dos projetos de irrigação (2015)



Por meio da pesquisa bibliográfica, buscaram-se leituras e referências sobre o conceito de políticas públicas territoriais, assim como sobre as políticas formuladas com o intuito de viabilizar o processo de modernização da agricultura no Brasil, com ênfase naquelas que impulsionaram a prática da irrigação. A pesquisa documental e a coleta de dados secundários tiveram como fonte principal, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. Os dados consultados, tratam, especificamente, da área ocupada pelos perímetros, distribuição dos lotes, métodos de irrigação utilizados e culturas agrícolas desenvolvidas.

Estruturalmente, o artigo está dividido em três seções, nas quais se discute, respectivamente, a relação entre o Estado e a implementação das políticas públicas territoriais, apresenta-se um panorama sobre as políticas públicas direcionadas para as áreas rurais com ênfase na política de irrigação e elencam-se notas referentes à constituição dos perímetros irrigados no Rio Grande do Norte.

Estado e políticas públicas territoriais: uma aproximação conceitual

Para compreender a atual configuração do território, desvelar os processos que nele ocorrem e apreender a lógica dos distintos agentes que operam sobre este, exige-se analisar as complexas relações engendradas entre o Estado, os governos e a sociedade, as quais assumem expressões e formas materiais que condicionam as possibilidades de realização efetiva dos processos produtivos e das ações sociais.

Recorrentemente, por vício de linguagem ou senso comum, ao se fazer referência ao Estado, se estabelece correlações e equivalências entre este e uma delimitação de área, na qual se encontram dispostos um conjunto de estruturas materiais e a partir da qual se firmam relações de poder resultantes, sobretudo, das disputas e conflitos entre as diferentes classes sociais e grupos econômicos, as quais são mediadas através das ações articuladas pelos governos (HARVEY, 2011).

Nesse sentido, é válido ressaltar que Estado e Governo, embora sejam interdependentes, complementares e constitutivos da esfera do poder político, não são sinônimos ou equivalentes, ainda que sejam melhor compreendidos se abordados de modo unitário. Conforme aponta Hofling (2001, p. 31), o Estado é composto por um "conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo".

Ao se adotar tal compreensão, é essencial ressaltar que o Estado não deve ter o seu papel reduzido ao desempenho das funções burocráticas (HOFLING, 2001), nem

tampouco pode se desprezar suas imbricações com o modo de produção capitalista, as quais se manifestam, especialmente, por meio de seus aparelhos ideológicos, pois,

> o Estado se define como a instância que mantém a coesão numa formação social e que reproduz as condições de produção social, mantendo uma dominação de classe, é obvio que as instituições em questão - os aparelhos ideológicos do Estado – desempenham exatamente a mesma função (POULANTZAS, 1982, p. 231)[2].

Historicamente, o Estado e os seus aparelhos ideológicos têm se colocado a favor do capital e das forças hegemônicas, assegurando a ocorrência dos processos de reprodução ampliada e acumulação acelerada do capital, bem como contribuindo, desse modo, para a reprodução das elites políticas e econômicas, sejam estas, ligadas as atividades agrícolas ou urbano-industriais.

Na atualidade, o Estado capitalista assumindo posições neoliberais tem contribuído para o fortalecimento da propriedade privada, para emergência de "mercados de livre funcionamento e de livre comércio" (HARVEY, 2011, p. 75), sendo ainda favorável a privatização das empresas públicas, particularmente as mais dinâmicas e rentáveis, a flexibilização das leis trabalhistas e a prática das desregulações como estratégia para possibilitar uma maior fluidez do capital, que em seu processo de circulação e acumulação articula escalas que perpassam do global ao local (HARVEY, 2011).

É a partir desse conjunto de fatores que o sistema capitalista expande-se em escala mundial, tornando cada vez mais complexa as divisões territoriais e técnicas do trabalho, assim como cooperando para o acirramento das desigualdades em múltiplas escalas, particularmente nos países do sul, pois as "relações capitalistas organizam a valorização em escala mundial e simultaneamente se estabelecem e posicionam em um dado lugar" (BRANDÃO, 2009, p. 168).

A partir da compreensão de Harvey (2011), o Estado capitalista, de inclinação neoliberal, apresenta-se como forma política instável e contraditória. Assim o sistema de contradições é algo intrínseco ao modo de funcionamento do Estado, que sendo

[2] De acordo com essa compreensão o Estado capitalista "é composto de *vários aparelhos* ou *instituições* das quais algumas tem um papel especialmente repressivo, no sentido mais lato, e outras têm o papel ideológico. As primeiras constituem o aparelho repressivo do Estado, isto é, o aparelho do estado, no sentido marxista clássico do termo (governo, exército, política, tribunais e administração). As ultimas constituem os aparelhos ideológicos do Estado, como as igrejas, os partidos políticos, as uniões sindicais (com exceção, naturalmente, do partido revolucionário ou das organizações sindicais revolucionárias), as escolas, os meios de comunicação de massa (jornais, rádios, televisão), e de certo modo a família" (POULANTZAS, 1982, p. 231).

constantemente chamado a intervir na economia, precisa também ter atenção mínima com os serviços públicos e com atendimento das demandas sociais.

O mecanismo por meio do qual o Estado intervém diretamente na economia ou age de modo a minorar os conflitos e as tensões sociais, é a implementação de políticas públicas (RODRIGUES, 2014), as quais se caracterizam como:

> diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Partindo deste entendimento, compreende-se que as políticas públicas são as ações do Estado para atender demandas emergentes da sociedade, independente de seu segmento. Todavia não se pode pensar que a formulação, execução e avaliação de uma política pública seja algo harmonioso e pacífico, pois estas, são sempre resultantes de "um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizações de interesses" (TEIXEIRA, 2002, p. 05).

Ao elaborar as políticas públicas, o Estado e suas instituições terminam por atribuir a estas, um caráter redistributivo, distributivo ou regulatório (AZEVEDO, 2003), ainda que existam políticas que dada a natureza de sua constituição e os desdobramentos de sua implementação, sejam denominadas políticas territoriais, englobando tanto as políticas e programas para instalação de infraestruturas no território, viabilizando assim a sua modernização, como as ações sistematizadas que viabilizam a territorialização de grupos socialmente marginalizados, ou ao atendimento a demandas sociais.

Na compreensão de Costa (2000, p.13), as políticas territoriais abrangem "toda e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção de espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos que sejam capazes de viabilizar essas políticas". Ainda que se parta desta compreensão, é preciso reconhecer que, se em sua concepção e estrutura, uma política pública não se caracterize como política territorial ao ser operacionalizada, esta, assumirá contornos e conteúdos territoriais.

De acordo com Hespanhol (2010) a década de 1990 inaugura um novo período na agenda das políticas públicas formuladas pelo Estado brasileiro, pois a adoção da perspectiva territorial redimensionou significativamente o modo de se formular, implementar e avaliar as

políticas e programas estatais, pois, desde então, a dimensão espacial assume grande importância no ciclo das políticas públicas.

É particularmente a partir deste período, que se torna admissível a possibilidade de, no processo de implementação das políticas públicas, se levar em consideração as demandas e expectativas dos sujeitos, as quais, em certa medida, refletem as condições territoriais e sociais, historicamente construídas e, capazes de diferenciar a realidade e a dinâmica própria de cada lugar (HESPANHOL, 2010).

Nesse sentido, compreender a atual configuração do território brasileiro, bem como as suas possibilidades de uso e conflitualidades, demanda a realização de análise sobre as políticas públicas engendradas pelo Estado brasileiro, em respostas às demandas da sociedade e do capital, esteja este vinculado aos setores agrícolas, imobiliários ou industriais.

As políticas públicas no contexto da modernização agrícola: a política de irrigação

A modernização da agricultura no Brasil tem como uma de suas principais características a participação do Estado como fomentador desse processo, sobretudo por meio da formulação de políticas públicas, através das quais foi possível à destinação de recursos, com o intuito de dinamizar o processo de modernização da agropecuária, assim como promover a integração desta, com outros setores da economia e/ou atividades produtivas (SORJ, 2008).

No território brasileiro, o referido processo inicia-se durante a década de 1950, tendo como característica basilar a renovação da base técnica emprega na agricultura, a qual se deu por meio da adoção de máquinas e equipamentos, tais como adubadoras, colheitadeiras, semeadeiras, plantadeiras, pulverizadores, retroescavadeiras, subsoladores e tratores, não obstante a incorporação de insumos agrícolas, a exemplo dos adubos químicos, agrotóxicos, corretivos de solo, fertilizantes, pesticidas, sementes, rações industrializadas e vacinas para animais (PESSÔA, 2007).

De acordo com Gonçalves Neto (1997), em sua gênese, o processo de modernização agrícola suscitou por parte do Estado a elaboração de um conjunto de políticas e programas com a finalidade de difundir no campo brasileiro o uso de insumos agrícolas e fortalecer a indústria química nacional, o que evidencia que "até a década de 1950 a atuação do Estado brasileiro não tinha um viés espacial delimitado, ocorrendo a partir de políticas macroeconômicas e setoriais" (HENTZ, ARISTIDES e HESPANHOL, 2015, p.40).

Conforme aponta Gonçalves Neto (1997) é a partir da década de 1960 que emergem políticas públicas direcionadas majoritariamente a dinamização da agricultura, dentre as quais, se podem mencionar o Funagri (Fundo Geral para a Agricultura e Indústria) (1965), Funfertil (Fundo de Estímulo Financeiro ao Uso de Fertilizantes e Suplementos Minerais) (1966), Fundag (Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola) (1969), PNFCA (Programa Nacional de Fertilizantes e Calcário Agrícola) (1974) e PNF (2º Plano Nacional de Fertilizantes) (1987), Programa Nacional de Defensivos Agrícolas (1975) e a criação do SNCR (Sistema Nacional de Crédito Agrícola), no ano de 1965. Sobre esta última, cabe ressaltar, que:

> Somente com a introdução da política de crédito rural, como carro-chefe da modernização do setor agropecuário, desloca-se o eixo da política por produtos para a política da mercadoria rural em geral. O crédito subsidiado é provido de maneira generosa e por intermédio do sistema bancário institucionalizado [...]. As fontes usuárias tradicionais, ligadas ao capital comercial, cedem lugar a rede bancária. E esta, ao se imiscuir no negócio rural, traz implícito um projeto de modernização que visa crescentemente mudar a própria base técnica da agricultura. (DELGADO, 1985, p. 21).

Historicamente, mas, sobretudo na atualidade, a política de crédito destinada ao financiamento da agricultura capitalista[3] constitui-se numa das principais frentes de ação do governo brasileiro junto ao setor, não obstante a um conjunto de outras políticas e programas de natureza correlata, tais como: Moderfrota (Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras), Prodecoop (Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária), Moderinfra (Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem), Procap-Agro (Programa de Capitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária) e Moderagro (Programa de Modernização da Agricultura e Conservação dos Recursos Naturais) (BACEN, 2010).

De acordo com Anacleto (2013), esse conjunto de políticas, visando fortalecer a agricultura capitalista, sobretudo por meio da injeção de crédito no financiamento da produção de *commodities* agrícolas, tem em seu lastro de sustentação a teia de relações complexas entre o capital, os empresários rurais e o Estado, pois,

> [...] para o agronegócio as mudanças no campo devem estar voltadas para o acúmulo de lucro nas mãos de um número cada vez mais reduzido de capitalistas, que estão se aliando e utilizando o Estado para financiar sua

[3] De acordo com Oliveira (2012) a agricultura tipicamente capitalista tem como principais características a especialização na produção de *commodities* agrícolas, as quais têm seus preços definidos em bolsas de valores e sua produção controlada por empresas multinacionais.

> produção e avanço no meio rural, assim como arcar com os prejuízos destes produtores (ANACLETO, 2013, p. 92).

Todavia, nos últimos 30 anos, em atendimento às pressões e manifestações dos agricultores familiares, o Estado brasileiro tem criado ou requalificado políticas públicas destinadas às áreas rurais, atribuindo-lhes caráter e conteúdos territoriais, contribuindo dessa forma para a melhoria das condições de vida e produção dos sujeitos integrantes desse importante grupo social, responsável pelo provimento de significativa parte dos gêneros alimentícios que compõe a dieta dos brasileiros.

Nesse contexto foram criadas importantes políticas, a exemplo do: PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), ATER (Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural), PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), PNCF (Programa Nacional de Crédito Fundiário), PRONERA (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária), PROINF (Programa Territórios da Cidadania e Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais), dentre outras ações sistemáticas do Estado direcionadas à agricultura familiar (MDA, 2013).

No Nordeste brasileiro a implementação destas políticas foi antecedida e acompanhada pela formulação de um conjunto de políticas territoriais que tinham como finalidade, difundir e fortalecer a agricultura irrigada. Dentre as ações que notadamente alinham-se com este propósito, destacam-se a instalação de reservatórios de água, financiamento dos equipamentos de irrigação e a delimitação de áreas destinadas à implantação de projetos públicos de irrigação. A promulgação da Política Nacional de Irrigação, formulada em 1979, é considerado um marco legal e institucional no que se refere à preocupação do Estado brasileiro com o desenvolvimento da agricultura irrigada. Em sua versão atual (Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013) a referida política apresenta como objetivos:

Art. 4º A Política Nacional de Irrigação tem por objetivos:

> 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 par 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).

Conforme definido por Carvalho (1988, p. 345), a irrigação consiste na "aplicação artificial de água, proveniente de açudes ou poços, no solo, sob o controle direto do capital, tendo como propósito, suprir total ou complementarmente, a umidade de que carecem as plantas para o seu completo desenvolvimento". No contexto brasileiro, a região Nordeste e de modo particular, os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, apresenta-se como uma das áreas em que o Estado mais fortemente investiu na prática da agricultura irrigada, principalmente através da instalação de perímetros irrigados públicos, os quais, resultam da

> [...] implantação de grandes obras de engenharia, destinadas a captação, ao armazenamento e à distribuição de água e à própria drenagem das áreas irrigadas por parte do Estado. É executada em grandes áreas, contínuas ou descontinuas, com uma superfícies superiores a um limite mínimo, que pode ser arbitrado em 100 hectares. A grande irrigação será pública se a construção das obras de engenharia, assim como as complementares (estradas, canais secundários de irrigação drenos e etc), estiver a cargo das agências governamentais e o cultivo das terras beneficiadas for efetuado por parceleiros, também denominados de irrigantes ou colonos, selecionados pelo Estado (CARVALHO, 1988, p. 349).

Partindo dessa definição ao refletir sobre os rebatimentos da irrigação pública no semiárido do Nordeste, Carvalho (1988), destaca:

> Na grande irrigação pública, explorada por colonos/irrigantes, a característica básica consiste em a terra constituir um meio de produção controlado pelo Estado: de meio de produção privada transformar-se em patrimônio público, por intermédio da ação desapropriatória, podendo voltar a assumir características privadas em condições expressamente definidas pelo Estado. É este quem decide quem deve e como deve usar a terra beneficiada com obras de infraestrutura hidráulica, além das complementares. Com base no arbitro do Estado, que deve refletir os interesses sociais mais gerais, a terra é distribuída a quem não a possui, podendo o beneficiário ser, inclusive, um ex-pequeno proprietário, que passa a usá-la com base em planos de produção previamente definidos por agências governamentais, em função das necessidades do mercado. (CARVALHO, 1988, p. 351).

De acordo com Ramos (2001), a implantação de perímetros irrigados no Nordeste, iniciou-se na década de 1970 e intensificou-se na década seguinte, configurando-se como uma das principais ações modernizantes para as áreas agrícolas na região. Cabe destacar que a

criação dos perímetros irrigados públicos, foi viabilizada por políticas e programas que tinham como foco central incentivar a prática e a difusão da agricultura irrigada no semiárido, dentre estas, destacam-se o Programa Plurianual de Irrigação (1971), a aprovação da Lei da Irrigação (1979), a criação do Programa Nacional de Irrigação (1986) e do Programa de Irrigação do Nordeste (1986).

Do ponto de vista institucional a disseminação da agricultura irrigada no Nordeste foi fortemente influenciada pela ação do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca e pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. Estas instituições, no que tange a esfera da produção agrícola, atuam com base em princípios similares, sejam eles, promover a prática da agricultura irrigada e fomentar a inclusão crescente do Nordeste na divisão territorial e técnica do trabalho agrícola, sobretudo com vistas à internacionalização da produção de *commodities* agrícolas e exportação de frutas tropicais.

A partir do exposto, compreende-se que a delimitação das áreas irrigadas e o fomento ao uso da irrigação, constituíram-se como iniciativas pioneiras visando minimizar os efeitos das adversidades climáticas e hídricas sobre a agricultura no semiárido do Nordeste. Todavia, também, contribuíram sumariamente para a ocorrência do processo de modernização da agricultura no Nordeste, este último caracterizando-se pela expansão do capitalismo no campo, sobretudo, por meio da instalação de grandes empresas especializadas na produção de frutas tropicais irrigadas.

Estado, território e capital: notas a partir dos perímetros irrigados públicos no Rio Grande do Norte

A realidade e a dinâmica impressas nas áreas irrigadas do semiárido brasileiro não são uniformes. Se por um lado percebe-se a existência de áreas irrigadas dotadas de infraestrutura, com elevados índices de produção e produtividade, sofisticada base técnica empregada nos processos produtivos e integradas, total ou parcialmente, às lógicas de produção e comercialização dos mercados externos, o inverso também é verdadeiro.

Na região Nordeste, em decorrência de algumas problemáticas, tais como a ineficiência (ou precariedade) das infraestruturas e a inexistência ou irregularidade na oferta da assistência técnica aos agricultores, acrescidas das limitações impostas pelos condicionantes geoambientais à prática agrícola, alguns perímetros irrigados públicos encontram-se, atualmente, exercendo função residencial em vez de constituírem-se em áreas dinâmicas, no que tange à produção agrícola. Ao longo da faixa semiárida do Nordeste, há

perímetros irrigados públicos sobre responsabilidade do DNOCS nos estados de Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte. Neste último existem cinco perímetros irrigados públicos, sejam eles: Baixo Açú (1989), Cruzeta (1973), Itans (1973), Pau dos Ferros (1973) e Sabugi (1973), cada um possuindo características específicas, conforme registado na Tabela 1.

Tabela 1 - Rio Grande do Norte: área sistema de irrigação, distribuição dos lotes e culturas produzidas nos perímetros irrigados

Perímetro Irrigado	Área total do perímetro (ha)	Sistemas de irrigação	Distribuição dos lotes (ha)				Culturas produzidas
			Agr. Fam.	Téc. Agri.	Eng. Agro.	Empresa	
BAIXO-AÇU	5.167,95	70% da área por aspersão convencional 30% da área por pivô central	1.330,08	81,60	130,56	3.625,70	Melão, melancia, feijão vigna, tomate, banana, maracujá, manga e uva.
CRUZETA	111,00	Irrigação em sulcos (gravidade)	111,0	-	-	-	Tomate industrial, mamão, feijão e milho.
ITANS	69,00	Irrigação em sulcos (gravidade)	69,00	-	-	-	Feijão, algodão herbáceo, milho verde e abóbora.
PAU DOS FERROS	380,0	65,87% da área por superfície em sulcos (gravidade) 34,13% da área por aspersão convencional	380,00	-	-	-	Banana, algodão herbáceo, milho verde e feijão. Pecuária de corte e de leite.
SABUGI	325,00	77,36 % da área por superfície em sulcos (gravidade) 22,64 % da área por aspersão convencional.	325,00	-	-	-	Feijão, algodão herbáceo, milho verde e abóbora.

Fonte: DNOCS, 2012.

No Nordeste brasileiro a dinâmica dos perímetros irrigados está fortemente vinculada à afirmação destes, enquanto áreas especializadas no cultivo de culturas agrícolas direcionadas ao abastecimento de empresas processadoras de alimentos ou a produção de frutas tropicais destinadas a exportação, com destaque para a/o banana, castanha de caju, limão, manga, uva, melancia e melão (VIDAL e XIMENEZ, 2016), este último, liderando nas últimas décadas a pauta de exportações do Rio Grande do Norte.

Atualmente o único perímetro irrigado existente no território potiguar com produção diretamente atrelada às lógicas de produção da agricultura tipicamente capitalista é o Perímetro Irrigado do Baixo-Açu, onde é predominante a presença de grandes empresas agrícolas, dedicando-se, sobremaneira, à produção de melão, banana, melancia, manga e feno.

Ainda que desde a sua criação, o Distrito Irrigado do Baixo Açu – DIBA tenha passado por um acentuado processo de apropriação capitaneado pelas empresas agrícolas vinculadas ao agronegócio, cabe destacar que, conforme atestado por Silva (1992) e Albano (2008), há no DIBA, pujante produção agrícola nas unidades (lotes) familiares, todavia as condições de escoamento da produção e os limites impostos à comercialização dessa produção terminam por submeter os agricultores familiares às lógicas de atuação e aos preços praticados pelas empresas.

Conforme destacado na tabela 01, o Perímetro irrigado do Baixo-Açu é o único no qual, os lotes destinados às empresas, aos técnicos agrícolas e aos engenheiros agrônomos encontram-se efetivamente ocupados, nos demais, apenas os lotes designados aos agricultores familiares encontram-se em uso, ainda que em alguns casos, o lote caracteriza-se bem mais como o local da moradia, de que como área de produção.

A dinâmica e as lógicas de produção que caracterizam os perímetros irrigados, são condicionadas fortemente pelas demandas do mercado nacional/regional, o qual possui elevada capacidade de gerar o apogeu e, posteriormente, a decadência de alguns perímetros irrigados, a exemplo do localizado no município de Cruzeta, o qual durante as décadas de 1970 e 1980 figurou como um polo regional na produção de tomate para processamento industrial, impulsionando redefinições nas formas e conteúdos do espaço agrário seridoense (GOMES, 1988).

A partir da década de 1990, inicia-se um novo momento para os colonos de terra do referido perímetro irrigado, que após o período fausto da produção de tomate, veem-se diante de estruturas produtivas precárias, desassistidos de assistência técnica e na condição de

demandantes das políticas de crédito direcionadas a agricultura familiar (Pesquisa de campo, 2013).

Na atualidade, dois movimentos merecem especial atenção no que se refere à lógica de dinamização dos perímetros irrigados no Rio Grande do Norte. O primeiro deles, diz respeito à instalação do Projeto de Irrigação Santa Cruz do Apodi, que como destacado anteriormente, terá como foco a produção de frutas tropicais irrigadas, uva e cacau, os quais, serão destinados, sobretudo, ao abastecimento dos mercados nacionais e internacionais.

A implantação do referido perímetro irrigado tem gerado sérios conflitos territoriais, pois sua instalação se deu em uma área ocupada, primordialmente, por assentamentos de reforma agrária. Nesse contexto, registrou-se a ocorrência do processo de desapropriação de lotes em assentamentos de reforma agrária para instalação do referido projeto de irrigação, o qual funcionará nos moldes da agricultura capitalista (Trabalho de campo, 2015).

O segundo movimento observado, diz respeito ao projeto de "reestruturação" do perímetro irrigado de Cruzeta, processo fomentado por meio do projeto "Mais irrigação", formulado pelo Ministério da Integração Nacional e executado via ações do DNOCS. Conforme atestado empiricamente, essa renovação da base técnica empregada para irrigação, no referido perímetro público, foi viabilizada com o uso de recursos advindos do Banco Mundial (Pesquisa de campo, 2017). Cabe ressaltar que uma das diretrizes centrais dessa reestruturação é a adoção de pacotes tecnológicos que "impõem" a adoção de métodos de irrigação por gotejamento e micro aspersão, em substituição a irrigação por sucos e gravidade, instalados no início da década de 1970, assim como a realização de obras e melhorias nas estruturas viárias, elétricas e mecânicas (BRASIL, 2013).

Nesse contexto, é preciso pensar sobre a imposição dos pacotes tecnológicos, bem como acerca dos níveis de sujeição, aos quais, serão submetidos aos agricultores familiares colonos de terras do DNOCS, sendo imprescindível refletir sobre as perspectivas futuras para estes perímetros irrigados, pois os processos históricos, e em curso, evidenciam que os perímetros irrigados públicos dotados de infraestruturas e bases técnicas a serem empregadas na produção, têm sido paulatinamente capturados pelas agroindústrias e empresas vinculados estreitamente à agricultura capitalista.

Considerações finais

O Estado brasileiro tem como uma de suas principais formas de atuação a formulação e execução de políticas públicas territoriais, as quais compreendem o conjunto das ações estatais, estas resultando na emergência de estruturas materiais e condicionando o processo de modernização do território.

No tocante às políticas públicas direcionadas para as áreas rurais, percebe-se que durante o início da segunda metade do século XX, estas, possuíam natureza eminentemente econômica, conteúdos tecnicistas e eram formuladas a partir de pensamentos e tendências exógenas, desprezando as características e as dinâmicas inerentes a cada lugar.

Entretanto, na década de 1990, inaugura-se um novo período na concepção e implementação das políticas públicas formuladas pelo Estado brasileiro, as quais, a partir de então, incorporam a perspectiva territorial, passando desse modo a valorizar não somente o impacto das grandes obras ou das dinâmicas da economia de mercado, mas, em boa medida, reconhecendo as demandas e características próprias de cada lugar, a capacidade organizacional dos homens simples, a incorporação crescente das tecnologias sociais e o conjunto de saberes localmente produzidos.

Atualmente, embora existam inúmeras políticas territoriais direcionadas ao campo brasileiro, verifica-se, ainda assim, uma manutenção na forma de atuação do Estado, pois este, segue investindo na construção de grandes obras, sobretudo, hidráulicas, e viabilizando a delimitação de áreas para instalação de projetos de irrigação ou de grandes empresas que atuam com maior intensidade, na produção de *commodities* agrícolas, produzidas a partir de normatizações internacionais e destinadas ao abastecimento de mercados consumidores externos, particularmente nos países europeus.

No Rio Grande do Norte, a atuação do Estado, por meio de ações implementadas pelo DNOCS, resultou na criação de seis perímetros públicos de irrigação, dentre os quais, quatro encontram-se parcialmente desativados e possuem seus lotes ocupados somente por agricultores familiares, considerados rendeiros/colonos de terras, sejam eles os perímetros irrigados de Cruzeta, Itans, Sabugi e Pau dos Ferros.

A realidade vivenciada nestes perímetros irrigados resulta de uma perversidade sistêmica, ancorada na rudimentariedade dos sistemas técnicos utilizados, na falta de manutenção das estruturas, na inexistência de apoio e assessoria técnica, na fragilidade

organizacional das associações, nas dificuldades de acesso a outras políticas de crédito e aos mercados institucionais, não obstante ao próprio regime irregular das precipitações.

Contudo, uma realidade sumariamente diferente é verificada no perímetro irrigado apropriado pela agricultura tipicamente capitalista. O DIBA é ocupado por agricultores familiares, empresas (nacionais e multinacionais), técnicos agrícolas e engenheiros agrônomos, segmentos da sociedade para os quais se destinam lotes irrigados nos projetos de irrigação pública desenvolvidos pelo DNOCS.

Historicamente, mas, sobretudo na atualidade, o Vale do Açu e, por conseguinte, o Perímetro Irrigado do Baixo Açu, constitui-se na área mais dinâmica do Rio Grande do Norte, no que se refere à prática da agricultura "moderna" e densamente tecnificada (LOCATEL e LIMA, 2016), onde desenvolve-se, maiormente, os cultivos de melão, banana e melânica, frutas tropicais que despontam no topo da pauta de exportações do estado.

Como se percebe, no Rio Grande do Norte, a instalação e a dinâmica dos perímetros irrigados são marcadas por complexas relações entre o Estado, suas instituições e os agentes da agricultura capitalista, estes últimos com forte poder de apropriação de recursos e terras públicas, não obstante a sua capacidade de monopolizar o território, como estratégia para assegurar a produção acelerada e a reprodução ampliada do capital no semiárido potiguar.

REFERÊNCIAS

ALBANO, Gleydson Pinheiro. **Globalização da agricultura e concentração fundiária no município de Ipanguaçu-RN**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2008.

ANA – Agência Nacional de Águas. **Atlas irrigação**: uso da água na agricultura irrigada. Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA, 2017.

ANACLETO, Álvaro. As políticas do estado para a agricultura familiar e a expansão do agronegócio. In: REIS, Ana Terra; BATISTA, Andréa Francine. **Ensaios sobre a questão agrária**. São Paulo: Outras Expressões, 2013. p. 79-94.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando dos (et. al.). **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003, p. 1-10. Disponível em: <https://profwalfredoferreira.files.wordpress.com/2014/02/azevedo-sergio-discutindo-modelos-e-alguns-problemas-de-implantac3a7c3a3o1.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem

interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos Roberto Sanchez (Org.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea**: o território como categoria de diálogo interdisciplinar [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/37t/pdf/ribeiro-9788523209322.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual do crédito rural**. 2010. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr/completo>. Acesso em 08 jun. 2017.

BRASIL. **Lei Nº 12.787, de 11 de Janeiro de 2013. Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação; altera o art. 25 da Lei no 10.438, de 26 de abril de 2002; revoga as Leis nos 6.662, de 25 de junho de 1979, 8.657, de 21 de maio de 1993, e os Decretos-Lei nos 2.032, de 9 de junho de 1983, e 2.369, de 11 de novembro de 1987; e dá outras providências**. Presidência da República. Brasília, DF, 11 jan. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12787.htm>. Acesso em: 22 jul. 2017.

CARVALHO, Otomar de. **A economia política do Nordeste**: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus; Brasília: Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, 1988.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 9. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra a seca. **Perímetros Públicos de Irrigação**. 2012. Disponível em <http://www.dnocs.gov.br/~dnocs/doc/canais/perimetros_irrigados>. Acesso em: 7 jul. 2016.

GOMES, Rita de Cássia da Conceição. **A política de açudagem e a organização do espaço agrário do seridó norte-rio-grandense**.1988. 166 f. Dissertação (Mestrado de Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciências Geográficas. Recife, 1988.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980. São Paulo: Hucitec, 1997.

GOVERNO DO BRASIL. **Nordeste recebe investimentos para irrigação**, 2013. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/07/nordeste-recebe-investimentos-para-irrigacao>. Acesso em: 15 out. 2017.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

HENTZ, Carla; ARISTIDES, Marleide de Jesus da Silva; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. Estado, políticas públicas e desenvolvimento da agricultura no Brasil. **Sociedade e Território**, Natal, v. 27, n. 2, p. 38-60, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio/article/view/7436/5760>. Acesso em: 15 out. 2017.

HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **Revista Campo-Território**. v.5, n.10, p. 123-

147, 2010. Disponível em:<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/viewFile/11964/8247>. Acesso em: 10 out. 2017.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

LOCATEL, Celso Donizete; LIMA, Fernanda Laize Silva de. Territórios rurais e reestruturação produtiva do capital no Rio Grande do Norte. **Revista Formação**, n. 23, v.1, p. 33-61, volume especial I, 2016. Disponível em:<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/3639/3173>. Acesso em: 15 out. 2017.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Políticas públicas para agricultura familiar**. Brasília, 2013. Disponível em: <www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/politicas_publicas_baixa.pdf>. Acesso em: 18 out. 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A mundialização da agricultura brasileira. Colóquio Internacional de Geocrítica, 12, 2012, Bogotá. **Actas del XII Colóquio Internacional de Geocrítica**. Bogotá: Geocrítica, 2012. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-A-Oliveira.pdf>. Acesso em: 15 out. 2017.

PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. Meio técnico-científico-informacional e modernização da agricultura: uma reflexão sobre as transformações no cerrado mineiro. In: MARAFON, Gláucio José; RUA, João; RIBEIRO, Miguel Angelo. **Abordagens teórico metodológicas em Geografia agrária**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2007.

PONTES, Verissimo; *et al*. Os perímetros irrigados como estratégia geopolítica para o desenvolvimento do semiárido e suas implicações à saúde, ao trabalho e ao ambiente. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 11, 2013, pp. 3213-3222. Disponível em:<http://www.redalyc.org/pdf/630/63028795012.pdf>. Acesso em: 18 Jun. 2017.

POULANTZAS, Nicos. O problema do Estado Capitalista. In: BLACKBURN, Robin. **Ideologia na ciência social**: ensaios críticos sobre a teoria social. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 219-233.

RAMOS, Soraia de Fátima. **Uso do território brasileiro e sistemas técnicos agrícolas**: a fruticultura irrigada em Petrolina (PE) e Juazeiro (BA). 150 f. 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia humana. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

RODRIGUES, Juliana Nunes. Políticas Públicas e Geografia: a retomada de um debate. GEOUSP: espaço e tempo (Online), v.18, n.1, p.152-164, 2014. Disponível em: < http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/81093>. Acesso em: 21 Jun. 2017.

SISPPI – **Sistema de informações sobre Projetos Públicos de Irrigação**. Disponível em: <http://sisppi.mi.gov.br/SISPPI/loginExterno.seam?cid=1573>. Acesso em: 10 out. 2016.

SILVA, Aldenor Gomes da. **O domínio do processo de trabalho na agricultura irrigada do nordeste**: a persistência da parceria. 257 f. 1992. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas/SP, 1992.

SORJ, Bernardo. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e transformação da realidade**. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia, 2002, p. 01-11. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016.

VIDAL, Maria de Fátima; XIMENES, Luciano J. F. Comportamento recente da fruticultura nordestina: área, valor da produção e comercialização. **Caderno Setorial ETENE**. Fortaleza, ano 1, n. 2, p. 18-26, 2016. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/documents/80223/1138347/3_fruta.pdf/e5f76cc8-c25a-ff08-6402-9d75f3708925>. Acesso em: 28 set. 2017.

_____

Recebido em: 02/02/2018
Aceito para publicação em: 06/06/2018