

ESTRUTURA AGRÁRIA E IRRIGAÇÃO NO NORDESTE*

José Graziano da Silva (coord.)

Angela Kageyama

Antônio Márcio Buainain

Bastiaan P. Reydon

José Maria J. Silveira

Luís Carlos Guedes Pinto

M. Tereza L. Mello

Mário A. M. Biral

Mayla Y. Porto

Paulo B. Lemos

Pedro Ramos

Rinaldo B. Fonseca

Sônia H. Novais Moraes

Waher Belik

Resumo: Fundamentado no Relatório da Pesquisa "Estudo Setorial sobre a Implantação de Projetos de Irrigação no Âmbito do PROINE e a Problemática Fundiária do Nordeste", o artigo analisa os impactos dos projetos de irrigação — públicos e privados — sobre a estrutura agrária do semi-árido nordestino. Nas reflexões sobre os resultados da pesquisa são feitas críticas à falta de unidade na ação dos órgãos públicos que atuam na zona semi-árida e que estão envolvidos, direta ou indiretamente, com a política de irrigação, bem como à desarticulação observada entre as políticas de irrigação e o programa de reestruturação fundiária.

1. INTRODUÇÃO

O semi-árido nordestino sempre apareceu como a própria imagem do "Nordeste Região-Problema". Por muito tempo a seca foi considerada responsável pelo atraso econômico e pela miséria social da Região.

* Elaborado a partir do Relatório Síntese da pesquisa "Estudo Setorial sobre a Implantação de Projetos de Irrigação no Âmbito do Proine e a Problemática Fundiária do Nordeste", do Convênio PRONI/FECAMP 24/87.

A construção de açudes seria, portanto, a solução “natural” para a falta de água. No final dos anos cinquenta, apesar de as obras concluídas representarem um reservatório de mais de 8 bilhões de metros cúbicos de água, o impacto econômico e social da seca de 1958 foi devastador, colocando em questão a validade do diagnóstico predominante e da “solução hidráulica” — como ficou conhecida a política de açudagem.

Acumular água, por si só, não resolvia o problema. Em primeiro lugar, porque o problema não era tanto a falta de água, mas principalmente a má distribuição do regime de chuvas; em segundo lugar, a construção de açudes fora apropriada pela oligarquia sertaneja, reforçando a estrutura agrária arcaica do semi-árido, a qual se caracterizava pela articulação latifúndio-minifúndio-capital mercantil.

Mais do que as secas propriamente ditas, a organização da produção — e particularmente a estrutura agrária — passou a ser considerada como a principal responsável pelo atraso econômico e social da Região. Dado que seria difícil esta estrutura agrária evoluir “naturalmente”, era necessário induzir transformações da economia das zonas semi-áridas; e a política de irrigação — definida como política de aproveitamento de solos e água no semi-árido — passou a ser considerada como instrumento privilegiado para promover as mudanças estruturais necessárias para colocar o semi-árido na rota de modernidade.

Foi dentro deste contexto que se colocou, para o Grupo de Agricultura do Instituto de Economia da UNICAMP, o estudo dos “Impactos dos Projetos de Irrigação sobre a Estrutura Fundiária do Nordeste”. A pesquisa foi desenvolvida tendo em vista cinco objetivos:

- a) compor um quadro compreensivo da evolução recente da estrutura fundiária do semi-árido como um todo e dos vales úmidos em particular;
- b) identificar os fatores que têm atuado no sentido de manter intocável a estrutura fundiária nas áreas férteis e bem dotadas de recursos hídricos;
- c) analisar os fatores que respondem pela reconcentração das terras irrigáveis, no interior dos projetos de irrigação pública e em suas áreas de influência;
- d) analisar os fatores responsáveis pela recriação da parceria no âmbito dos projetos;

- e) estudar a formação do preço da terra nas áreas de irrigação pública e determinar seu peso em relação à viabilidade econômica dos projetos.

Não é possível, nos limites deste artigo, expor em detalhes o desenvolvimento dos vários temas*. Desta forma, buscou-se indicar algumas das conclusões, remetendo os leitores interessados aos relatórios completos**.

2. A ZONA SEMI-ÁRIDA E SUA IMPORTÂNCIA NA REGIÃO NORDESTE

A área semi-árida*** está distribuída entre nove Estados (oito do Nordeste e Minas Gerais), abrangendo parcelas de território bastante variáveis em cada um deles. A área total recenseada em 1980 pelos Censos Agropecuários representava 59,5% da superfície territorial da ZSA, variando essa proporção de um máximo de 92%, em Sergipe, a um mí-

* É preciso destacar que, por força dos termos de referência propostos ao Grupo pelo PROINE, a pesquisa teve como ponto de partida o trabalho de CARVALHO⁽¹⁾, que analisou a estrutura agrária da Zona Semi-árida no período 1950-75, bem como as políticas públicas direcionadas para essa região. Em muitos aspectos, portanto, tratou-se quase de uma **continuação** do citado trabalho, como por exemplo na atualização dos dados de estrutura fundiária para 1985; em outros pontos, representou uma **ampliação**, como o tratamento da estrutura fundiária na seca de 1979-1983 com base nos dados disponíveis dos cadastros do INCRA de 1978 e 1984; ou ainda trabalhando os dados em nível de municípios e introduzindo a análise dos vales úmidos; em certos aspectos, introduziu **novos temas**, como os requisitos para as consequências da intervenção fundiária sobre a população residente nas áreas-suporte dos projetos, as razões da recriação da parceria nas áreas irrigadas e os determinantes do preço da terra.

** Os interessados poderão solicitar cópias dos relatórios completos ao Ministério da Irrigação — Divisão de Crédito e Cooperativismo — Prédio da CODEVASF. ESGAN. CEP 70.910 — Brasília - DF.

*** Optou-se por adotar a delimitação proposta por CARVALHO⁽¹⁾, para a Zona Semi-Árida, a qual inclui 700 municípios distribuídos em oito Estados do Nordeste (do Piauí à Bahia) e mais o norte de Minas Gerais, ocupando 52,5 milhões de hectares, em 1985. Como o presente trabalho pretende avaliar a irrigação, incluíram-se, na ZSA, alguns municípios que não apresentam as características típicas de semi-aridez em sua totalidade. Esse é o caso dos municípios localizados nos chamados "vales" ou "vales úmidos", que se situam à margem de rios. Trata-se de áreas incrustada no semi-árido, privilegiadas para a irrigação, dada sua dotação natural de recursos hídricos.

nimo de 45% na Bahia. isto não significa, rigorosamente, uma limitação dos dados, já que a área recenseada cobre apenas os estabelecimentos onde existe alguma forma de exploração agropecuária.

Com base nos dados referentes à área recenseada da ZSA, encontraram-se as seguintes proporções, em relação ao “Nordeste”^{*}:

- 56,2% do número de estabelecimentos;
- 61,8% da área total;
- 51,1% dos produtos precaristas (arrendatários, parceiros e ocupantes);
- 64,3% da área explorada;
- 59,8% da área trabalhada;
- 50,1% dos tratores;
- 38,8% dos estabelecimentos que usavam fertilizantes;
- 54,3% dos estabelecimentos que usavam defensivos;
- 67,0% da área irrigada;
- 40,7% do consumo intermediário da agricultura;
- 41,4% do valor adicionado da agricultura.

O que mais chama a atenção nesses dados é que a ZSA, apesar de possuir mais de 60% da área total e da área explorada do “Nordeste”, 67% da área irrigada e mais de 50% dos indicadores de tecnificação (exceto fertilizantes), gera uma proporção bem menor de valor adicionado (produto ou renda) agrícola. Isso vem indicar a existência de limitações climáticas, econômicas e sociais freando seu processo de crescimento. Porém, conforme será visto a seguir, não há evidências de que essas limitações tenham como causa única e principal a estrutura fundiária, já que esta não difere significativamente da do “resto do Nordeste”^{**}.

* Para efeito deste trabalho, redefiniu-se a região “Nordeste”, incluindo a soma dos totais de oito estados (PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA) e mais a parte do Polígono das Secas em Minas Gerais. Essa redefinição do Nordeste foi necessária porque, de um lado, o Maranhão — que faz parte do Nordeste “administrativo” do IBGE — não possui área semi-árida; de outro, foi necessário incluir o semi-árido de Minas porque, se isso não fosse feito, a participação da ZSA em alguns indicadores ultrapassaria 100% do Nordeste (sem Maranhão).

** De acordo com o referencial teórico adotado pela pesquisa, a estrutura fundiária não pode ser considerada, em si mesma, “fonte de atraso” para o desenvolvimento de determinada região. Quando existe atraso, as razões devem ser procuradas nas relações sociais de produção predominantes.

3. A ESTRUTURA FUNDIÁRIA DA ZONA SEMI-ÁRIDA

A região Nordeste (do Maranhão à Bahia) apresenta uma distribuição da **propriedade** da terra menos desigual que a do Brasil como um todo, caracterizando-se, também, pelo menor tamanho médio dos imóveis rurais. No entanto, as formas particulares de exploração da terra no Nordeste — como a parceria e os minifúndios no interior de grandes propriedades — fazem com que a desigualdade da distribuição da **posse** da terra seja maior que a média brasileira, apesar de o tamanho médio dos estabelecimentos agropecuários, no Nordeste, ser a metade do da média do Brasil (33 ha e 65 ha, respectivamente, em 1985). Na ZSA, a área média dos imóveis (87,1 ha) é menor que no total do Nordeste, o mesmo ocorrendo para o grau de desigualdade. Na ZSA o tamanho médio dos estabelecimentos, assim como a área mediana, é maior que no “resto do Nordeste”, embora a proporção seja um pouco maior na ZSA. Em 1985, o grau de desigualdade, medido pelo índice de Gini, foi quase tão forte na ZSA (0,830) quanto no resto do Nordeste (0,851). Considerando-se os anos extremos normais (sem seca) do decênio (1975 e 1985), o índice de Gini mostrou-se bastante estável na ZSA, apesar de ter caído ligeiramente no “resto do Nordeste”.

Conclui-se que na ZSA reproduz-se a mesma estrutura desigual do “resto do Nordeste”, talvez agravada pela presença de “latifúndios” maiores. A área média de 1% dos maiores estabelecimentos da ZSA (1.491 ha) supera seu tamanho médio no “resto do Nordeste” (1.002 ha) em 1985. A TABELA 1 sintetiza alguns dados sobre a posse da terra.

Vale acrescentar, também, que na ZSA as formas precárias de acesso à terra, como a parceria e a posse (ocupantes), têm peso relativamente maior que no “resto do Nordeste”, caracterizando a maior instabilidade do acesso à terra na ZSA. A estrutura fundiária também se revela menos consolidada nessa área, pela maior presença de grandes posseiros, em comparação com o “resto do Nordeste”.

É interessante notar que, durante a seca de 1979-83, observou-se um movimento de concentração da propriedade da terra na ZSA. De acordo com os cadastros do INCRA, nesse período, o índice de Gini cresceu, ainda que ligeiramente (de 0,785 para 0,793), assim como cresceram as proporções da área total dos 10% e 1% maiores imóveis, que são indicadores do grau de desigualdade da distribuição.

TABELA 1
 Área Média (ha) e Medidas de Desigualdade da Distribuição da Posse da Terra na Zona Semi-Árida e no "Resto do Nordeste", em 1975, 1980 e 1985

INDICADORES	ZSA			"Resto do Nordeste"		
	1975	1980	1985	1975	1980	1985
Área Média (ha)	43,6	46,9	39,7	32,1	33,5	31,5
Índice de Gini	0,831	0,829	0,830	0,860	0,867	0,851
% de Área dos 50 —	3,0	3,1	2,9	2,2	2,2	2,7
% de Área dos 10 +	75,3	75,1	75,1	79,7	80,9	78,1
% da Área do 1 +	38,7	39,8	37,8	39,8	43,4	35,8
Área Média dos 50 — (ha)	5,3	6,0	4,6	2,7	2,8	2,9
Área Média dos 10 + (ha)	329	352	298	256	271	219
Área Média do 1 + (ha)	1.688	1.866	1.491	1.276	1.453	1.002

FONTE DOS DADOS BÁSICOS: Censos Agropecuários.

Tanto os imóveis muito pequenos (menos de 10 ha) como os minifúndios aumentaram um pouco sua participação relativa no total de imóveis e área total, embora nos dois casos com redução de área média. Em termos de número, os minifúndios explicam 75% do aumento do número total de propriedades no semi-árido mas, em termos de área, os 2,3 milhões de hectares, agregados pelos minifúndios, representam apenas 10,4% dos 22,4 milhões de hectares acrescentados à área do total de imóveis.

Evidentemente, isso se deve ao crescimento da área ocupada pelas outras categorias de imóveis, entre as quais se destacam as empresas rurais e os latifúndios por exploração. As empresas passaram de 5,3 mil para 32,5 mil, com um acréscimo de 9,7 milhões de hectares em sua área; os latifúndios por exploração ganharam 9,2 milhões de hectares, ocupados por 56.313 "novos" latifúndios.

Embora numericamente reduzidos, os latifúndios por dimensão mais que dobraram na ZSA, durante o período correspondente à seca: passaram de 15 para 34, enquanto sua área cresceu de 1,4 para 2,5 milhões de hectares. E, apesar de seu tamanho médio ser aproximadamente

mil vezes maior que a média do total de imóveis, os latifúndios por dimensão tiveram a maior redução de área média entre todas as categorias (cerca de 23%). Mas, embora tenha sido este um “fato” mostrado pelas estatísticas, não há elementos que estabeleçam suas causas a partir da ocorrência da seca. MOURA(2:25-6) considera que “o movimento de concentração fundiária é mais produto da introdução do capital no campo, através do mecanismo de especulação e conseqüente reserva de valor, do que da venda da terra, por parte do pequeno produtor, nas épocas de estiagem”, destacando, inclusive, o papel ativo do Estado, seja “através de seus programas e políticas agrárias... seja produzindo diretamente a expropriação dos agricultores...”. O que pode ser dito, com base nas informações disponíveis, é que a seca cria condições que facilitam a ação do capital no sentido de concentrar a propriedade fundiária.

4. IMPACTOS DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NAS ÁREAS DE INFLUÊNCIA DOS PROJETOS

Foram utilizados para a análise das áreas de influência dos projetos de irrigação os dados das Estatísticas Cadastrais do INCRA, de 1978 a 1984 e dos Censos Agropecuários da FIBGE de 1975, 1980 e 1985. No caso dos dados do INCRA, os indicadores calculados por municípios foram comparados com a ZSA dos Estados onde se localizam os municípios estudados. Essa comparação permitiu verificar se as alterações detectadas na estrutura agrária faziam parte de um contexto mais amplo, ou se eram localizadas e, em conseqüência, mais diretamente relacionadas com a implantação dos perímetros de irrigação*.

* É preciso chamar a atenção para algumas limitações dos dados. Em primeiro lugar, não há coincidência entre os momentos de realização dos censos e cadastros e a implantação dos projetos. Em segundo lugar, a maioria dos projetos teve (ou vem tendo) um longo período de implantação, freqüentemente superior a cinco anos, algumas vezes ultrapassando dez anos, reduzindo assim o grau de segurança para relacionar os dados relativos à implantação dos projetos de irrigação; em terceiro lugar, alguns projetos analisados são recentes e, por isso, estavam em fase de implantação quando da realização do último levantamento cadastral (1984) e do Censo Agropecuário (1985). Assim, estas informações nem sempre captam o impacto que a instalação do projeto tenha, porventura, provocado na região. Em alguns municípios, as áreas cadastradas e recenseadas, em especial esta última, representam um percentual relativamente pequeno do território do município.

Considerando-se a área de influência em seu conjunto, a primeira constatação é de que não houve modificações substantivas na estrutura agrária, ao longo do período analisado. Essa conclusão é válida apenas “na média” dos municípios com os dados secundários para o período 1975-1985. Cabe notar que os maiores impactos na estrutura agrária deram-se com a expansão da irrigação após 1985, sendo, portanto, impossível captá-los com os dados disponíveis. No entanto, a pesquisa de campo revelou um processo de concentração fundiária, **em curso**, ocasionado principalmente pela valorização especulativa da terra na implantação dos perímetros. Considerando os municípios individualmente, verificou-se alguma mudança apenas na estrutura da posse da terra*. Isto confirma a idéia de que a estrutura distributiva da posse da terra é mais elástica que a dos imóveis rurais, à medida que a criação e o desaparecimento de estabelecimentos estão muito mais sujeitos a fatores conjunturais da produção e dos mercados.

Em relação à categoria dos imóveis rurais, o fato que mais se destacou no período 1978/84 foi o aumento, relativamente grande, do número e da área ocupada pelas empresas rurais. Convém ressaltar, entretanto, que este aumento foi generalizado, tendo ocorrido em todas as regiões do País. Ele decorreu, basicamente, do ajuste feito pelos proprietários de latifúndios em suas declarações, com o objetivo de serem cadastrados como empresas rurais, a fim de diminuir o imposto territorial, além de se protegerem contra eventuais desapropriações.

No que diz respeito à condição do produtor, verificou-se que em todos os municípios analisados a propriedade é a forma principal de acesso à terra e que as formas temporárias de acesso caracterizam-se por pequenas unidades.

Todos os indicadores de modernização agrícola cresceram no período analisado (1975/80). Embora isso atinja todas as regiões, os indicadores mudaram com mais vigor nos municípios das áreas de influência dos projetos de irrigação. Este fato pode decorrer da presença do próprio projeto e de seu efeito-demonstração. Contudo, também pode advir do fato de, em muitos casos, o município onde o projeto foi implantado já ser relativamente mais desenvolvido do que a média da microrregião homogênea em que se situava e do que a ZSA do respectivo Estado.

* Não se observou, no entanto, que estas mudanças tenham um sentido único e possam ser associadas, com clareza, à implantação e desenrolar dos projetos de irrigação.

A hipótese de que os projetos de irrigação provocariam mudanças na distribuição da propriedade e da posse da terra em sua área de influência não pôde ser confirmada, uma vez que a estrutura agrária, de modo geral, mostrou-se estável nos municípios de influência dos projetos de irrigação. As principais razões às quais se pode atribuir essa “estabilidade”, com base nos dados analisados, são as seguintes:

- a) as estatísticas cadastrais e os censos agropecuários possivelmente não captam eventuais mudanças na estrutura agrária na área dos perímetros de irrigação, devido à sua implantação recente;
- b) a intervenção para a implantação dos projetos de irrigação foi “pontual”, extremamente localizada, não conseguindo provocar mudanças significativas na estrutura agrária de sua área de influência;
- c) a área dos projetos de irrigação é em geral, pequena quando comparada com o território do município onde se localiza. Assim, mesmo que nos arredores do projeto possa ter ocorrido um processo de concentração, os dados disponíveis (referentes ao município) não são capazes de captá-lo. Em outras palavras, é possível que a área que sofre o impacto dos perímetros irrigados esteja circunscrita a uma superfície bastante inferior àquela do(s) município(s) em que se situa. Tendo em vista que a menor unidade a respeito da qual se dispõe de informações é o município, não houve condições, na análise efetuada, de observar eventuais reflexos decorrentes da implantação dos projetos;
- d) os benefícios da irrigação em praticamente todos os projetos estudados (exceção do projeto no Baixo-Açu) restringiram-se a suas próprias áreas. Ou seja, o acesso à água ficou reduzido aos colonos e empresas assentados nos limites do perímetro de irrigação;
- e) a fim de alterar significativamente o perfil de distribuição da propriedade da terra é necessário que ocorram mudanças expressivas em seus extremos, isto é, no grande conjunto dos minifúndios e no pequeno conjunto dos latifúndios. Esses conjuntos são justamente chamados de grupos “inerciais”, uma vez que estão sempre presentes e dificilmente apresentam modificações sem intervenção externa. Nas áreas onde foram implantados projetos de irrigação, tais grupos não sofreram mudanças significativas;
- f) os projetos de irrigação não foram concebidos com o propósito de provocar mudanças na estrutura agrária da região onde se localizam. A implantação dos perímetros irrigados não está articulada com programas de intervenção fundiária;

- g) as áreas beneficiadas com os investimentos públicos de infra-estrutura necessários para a implantação dos projetos de irrigação não são obrigadas, em contrapartida, a desenvolver atividades produtivas nem a pagar impostos mais elevados ou as chamadas contribuições de melhoria, em decorrência dos benefícios recebidos, de modo a não haver estímulos “fiscais” à alteração da estrutura fundiária;
- h) os projetos de irrigação selecionados para esta pesquisa demonstram que, em geral, as áreas desapropriadas para sua implantação eram ocupadas, principalmente, por pequenos proprietários e pequenos posseiros. Os grandes proprietários raramente foram atingidos, havendo casos em que os projetos foram alterados, inclusive com a reorientação de canais, a fim de não atingir suas terras.

Em resumo, a não-ocorrência de transformações nas áreas onde foram implantados os projetos de irrigação é devida, além do caráter “pontual”, já apontado, à falta de integração com outros programas e políticas de desenvolvimento para a região. Ou seja, além de “pontual”, a intervenção foi setorial. Não houve a preocupação de constituir pólos que pudessem atuar como alavancas na economia regional, com reflexos para frente e para trás. É ingênuo e utópico esperar que a simples realização de investimentos na infra-estrutura (no caso, infra-estrutura de irrigação) possa dinamizar, por si só, a economia local, desencadeando um processo de desenvolvimento.

Deve-se, porém, apontar um impacto marcante da intervenção do Estado, observado não apenas por esta pesquisa, mas, também, por várias outras. A ação do Estado na obtenção das áreas necessárias ao estabelecimento dos projetos de irrigação, especialmente daqueles que envolveram a construção de grandes barragens, deslocou um contingente populacional das áreas atingidas, nem sempre observando os procedimentos que seriam indicados para uma intervenção que tem como justificativa a promoção do bem-estar social.

Outro impacto importante foi sobre o mercado de terras. Os projetos de irrigação e as obras públicas tiveram, em todos os casos analisados*, um **impacto institucional** caracterizado por um movimento no

* A pesquisa de campo realizou-se em sete projetos públicos federais (Mandacaru, Gorutuba, Nilo Coelho, Pirapora, Tourão, São Gonçalo e Gurguéia) e nove projetos privados (Fazenda Milano, Ouro Verde, Frutidor, Fazenda Santa Teresa, Maniçoba Agrícola, Fazenda Pedro Mozart, Agroknoll, Finobrasa e Agrovale).

preço da terra que, em geral, apresentou o seguinte sentido: elevação quando do anúncio da obra, queda no período de desapropriação e nova elevação após a instalação dos projetos. Este impacto foi denominado “institucional” pelo fato de ser comum a todas as áreas de influência de projetos de irrigação. Neste sentido, as especificidades locais limitaram-se a interferir na intensidade do impacto, mas não na tendência do movimento dos preços. Além disso, o impacto institucional teve que ser analiticamente separado da efetiva estruturação do mercado de terras, pelo fato de ser uma ação externa e específica do Governo.

Algumas áreas de influência dos projetos, apesar de terem sofrido o impacto de sua instalação, não tiveram seu mercado de terras estruturado, ou este foi estruturado por outras causas*. O que a análise permitiu concluir é que a intervenção do Estado é **condição necessária**, porém **não suficiente** para assegurar a efetiva estruturação do mercado de terras. Esta estruturação tem como determinante, em última análise, a formação de um mercado moderno de produtos. Por sua vez, isso é viabilizado, em grande medida, não apenas pela irrigação mas pela ação de grupos políticos que conseguem se apropriar das ações do Estado na direção da modernização regional, rompendo com as forças tradicionais que persistem no local. Neste processo, a propriedade da terra em si mesma tem a sua importância diminuída na determinação do poder político local, cedendo espaço aos grupos empresariais que têm o comando do capital produtivo e das cadeias de comercialização.

* Convém esclarecer que por estruturação do mercado de terras estende-se a sua conversão de um simples meio de produção (cujo preço é determinado em função da acumulação patrimonial e da produção de subsistência local) em uma mercadoria negociada em função de expectativas produtivas e especulativas de agentes que levam em conta, também, os retornos do mercado financeiro. Isto é, o mercado fundiário estruturado torna-se subordinado ao capital, fazendo com que a apropriação de terras seja guiada pelas mesmas expectativas que regem a valorização do capital, além de eliminar as formas extra-econômicas de apropriação e utilização da terra. Destaque-se, inclusive, que a força política que a terra confere a seus proprietários tende a tornar-se menos transparente, à medida que ela passa a ser negociada de forma mais livre e com vistas a uma produção voltada para o mercado. A subordinação da terra ao capital, transformando-se em ativo financeiro, faz com que seu preço passe a ter quatro determinantes gerais que interagem na sua determinação: as expectativas de ganhos produtivos com a terra; os movimentos da taxa de juros; as expectativas de valorização da terra e os gastos governamentais. O fato de o preço da terra passar a ser progressivamente determinado por estas variáveis constitui a principal indicação de que o mercado se encontra estruturado.

5. REFLEXÕES FINAIS

O objetivo da pesquisa foi analisar os impactos dos projetos, públicos e privados, de irrigação sobre a estrutura agrária do semi-árido nordestino. Para tanto, foram selecionados vários projetos, situados em diferentes regiões do Nordeste. Realizou-se, nesses locais e em suas respectivas áreas de influência, uma série de entrevistas com os responsáveis pelos projetos e com representantes (funcionários) das instituições envolvidas na sua implantação e operação.

Nas reflexões finais, fugindo à praxe de alinhar algumas conclusões e recomendações de políticas a serem desenvolvidas, optou-se por ressaltar os três aspectos que se julgaram centrais na ação desenvolvida, atualmente, pelos órgãos públicos que atuam no âmbito do PROINE. A opção justifica-se, pois, além de não ter sido aquela a preocupação norteadora do estudo, entende-se que as políticas públicas devem ser objeto de reflexão dos setores ou grupos sociais nelas interessados, uma vez que a sua formulação implica, necessariamente, discriminar quem serão os seus beneficiários.

O **primeiro** aspecto a se destacar é a **falta de unidade na ação dos órgãos públicos que atuam na ZSA e que estão direta ou indiretamente envolvidos com a política de irrigação**. Uma política pública constitui um conjunto de diretrizes, normas e procedimentos que visam a atingir objetivos definidos, beneficiando um determinado público ou clientela. Mas, ao lado das concepções gerais, qualquer política — pública ou privada — deve ter padrões que permitam às unidades executoras caminharem juntas na direção dos objetivos propostos.

A comparação da intervenção governamental realizada nos três níveis administrativos (órgãos públicos centrais, suas diretorias regionais e perímetros irrigados) mostra tantas particularidades que se torna difícil colocá-las lado a lado, sob a égide de uma política comum de irrigação pública. Nem mesmo a nível das duas grandes instituições diretamente responsáveis pela implantação da maioria dos perímetros públicos no âmbito do PROINE — CODEVASF e DNOCS — pode-se falar de uma única política de irrigação para o Nordeste. As normas e procedimentos internos de operação dos perímetros variam de uma regional para outra, conduzindo, na maioria das vezes, a resultados completamente distintos. Neste contexto, um exemplo a ser destacado é o da postura frente à parceria encontrada no interior dos projetos, que vai da proibição ao incentivo, passando, na maioria dos casos, pela tolerância.

É bem verdade que, em parte, esta diversidade de orientações responde a situações concretas diferenciadas, com as quais os órgãos promotores dos programas de irrigação se defrontam. Neste contexto, porém, o problema central não é a flexibilidade em si mesma — de resto, necessária para uma administração ágil e eficiente dos perímetros. O problema é compatibilizar a flexibilidade e a centralização de tal forma que o exercício da primeira não signifique a dispersão dos objetivos e recursos e a centralização não implique excessiva burocratização nem sufoque as iniciativas da administração local, necessárias para adaptar os procedimentos gerais a circunstâncias específicas, dificilmente previsíveis no âmbito das orientações centrais. Este é um equilíbrio difícil de ser atingido e, mais ainda, de ser mantido.

No caso da intervenção no semi-árido nordestino, os desvios não são ocasionais e/ou resultantes de erros de avaliação ou “adaptações” por parte dos órgãos envolvidos. Ao contrário, eles são inerentes à forma de atuação clientelista do Estado no País, em geral, e no Nordeste, em particular. A característica básica da atuação clientelista é exatamente a sua “particularização”. Isto é, a legitimação da ação do Estado não decorre de uma ação social abrangente junto a grupos de sustentação pré-definidos, mas de ações particulares que, às vezes, respondem ao interesse individual deste ou daquele chefe político local e/ou desta ou daquela grande empresa (ou consórcio de empresas) atuando em nível nacional. Muito mais do que a diversidade de situações locais, é essa atitude clientelista do Estado que explica a dispersão das orientações que têm caracterizado os programas de irrigação no Nordeste nos últimos 20 anos, especialmente no que se refere ao conjunto de regras básicas que norteiam a execução dos objetivos.

O **segundo** aspecto que merece ser destacado relaciona-se ao impacto negativo imediato da intervenção do Estado sobre as populações das áreas dos projetos de irrigação, principalmente devido à desapropriação e/ou ao desapossamento necessário para a realização das obras. A estrutura fundiária nas áreas dos projetos de irrigação é fortemente concentrada: existem alguns poucos grandes proprietários e um número muito grande de pequenos posseiros às margens dos rios perenes. Assim, sempre que a irrigação exige a construção de barragens — ainda que se possa dizer que a água acumulada destina-se, prioritariamente, à geração de energia — um grande número de pequenos produtores perde a sua base material de subsistência. São comuns situações irregulares ou desorganizadas no regime jurídico de domínio da terra, com base em posses

sem titulação, passíveis de reconhecimento indenizatório pelas ações de desapropriação. Somam-se a elas as relações de parceria, arrendamento, comodato e toda sorte de moradores e precaristas que vivem no local.

Um dos impactos decorrentes da arrecadação de terras tem sido o deslocamento de grande contingente populacional que perde — às vezes de forma muito rápida — os seus meios tradicionais de sobrevivência. Além deste deslocamento, deve-se mencionar que nem sempre as compensações têm sido, de fato, justas. Os proprietários, mesmo quando recebem por suas terras o preço de mercado, não obtêm uma quantia suficiente para adquirir um novo lote cultivável, dadas a demora dos processos e a rápida valorização que se segue ao término das desapropriações nas áreas de influência dos projetos. Os não-proprietários, por sua vez, além de perderem de imediato o acesso à terra, recebem, em geral, um valor irrisório pelas benfeitorias que realizaram, o qual não reflete o seu valor de uso. Além disso, a indenização muitas vezes é paga ao proprietário e não ao produtor responsável por elas. Por último deve-se frisar que a arrecadação de terras não tem sido necessariamente pacífica e muitos conflitos foram registrados ao longo dos últimos anos, não apenas nas áreas de barragem para geração de energia elétrica, como nas áreas que se pretendia aproveitar para os perímetros de irrigação.

Não há dúvida de que a diversificação de situações dificulta a decisão do Estado em intervir ou não na estrutura fundiária das regiões de implantação dos projetos. Mas não se pode negar, com base nestas dificuldades, que algum tipo de intervenção deva ser tentado.

Em primeiro lugar, é importante, a fim de minimizar os danos causados às populações mais desprovidas, a realização de um amplo processo de regularização fundiária em toda a área de influência dos projetos, com legitimação de posses, ações de usucapião comum ou especial, regularização dos títulos de propriedades etc. Esse processo — que se daria após as desapropriações — seria uma garantia mais efetiva da incorporação dos benefícios advindos do investimento público, seja pela proteção que o título de propriedade proporciona em si mesmo, seja pela valorização do imóvel regularmente registrado, mesmo em casos de compra e venda futuras.

Em segundo lugar, é preciso que os órgãos respeitem — o que não ocorre atualmente — o princípio segundo o qual a preferência para a aquisição de lotes no perímetro irrigado é dos desapropriados e desaloja-

dos da área, ou seja, de todos os residentes “no imóvel desapropriado, exercendo atividade agrícola e/ou pecuária, incluindo-se posseiros, parceiros outorgados, arrendatários ou trabalhadores rurais” (parág. 4º, art. 19 — Decreto 89.496/84). É evidente que a população local nem sempre está “pronta” para dar o salto das culturas de subsistência para a agricultura irrigada. No entanto, os obstáculos — doenças endêmicas, deficiências sociais e culturais etc. — podem ser superados através de programas específicos de educação e treinamento e de uma ação conjunta dos órgãos responsáveis pela irrigação e de outros organismos dos vários ministérios (Interior, Saúde, Educação, Habitação etc.).

Finalmente, quando não for possível aproveitar o desapropriado no próprio local, deve-se propiciar o seu aproveitamento em outros programas semelhantes. Afinal, sabe-se que para a população camponesa que vive do trabalho na terra, a única forma de reparar o dano causado pela desapropriação é compensá-la pela perda da propriedade/posse da terra, assegurando o seu acesso a outra terra. E, ainda que a opção política futura seja o desenvolvimento apenas de projetos privados, a orientação do Estado com respeito à população atingida no processo de implantação dos projetos e aos trabalhadores dos perímetros é crucial para a ampliação dos ganhos sociais. O respeito ao direito, de fato, dos proprietários, posseiros, agregados, parceiros etc. já significaria um grande avanço em relação à situação atual.

É fundamental que os capitais particulares que se beneficiam dos projetos irrigados se responsabilizem pelo retorno aos investimentos públicos realizados, como, por exemplo, pagar taxas efetivas pelo uso da água, pelas estradas abertas, pela contribuição de melhorias etc. Além disso — e talvez seja este o principal aspecto do ponto de vista social — é essencial que se exerça, através dos órgãos públicos pertinentes, uma fiscalização efetiva sobre, entre outros aspectos, o pagamento de direitos trabalhistas aos que trabalham nos projetos públicos e privados. Não se justifica, tampouco, aceitar que os pequenos e médios empresários dos perímetros públicos explorem as áreas licitadas através da parceria. Se são os parceiros que efetivamente dirigem a exploração dessas áreas irrigadas não há razão para não convertê-los em colonos, ainda mais quando a assistência técnica e financeira a esses pequenos e médios empresários é feita pelos próprios órgãos públicos da Região.

Um **terceiro** e último aspecto que se quer destacar nessas reflexões finais diz respeito à possibilidade (e necessidade) de compatibilizar a política de irrigação no Nordeste semi-árido com o Plano Nacional de Reforma Agrária. Infelizmente, a política de irrigação pública que vem sendo desenvolvida na esfera do PROINE tem-se revelado incompatível com um processo de redistribuição de terras.

Essa incompatibilidade decorre, basicamente, de duas causas de natureza distinta:

- a) do objetivo e do *modus operandi* dos órgãos públicos envolvidos;
- b) da “captura” dos projetos pelas oligarquias locais.

Esta última nada mais é do que a contrapartida da forma clientelista de intervenção do Estado, anteriormente mencionada.

Os objetivos dos órgãos envolvidos no PROINE têm um viés que se pode denominar **abordagem física dos projetos de irrigação**. É sua ação tem-se restringido à esfera dos perímetros irrigados no seu sentido puramente físico, imprimido ao seu *modus operandi* uma visão quantitativa que se preocupa exclusivamente com o quê e com quanto vem sendo produzido. Trata-se, acima de tudo, de intervenções pontuais, que ignoram o que se passa “do lado de lá da cerca” que separa estes verdadeiros oásis da caatinga ao seu redor.

A abordagem quantitativista revela-se até mesmo pelos dados divulgados pelo MINIR, pela CODEVASF e pelo DNOCS em seus informes publicitários: quantos milhões de litros represados; quantos quilômetros de canais construídos; quantos hectares irrigados; quantas toneladas de tomates colhidas, quantos... Por outro lado, as preocupações sociais inexistem, ou melhor, limitam-se às declarações de intenção e exposições de motivo. Na prática, como pôde ser constatado nas pesquisas de campo, a começar pelos desapropriados, passando pelos assalariados temporários (“bóias-frias”) em atividade nos perímetros, até as várias formas assumidas pelas relações de parceria, observou-se uma total despreocupação dos órgãos competentes com os impactos sociais dos projetos de irrigação.

A outra causa da desarticulação entre a política de irrigação e o programa de reestruturação fundiária é que a ação dos órgãos públicos no semi-árido nordestino tem sido sistematicamente utilizada em benefício das oligarquias locais. Assim, a ação do Estado se faz através dos canais políticos e sócio-econômicos preexistentes, em seu próprio benefício. Às vezes, como no caso do Dipolo Juazeiro-Petrolina, as oligarquias locais se somam à ação pública e, ainda que esse procedimento resulte também em benefícios privados diretos, a ação do poder público termina por ser um pólo de irradiação para toda a região. Outras vezes, como no caso do Baixo-Açu, as oligarquias locais obstaculizam a implantação dos projetos — especificamente no que se refere à desapropriação das terras para os programas de assentamento dos colonos — de modo a usufruir parasitariamente a valorização imobiliária que os investimentos públicos provocam na região.

Em todos os casos, porém, o que se observa é que a política de irrigação, por si mesma, não teve um impacto desestruturador sobre as relações de dominação previamente existentes. Seja enquanto grandes proprietárias fundiárias seja como comerciantes, as elites locais preexistentes continuam se apropriando de uma parcela significativa do excedente gerado na região. Em poucas palavras, nas áreas irrigadas do semi-árido nordestino a dominação do velho capital comercial, especialmente o seu poder político local, não foi destruída. No entanto, cabe salientar que este poder é hoje compartilhado com outras formas de capitais industriais e financeiros, especialmente do Centro-Sul do País, atraídos pelos investimentos e facilidades creditícias oferecidas pelo poder público.

O que se pode inferir dessas constatações é que a irrigação não é apenas uma forma de viabilizar uma agricultura moderna no semi-árido nordestino. Ela tem sido, também, uma forma específica de viabilizar a “modernização conservadora” da Região, seguindo os mesmos passos que transformaram a base técnica da produção agropecuária brasileira nos anos sessenta e setenta.

É, basicamente, por essa razão que a presente análise é bastante pessimista no que se refere às possibilidades de se articular a prevista expansão do PROINE aos objetivos de um programa de reestruturação fundiária no semi-árido nordestino, nos moldes de uma reforma agrária. Os resultados até agora obtidos pela política de (grande) irrigação pública no Nordeste não podem ser atribuídos apenas às heranças do período autoritário recente. Não é absolutamente evidente que, no atual perío-

do de transição para a democracia que o País atravessa, seja possível modificar o *modus operandi* das instituições envolvidas na implantação dos projetos públicos de irrigação do Nordeste, muito menos evitar que os mesmos grupos dominantes detenham seus benefícios.

A irrigação, do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas, é apenas uma pré-condição para a implantação de uma agricultura moderna na região semi-árida do Nordeste. Não garante, porém, que os seus resultados sejam socialmente distribuídos de um modo mais justo. A desapropriação prévia das áreas beneficiadas, bem como os programas de regularização fundiária nas áreas de influência dos projetos permitem, sem dúvida, evitar que a valorização imobiliária, decorrente dos investimentos públicos, beneficie apenas as elites locais preexistentes. Porém, mesmo quando os assentamentos de colonos resultam em sucesso — como é, indiscutivelmente, o caso de Mandacaru — os beneficiários, além de poderem ser “contados nos dedos”, reproduzem, em torno do projeto, situações semelhantes às que inspiraram a necessidade de intervenção pública original. Quando, por outro lado, os assentamentos não dão certo, em consequência do cerco que lhes impõem as oligarquias locais, os colonos permanecem sob a tutela do Estado ou, com a retirada deste, subordinam-se inteiramente aos mesmos capitais comerciais dos quais se buscava libertá-los (como no caso do projeto São Gonçalo, PB).

Vale acrescentar ainda que a grande irrigação pública não é uma política que pode ser multiplicada em todo o semi-árido nordestino. E, neste caso, não se refere apenas aos seus custos ou à falta de disponibilidade dos recursos hídricos (de superfície e/ou subsolo) na caatinga. Está-se reportando ao fato de que a irrigação por si só não tem um efeito irradiador ou de encadeamento como, por exemplo, outros investimentos públicos que geram “economias externas” às propriedades agropecuárias. Em outras palavras, a irrigação é necessariamente pontual, isto é, afeta apenas as terras em que é implantada. Para que tenha impacto mais amplo — sobre o município e/ou região — é preciso que haja uma grande concentração de projetos, como ocorreu na região do Dipolo Juazeiro-Petrolina. As economias externas apareceram ali em função da oferta de produtos agrícolas gerada e da demanda de insumos e meios de produção criada pela agricultura moderna que a irrigação viabilizou.

A conclusão a que se pode chegar a partir das reflexões anteriores é de que, se o objetivo governamental for compartilhar a política de irrigação com programas de reestruturação fundiária, não pode limitá-la aos seus aspectos produtivos. Em outras palavras, se se deseja dar um cunho social à política de irrigação do Nordeste, não basta criar as condições produtivas necessárias à instalação de uma agricultura moderna na região semi-árida. É preciso ampliar o horizonte de intervenção do Estado, incorporando as demandas sociais das populações atingidas. Para começar, não agir apenas nas áreas a serem arrecadadas, mas em toda a região a ser influenciada pelos projetos; e não apenas no “setor rural”, mas também na saúde, na educação etc. Isto é, transformar a política de irrigação numa política de desenvolvimento de algumas regiões do semi-árido nordestino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CARVALHO, J. O. DE **A Economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Editora Campus e ABID, 1988.
2. MOURA, M. Conceição. **A Dinâmica da terra em três municípios do Rio Grande do Norte: proposta e crítica de uma metodologia de pesquisa**. Rio Grande do Norte, UFRN, s. d. (mimeo).

Abstract: Based upon the Research Report: "Sectorial Study on the Implantation of Irrigation Projects in the ambit of the PROI-NE and the Agrarian Problematic of the Northeast", the article analyzes the impacts of the irrigation projects — public and private — about the agrarian structure of the semi-arid in the Northeast. In the reflexions about the results of the research, criticisms are made due to the lack of unity in the action of the Public Organs which act in the semi-arid area and that are involved, direct or indirectly, in the irrigation policy, as well as the disarticulation observed between the irrigation policy and the program for agrarian re-structure.

