

A POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS (PERH) E AS TRANSFORMAÇÕES NO ESPAÇO AGRÁRIO CEARENSE

Francisco Wlirian Nobre¹
Anderson Camargo Rodrigues de Brito²

Resumo

Nas últimas décadas o espaço agrário cearense, orientado a partir de um novo modelo de gestão política, vem se organizando com uma contínua renovação de forças econômicas exógenas ao território que promove uma modernização e uma reestruturação produtiva. Apesar de desempenhar um novo papel o Estado é protagonista nesse processo impulsionando políticas públicas que atuam como indutoras das novas exigências do capital. É nesse contexto que defendemos que a Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH foi essencial para atingir os objetivos almejados. Embora tenha contribuído para um novo imaginário para o semiárido cearense esse processo de modernização e reestruturação produtiva ocorre de maneira territorialmente seletiva e socialmente excludente mantendo as desigualdades fruto de um desenvolvimento contraditório do capitalismo no espaço agrário.

Palavras-chave: água, Política Estadual de Recursos Hídricos, agronegócio.

Introdução

Quem passa na microrregião do Baixo Jaguaribe pela rodovia BR-116 e visualiza os extensos e modernos perímetros irrigados entende claramente que ao longo das últimas décadas o Ceará passou por profundas mudanças no seu espaço agrário. Mas essa observação direta dessas verdadeiras ilhas verde cercadas pelo tom de cinza do semiárido esconde todo um processo de expropriação e de conflitos que essas paisagens através de algumas políticas públicas provocaram à população sertaneja.

As inquietações provocadas por essas transformações e em especial pela mudança no papel do Estado frente aos problemas do espaço agrário cearense é uma problemática central nessa pesquisa. Especificamente objetivamos entender como a

¹ Doutorando pelo Programa de Pós Graduação em Geografia – PPGG da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. E-mail: lironobre@yahoo.com.br

² Doutorando pelo Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. E-mail: anderson.camargo@hotmail.com

Política Estadual de Recursos Hídricos – PERH se relaciona com as políticas agrícolas impactando tanto no processo produtivo como na produção de novas sociabilidades.

O que conseguimos apontar através da pesquisa bibliográfica que compõe o corpo metodológico desse trabalho é a metamorfose do papel do Estado no impetuoso processo de modernização e reestruturação do espaço agrário cearense com a implantação de inúmeras políticas públicas.

Após três décadas do chamado “Governos das mudanças” o Ceará adquiriu um acúmulo técnico normativo oferecendo vantagens comparativas que possibilitou a inserção desse estado ao seleto grupo dos grandes exportadores de frutas do Brasil. Historicamente marcado por uma economia marginal e um espaço agrário onde a escassez hídrica parecia uma marca indelével o estado do Ceará no final da década de 1980 adotou uma política neoliberal centrada num conjunto de políticas de ajustes e reformas macroeconômicas que promoveu uma abertura de seu território as determinações exógenas.

Apresentamos como proposta para o debate os equívocos e acertos da atuação planejada do Estado desde o primeiro período de políticas públicas, marcada pela ação do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS e posteriormente da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, até as políticas dos “Governos das Mudanças” como a PERH.

Atentamos, entretanto, para o fato de que a maioria dessas políticas públicas não dialogaram e ainda não dialogam com o quadro natural da região e muito menos atende os interesses da população dispersa no meio rural. Reiteradamente, defendemos que entre as políticas públicas, a PERH foi uma diretriz estruturante e estratégica para atender as transformações suscitadas pela expansão de um modelo de desenvolvimento extrativo que avança sobre os recursos naturais do Ceará.

Estado e políticas públicas no semiárido

A imagem de hordas de flagelados sedentos nos períodos de seca na região semiárida do Nordeste brasileiro marcou essa região por praticamente todo o século XXA crença³ nessas políticas públicas que tinham o objetivo de superar a imagem da pobreza e “combater” a seca foi protagonizada pelo Estado e permeou o imaginário social. É nesse contexto que tem início a chamada fase hidráulica, conjunto de intervenções federais que podem ser resumidas como um amplo programa de açudagem no Nordeste brasileiro.

Com as teorias desenvolvimentistas em meados do século XX a intervenção federal no Nordeste se fez mais presente através de um amplo programa de planejamento com objetivos de desenvolver a região amenizando as desigualdades regionais. É nessa conjuntura que são criadas a Sudene, o Banco do Nordeste – BNB e a Companhia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco – Codevasf.

A fase hidráulica das políticas públicas foi orientada num primeiro momento por um amplo programa de açudagem e a criação de perímetros públicos irrigados voltados para a agricultura familiar em projetos de assentamentos. Mas, essas políticas não alterou o controle da terra e da água frustrando a primeira tentativa de reestruturação produtiva do semiárido.

Com o arranjo político-institucional oriundo dos “Governos das Mudanças⁴” o espaço agrário cearense se tornou um espaço de intervenção continuada do Estado a partir de ações que reproduziam a racionalidade desenvolvimentista que dialogava com as tendências mais contemporâneas da expansão do capital. Em pouco tempo, o Ceará estava preparado antes de outros estados nordestinos para fazer do seu espaço agrário um laboratório das políticas neoliberais, orientadas por agências financeiras globais ou empresas multinacionais (NOBRE; BRITO, 2016).

Com a criação da Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH) o Ceará se tornou modelo em ações estruturais e não estruturais na gestão hídrica. A Lei

³ Não vamos nos deter a essas questões, mas recomendamos a leitura de Iná Elias de Castro com *Seca versus seca: novos interesses, novos territórios, novos discursos no Nordeste*.

⁴ O suposto mudancismo teve início em 1986 com a eleição de Tasso Jereisati para o Governo do Estado e foi marcada por uma geração de jovens políticos com perfil político/empresarial que dialogava com as tendências mais contemporâneas de desenvolvimento do capitalismo.

sancionada em 1992 (Lei 11.996), cinco anos antes da lei federal, foi fundamental para as ambições do novo ciclo político-econômico que assumiu o poder no final da década de 1980. A reestruturação espacial da PERH se deu com influência direta do mercado financeiro internacional. A parceria com organismos multilaterais como o BIRD fomentou uma agenda administrativa que proporcionou um investimento em infraestruturas para diversos setores produtivos fundamentada na eficiência técnica priorizando a quantidade de água em grandes obras de infraestrutura.

Entre os setores econômicos mais beneficiados com a nova gestão hídrica destaca-se o agronegócio que vai se territorializando no espaço agrário cearense em áreas onde a oferta de água já era favorável. Logo, uma concentração de obras hídricas são construídas em espaços seletivos para atender a expansão extrativa do capital (NOBRE; BRITO, 2016).

Inúmeros programas foram elaborados com vistas a favorecer a expansão do agronegócio. O programa Águas do Ceará, financiado pelo Banco Mundial, foi considerado o maior programa de infraestrutura hídrica do estado. Com a previsão de construir pelo menos 40 açudes estratégicos o Águas do Ceará foi subdividido em PROURB, PROGERIRH e o PROÁGUA. Outras ações importantes foram o programa Pacto das Águas e o Programa de Oferta de Água (SABOIA, 2015). Além de recursos do Banco Mundial e do BIRD o governo captou recursos do Ministério da Integração (MI), Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDS) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

As ações não estruturais da PERH viabilizaram a construção de grandes infraestruturas hídricas em todo o estado totalizando 153 açudes e oito transposições de bacias hidrográficas (SRH, 2017). Entre os açudes destaca-se o Padre Cícero, conhecido como Castanhão, concluído em 2003, é considerado o maior açude da América Latina para usos múltiplos. Entre as transposições o Cinturão das Águas do Ceará (CAC) com aproximadamente 1.300 km de canais, sifões e túneis representa um marco simbólico de infraestruturas hídricas integradas.

Efeitos da PERH no espaço agrário cearense

As especificidades do clima semiárido que influencia, segundo o IPECE (2014), 92% do território atingindo 150 dos 184 municípios, foi e ainda é utilizado como o maior obstáculo para o progresso dessa região. As dificuldades impostas pela falta de água condicionou a atividade agropecuária a uma economia baseada na agricultura de subsistência, na pecuária extensiva e no extrativismo vegetal (ELIAS, 2002).

Por séculos essa economia agrária durou sem muitas alterações até a década de 1960 quando a regulação federal se tornou mais intensa. Aos poucos a atuação planejada do Estado foi provocando pequenas mudanças até desencadear na associação perfeita entre políticas hídricas e agrícolas que fariam do espaço agrário cearense um palco de profundas metamorfoses.

Com um novo programa de irrigação, agora de caráter privado, o agronegócio cearense foi estimulado com a produção de frutas como o melão. Conforme dados da ANA (2015) a irrigação em 2010 respondia por 58% da vazão de retirada e com uma tendência crescente 77% da vazão outorgada pela Companhia de Gerenciamento de Recursos Hídricos – COGERH em 2011-2012.

Em 1999, eram cultivados 17.959 mil hectares de áreas irrigáveis, em 2006 a área subiu para 31.991 mil hectares, em 2010 chegou a 38.905. A produção de 459.314 toneladas no ano de 1999 subiu para 1.414,653 em 2010. Antes de 2001 o setor de exportação de frutas representava menos de 2% da exportação nacional, em 2006 o estado já atingia 10,2% das exportações nacionais (CEARÁ, 2008).

Mas à medida que a fruticultura irrigada é ampliada a participação familiar de gêneros alimentícios como o feijão e a mandioca vem perdendo espaço a cada ano. Observa-se, por exemplo, uma tendência declinante da cultura de arroz que era cultivada principalmente nos solos aluviais nas margens dos principais rios do estado (AGROPOLOS, 2009).

A expansão da fruticultura irrigada ocorre onde antes havia lavouras e pastagens. Segundo o Censo Agropecuário do IBGE em 1985 havia 3,18 milhões de hectares de lavouras, em 1995 esse número caiu para 2,13 milhões de hectares. As pastagens que representavam 3,49 milhões de hectares em 1985 foram reduzidas para 2,63 milhões de

hectares em 1995, portanto, a redução em dez anos das lavouras e pastagens foi de 1,92 milhões de hectares.

A área colhida com as principais lavouras, segundo os Censos Agropecuários no Ceará entre 1985 e 1996, ilustra a situação. A cultura do arroz, por exemplo, teve uma área colhida de 74.008 hectares em 1985, em 1996 a área colhida foi de apenas 52.011 hectares. Semelhante foram as áreas colhidas do cultivo da mandioca e do milho, a primeira teve uma área colhida de 94.587 hectares, em 1985, com queda para 42.179 hectares, em 1995, e a segunda teve área colhida de 618.725, em 1985 caindo para 469.754 em 1995 (MEDEIROS, 2016).

A água tão escassa para a população do semiárido escoa fartamente para uma atividade hidrossensível. Os novos empresários da fruticultura se adequaram a legislação hídrica através da garantia de inúmeros instrumentos legais como o cadastro dos irrigantes, a concessão de outorgas e a cobrança de tarifa pelo uso. Somente em 2007 a área cultivada de melão demandou 45.441 m³ de água por ano (SOARES, 2009).

Das outorgas emitidas pela ANA entre agosto/2012 e julho/2013 o Ceará foi o quarto estado com maior número totalizando 713 outorgas emitidas perdendo apenas para os estados de São Paulo, Goiás e Paraná. Da vazão total outorgada 81,80m³/s, 14,66m³/s foi destinada a irrigação (ANA, 2015).

Os subsídios do governo atraem cada vez mais investidores no setor que pressionam o Estado para a implantação de novas estruturas hídricas. O Decreto nº 31 de 16 de abril de 2013 publicado no Diário Oficial do Estado (DOE) em 18 de abril 2013 atualizou os critérios e os valores das tarifas de cobrança aos usuários de recursos hídricos. Esse decreto tem como objetivo central viabilizar recursos para as obras de infraestrutura e atividades de gestão (NOBRE, 2017).

De acordo com o Art. 3º os valores da tarifa padrão (T) referente ao uso de água bruta terão variação por categoria. A título de comparação o abastecimento público na Região Metropolitana de Fortaleza - RMF equivale a $T = R\$ 105,36/1.000 \text{ m}^3$ e nas demais regiões do Estado é de $T = R\$ 34,79/1.000 \text{ m}^3$. Já o setor da irrigação em perímetros públicos ou irrigação privada sem adução da COGERH será $T = R\$ 1,00/1.000 \text{ m}^3$ quando consumir de 1.440 a 18.999 m³/mês ou $T=R\$ 3,00/1.000 \text{ m}^3$

quando consumir a partir de 19.000 m³/mês. O § 4º explica que serão concedidos descontos regressivos podendo chegar a 75%.

Algumas empresas produtoras de melão⁵ utilizam tecnologia desenvolvida em Israel com sistemas de fertirrigação por gotejamento investindo constantemente em capacitação, pesquisa e tecnologia atuando em toda cadeia produtiva da produção, beneficiamento, transporte e comércio. Com a aquisição de terras investem em unidades de beneficiamento, contêineres no porto do Pecém e um posto de fiscalização⁶ próximo das áreas produtivas.

Com tais medidas ocorre uma expansão do agronegócio nas áreas de influência das grandes obras hídricas deixando a margem os segmentos sociais de caráter vulnerável como os agricultores familiares que não possuem força política para enfrentar o agronegócio. Essas transformações refletem diretamente na divisão social e territorial do trabalho resultando na acentuação dos conflitos no campo, na subordinação da agricultura a indústria, no aumento da concentração e mercantilização da terra e na privatização da água.

Os efeitos da PERH no campo

Ao estimular o desenvolvimento do espaço agrário através da oferta de água para atender a demanda do agronegócio a política hídrica atrai cada vez mais novos investidores sem que outros setores da população obtenham os mesmos incentivos dessa política. Em situação de seca, como a que ocorre atualmente na região semiárida, o cenário de conflito por água se torna latente colocando em questão o Artigo 3º da PERH, em seu Inciso VIII, que estabelece prioridade ao consumo humano em situações de escassez.

⁵ O Melão Grau *Brix*, com teor de açúcar que agrada o exigente mercado internacional é um dos desafios para os pequenos produtores que em alguns casos se organizam para adquirir o refratômetro, equipamento que mede o Grau *Brix*.

⁶ Um posto de fiscalização foi implantado em Quixeré como uma demanda do Ministério da Agricultura para evitar que o melão fosse verificado direto dos contêineres do porto Pecém que poderia comprometer o produto devido o choque térmico (SOARES, 2016).

De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2015), entre os estados nordestinos o Ceará é o terceiro em número de famílias envolvidas em conflitos por água. É o único estado em que desde 2008 houve registro de conflitos na categoria construção de barragens e açudes. As ocorrências mais registradas nessa categoria são a falta de projeto de reassentamento ou reassentamento inadequado, ameaça de expropriação e impedimento de acesso à água.

Nos últimos anos os principais conflitos ocorreram nos municípios de Potiretama, Alto Santo, Iracema, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Novo Oriente e Jaguaribara. Três desses municípios estão localizados na microrregião do Baixo Jaguaribe, exatamente uma das regiões que apresentam grandes projetos hídricos e áreas de expansão do agronegócio.

A microrregião do Baixo Jaguaribe está localizada numa área de grandes obras hídricas, como o Eixão das Águas, sendo beneficiada pelas águas dos grandes reservatórios, Óros e Castanhão, e três perímetros irrigados, Jaguaribe-Apodi, Morada Nova e Tabuleiro de Russas.

A seletividade das políticas públicas é evidente quando observamos outras regiões do estado. Sem incentivos a utilização de tecnologias apropriadas ao ambiente e ao tipo de atividade de cada microrregião as políticas hídrica e agrícola estão desconectadas no tempo espaço. É correto dizer que nas últimas décadas o espaço agrário cearense se transformou e a relação entre terra, água e capital estão no cerne dessa mudança, mas a ação seletiva do Estado à medida que expõe o papel do Ceará na nova divisão social do trabalho revela o contraste do espaço agrário quando comparamos a paisagem semiárida e seca do Sertão com o verde dos perímetros irrigados do Baixo Jaguaribe.

Entre os estados do Nordeste o Ceará foi o que mais suprimiu a vegetação de caatinga restando apenas 16% da cobertura vegetal nativa. As áreas de desertificação avançam principalmente no Sertão dos Inhamuns e Sertões de Crateús. Estima-se que 11% do território cearense já esteja desertificado (NOBRE, 2017).

Considerações finais

Os apontamentos preliminares indicados nesse trabalho permitem concluir que a condução da PERH associada as políticas públicas e programas voltados para o campo favoreceu novos atores que foram despontando no espaço agrário cearense possibilitando uma reprodução ampliada do capital. Mas, ao contrário do que se possa imaginar essa modernização e reestruturação produtiva no campo resultado do novo ciclo político e econômico que ascendeu ao poder no final da década de 1980 não rompeu com os velhos atores e as velhas formas de se fazer política.

O Estado durante décadas esteve a serviço de uma elite agrária beneficiada na chamada fase hidráulica que serviu mais como moeda de troca entre os “coronéis” e a população sertaneja pobre do que para democratizar o acesso a água e a terra. Hoje o Estado sem romper com essa tradicional elite agrária muito menos com a velha/nova política está a serviço de grandes empresas do capital monopolista nacional e transnacional.

Constatamos que o conjunto de ações estruturais e não estruturais orientadas pela PERH acelerou o processo de expansão do agronegócio expulsando e expropriando os agricultores familiares de seus espaços de vida e produção.

Acreditamos, portanto, que a PERH, um dos instrumentos técnicos normativos que mais favorecem a expansão do agronegócio, não permitiu rupturas importantes no espaço agrário cearense, na verdade, são novos interesses com outras articulações, mas com as mesmas estratégias políticas. Isso é o reflexo do novo papel do Estado que protagoniza políticas públicas atuando de forma autoritária ao mesmo tempo que age como sócio e patrocinador de grandes empresas e instituições financeiras internacionais.

Em contrapartida, os custos sociais e ambientais se intensificam por todo o território cearense. À medida que o Estado produz artificialmente um “Caminho das Águas” para o agronegócio expropria posseiros, arrendatários, parceiros, meeiros e pequenos produtores de base familiar; mercantiliza e concentra a terra; estimula os movimentos migratórios; promove conflitos de diversas ordens; permite novas formas de exploração do trabalhador e se omite diante da privatização dos recursos hídricos, da poluição e contaminação do solo, do ar e da água.

Referências

- ADECE, Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará. **Perímetros públicos irrigados**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2011.
- AGROPOLOS, CEARÁ, Instituto Agropolos. **A participação da Agricultura Familiar no PIB do Ceará**. Fortaleza: Instituto Agropolos, 2009.
- ANA, Agência Nacional das Águas. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: informe 2014**. Brasília: ANA, 2015.
- BRITO, A. C. R. **Águas para que(m): grandes obras hídricas e conflitos territoriais no Ceará**. Curitiba: Editora CRV, 2016.
- CASTRO, I. E. **Da Seca como Tragédia à Seca como Recurso: velhos e novos discursos, velhos e novos territórios**: In: Anuário do Instituto de Geociências. UFRJ. (vol.17), 1994.
- CEARÁ, Assembleia legislativa do Estado. **Cenário atual dos recursos hídricos do Ceará**. Fortaleza: INESP, 2008.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo – Brasil**. Goiânia: CPT Nacional, 2015.
- ELIAS, D.; PEQUENO, R. **Reestruturação econômica e nova economia política da urbanização no Ceará**. Mercator, v.12, n.28, p.95-112, 2013.
- ELIAS, D. **Integração competitiva do semiárido**. In. ELIAS, D.;SAMPAIO, J. L. F. (Orgs.). **Modernização excludente: paradigmas da agricultura cearense**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.
- IBGE, **Anuário Estatístico** (1987/1996/2006). <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=29&uf=23>> Acesso em 05 de Setembro 2017.
- IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia do Ceará. **Perfil Geossocioeconômico: um olhar para as Macrorregiões de Planejamento do Estado do Ceará**. Fortaleza: Ipece, 2014.
- IPECE, **Instituto de Pesquisa e Estratégia do Ceará**. < http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/images2x/Microrregioes_Geograficas.jpg.> Acesso em 31 Agosto 2017.

MEDEIROS, C. N. **Mapeamento da concentração da posse da terra na região Nordeste e no estado do Ceará – 1970/2006**. IPECE, (Textos para Discussão), nº 115, Fortaleza, 2016.

MUNIZ, A.M.V. **A territorialização do agronegócio cearense**. In. SILVA, J. B. da [et al.] (Orgs). Território: modo de pensar e usar. Fortaleza: Edições UFC, 2016.

NOBRE, F.W.; BRITO, A.C.R. **Políticas hídricas e caminhos das águas no Ceará entre 1986 e 2013**. Anais do XXIII Encontro Nacional de Geografia Agrária – ENGA. Ajuste espacial X soberanias: a multiplicidade de lutas e estratégias de reprodução no campo. São Cristóvão - SE, 2016.

SABOIA, A.L. **Água para quem?** Os meandros da gestão de recursos hídricos no estado do Ceará. 2015. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Ceará - UFC, Fortaleza, 2015.

SOARES, R.B. **Análise da sustentabilidade da cadeia produtiva do melão: o caso do Agropolo Baixo Jaguaribe – Ceará**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Economia Rural, Universidade Federal do Ceará – UFC: Fortaleza, 2009.

SRH, **Secretaria de Recursos Hídricos**. <<http://atlas.srh.ce.gov.br/>>. Acesso em 30 de Agosto 2017.