

Entre o público e o privado: as estratégias jurídicas, a água e a terra em disputa no Projeto Pontal no semiárido pernambucano

Between public and private: legal strategies, water and land in dispute in the Pontal Project in the pernambucano semi-arid

Thiago Henrique Costa Silva*
João da Cruz Gonçalves Neto**
Eduardo Alexandre Chiziane***

Resumo: Esta pesquisa analisa o projeto de irrigação do Pontal, em Petrolina, Pernambuco, buscando compreender em que medida os instrumentos administrativos de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada se adequam à complexidade socioambiental envolvida na distribuição e gestão dos lotes irrigados. Por meio da observação, de levantamentos e análises documentais, bibliográficas e jurisprudenciais, em uma abordagem qualitativa, guiada pelos métodos histórico e dialético, depreendeu-se que tanto a parceria público-privada quanto a concessão de direito real de uso relativos ao projeto de irrigação do Pontal se amoldaram às políticas neoliberais e, por isso, não lograram êxito. Nota-se que a escolha governamental em realizar as parcerias para a gestão dos lotes irrigados estava alinhada à lógica do agrohidronegócio, criando um arranjo institucional excludente e conflituoso, uma vez que a natureza e o homem assumiram um papel subsidiário frente às questões econômicas.

Palavras-chave: Parcerias; Projeto de irrigação; Agrohidronegócio; Neoliberalismo; (Des)envolvimento.

* Doutor em Agronegócio pela Universidade Estadual de Goiás. Doutorando e Mestre em Direito Agrário pela UFG. Graduado em Direito pela UFG. Graduando em Economia pelo IESB. Perito criminal do Estado de Goiás, lotado no Laboratório de Perícias Ambientais. Professor e pesquisador da Universidade Estadual de Goiás (UEG).

** Doutor em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Graduado em Direito e em Filosofia pela UFG. Pós-doutor em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor associado na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG), integrando o Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos – UFG.

*** Doutor e Mestre em Ciências Económicas, Empresariales y Jurídicas na Universidad de Almería (UAL) - Espanha. Mestre em Direito Rural pela Faculté de Droit et Sciences Sociales - Université de Poitiers - França. Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito do Centro de Estudos Africanos - Uni Eduardo Mondlane (CEA/UEM) - Moçambique.

Submissão: 24.05.2023. **Aceite:** 17.08.2023.

Abstract: This research studied the Pontal irrigation project, in Petrolina, Pernambuco, aiming to understand how the administrative instruments of partnerships between the public power and the private initiative suited the socio-environmental complexity involved in the distribution and management of the irrigated lots. Through the observation of reality, analysis of documents, and bibliographic and jurisprudential surveys, in a qualitative approach, guided by historical and dialectical methods, it became clear that both the public-private partnership and the granting of real right of use regarding the Pontal irrigation project conformed to neoliberal policies and, therefore, failed to succeed. It should be noted that the government's choice to do partnerships for the management of irrigated lots was in line with agri-hydro-business logic, creating an excluding and conflicting institutional arrangement, since nature and man assume a subsidiary role in the face of economic issues.

Keywords: Partnerships; Irrigation project; Agri-hydro-business; Neoliberalism; Development.

Introdução

Partindo da existência da questão agrária¹, em que os recursos territoriais sofrem um processo de espoliação oriundo da acumulação do capital, esta pesquisa buscará, através da análise dos mecanismos jurídicos adotados para a realização do projeto de irrigação do Pontal, entender em que medida a adoção das parcerias é adequada para a promoção de (des)envolvimento² rural nos moldes consagrados pela Constituição Federal de 1988.

Os projetos de irrigação no semiárido brasileiro, que se intensificaram a partir de meados da década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), constituíram e constituem apostas governamentais de desenvolvimento econômico para a região. Contudo, com o avanço dessas propostas, diversos conflitos agrários,

¹ Entende-se por questão agrária brasileira, nos termos deste artigo, um processo complexo em que a renda da terra é capturada através da concentração fundiária e as desigualdades sociais no campo e na cidade são asseveradas.

² O uso do termo (des)envolvimento parte do entendimento de que a Constituição Federal de 1988 não está baseada tão somente em um discurso econômico, que entende o homem segregado da natureza, em constante processo de espoliação. Ao contrário, o modelo adotado pela Carta maior é fruto de um envolvimento do homem, enquanto integrante do território em que vive, com os demais elementos materiais e imateriais nele presentes, impondo uma agenda governamental que coadune os interesses ambientais, sociais e econômicos.

de dimensão social e ambiental, ocorrem, sobretudo em virtude do descompasso entre as proposições do governo e os arranjos territoriais existentes.

Essas contradições não surgem ao acaso, mas são oriundas de um contexto político e econômico em expansão no final do século XX: o neoliberalismo. Nesse modelo, na teoria, o Estado deixa de ser encarado como um agente de (des)envolvimento, assumindo um papel subsidiário, em uma visão neoutilitarista, enquanto o mercado reassume uma autonomia plena, de promotor do crescimento econômico, garantindo a realização do bem comum. Tendo como características a financeirização, a desregulamentação do mercado e a austeridade, o modelo neoliberal, em um período marcado pela globalização, expande-se no mundo, ocasionando as crises econômicas e o aumento da desigualdade para, em novos e sucessivos ciclos, ampliar o seu alcance (BASTOS, 2015).

Nessa conjuntura, as parcerias são visualizadas como um instrumento político-jurídico de desenvolvimento, integrando o que alguns denominam ser uma terceira via (GIDDENS, 2001), que não consistiria nem em reduzir o Estado (em uma concepção (neo)liberal), nem em expandi-lo (em uma concepção social), almejando, portanto, a sua reforma, aliando-se à sociedade na formulação e implementação de políticas públicas.

Na tentativa de promover um rearranjo institucional, a terceira via surge como uma alternativa de transformação da relação Estado-mercado-sociedade, integrando a autonomia estatal e a necessidade de realização de parcerias³ (EVANS, 2004), entretanto se alinha ao projeto neoliberal, desacreditando o Estado em nome da pretensa maior eficiência do setor privado (MONTAÑO, 2002).

Em uma análise histórica, observar-se-á como as parcerias, em suas várias

³ Peter Evans (2004) propõe que, para a promoção de desenvolvimento, em um rearranjo institucional, os Estados devem ser organizar burocraticamente, conforme o ideal weberiano, guardando autonomia em relação aos interesses individuais. Entretanto, devem se inserir na sociedade, realizando parcerias com a iniciativa privada, o que geraria uma rede de reciprocidade, em que os particulares compartilhariam informações sem, entretanto, comprometer a capacidade de fiscalização do governo.

modalidades de concessão, são adotadas e estimuladas, desde os governos do presidente FHC, de 1995-2002, até o governo de Jair Messias Bolsonaro, de 2019-2022, sempre em um modelo de desenvolvimento (neo)liberal, servindo, por vezes, para a transferência de renda e patrimônio estatal às empresas privadas.

Com base nessa conjuntura, este trabalho pretende enfrentar o seguinte dilema: as parcerias (parcerias público-privadas ou concessões de direito real de uso) são adequadas ao enfrentamento da questão agrária brasileira, sendo instrumentos de desenvolvimento rural a serem universalizados?

Para tanto, foram realizadas pesquisas exploratórias, em abordagem qualitativa, guiadas pelos métodos histórico e dialético, para conhecer teoricamente e empiricamente o objeto de estudo. Levantou-se dados secundários, sobretudo do governo brasileiro e da Comissão Pastoral da Terra (CPT), além de documentos oficiais, como legislações e autos de procedimentos administrativos, assim como de processos judiciais. A pesquisa bibliográfica, centrada em clássicos e artigos recentes (2008-2022 – desde o período do início do projeto de irrigação estudado), fundamentaram a compreensão crítico-discursiva da realidade e análises das demais fontes consultadas.

Também foram realizadas duas viagens para conhecer o projeto Pontal *in loco*, em uma forma de compreender o objeto de estudo e os sujeitos envolvidos, para além daqueles retratados na literatura e nos documentos correlatos, compondo um caderno de campo (anotações diversas sobre as percepções e observações no curso do processo empírico). A experiência possibilita a visão das contradições presentes na região, evidenciadas em uma zona rural desigual, com considerável parte das áreas com melhores condições produtivas pertencentes aos grandes grupos empresariais da região, enquanto outras áreas, em solos menos produtivos, eram ocupadas por camponeses em situação de pobreza.

Assim, ao analisar o projeto Pontal de Petrolina-PE e as tentativas de estabelecimentos de parcerias entre o setor público e o privado para manutenção e

gestão da infraestrutura e das questões agrícolas e agrárias dos terrenos irrigados, oriundos do projeto de transposição do Rio São Francisco, nota-se que tanto a modalidade parceria público-privada quanto a concessão de direito real de uso foram infrutíferas, especialmente por não estarem aptas a enfrentar a questão agrária presente na região. Ao contrário, as parcerias configuraram instrumentos voltados à expropriação e monopolização da terra e da água, representando um exemplo daquilo que se denomina agrohidronegócio⁴.

Tal fator ficou evidente a partir das três grandes ocupações que foram se instalando na área do projeto desde meados de 2008, com adensamento a partir de 2014, tendo como principais ocupantes os integrantes da Associação comunitária do Sítio do Riacho e do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST). Cerca de 700 famílias se organizaram em três assentamentos: Dom Tomás, Democracia e Sítio do Riacho (CODEVASF, 2017a). Das ocupações na área do projeto Pontal, depreender-se-á a (re)existência e a insatisfação dos sujeitos em relação à reprodução de um padrão excludente. E nesse cenário de conflitos, que esta pesquisa se centra, com o objetivo de compreender e analisar os arranjos jurídicos e institucionais para a gestão da água e da terra no Brasil.

1. Sede de dinheiro: o semiárido nordestino, os projetos de irrigação e o agrohidronegócio

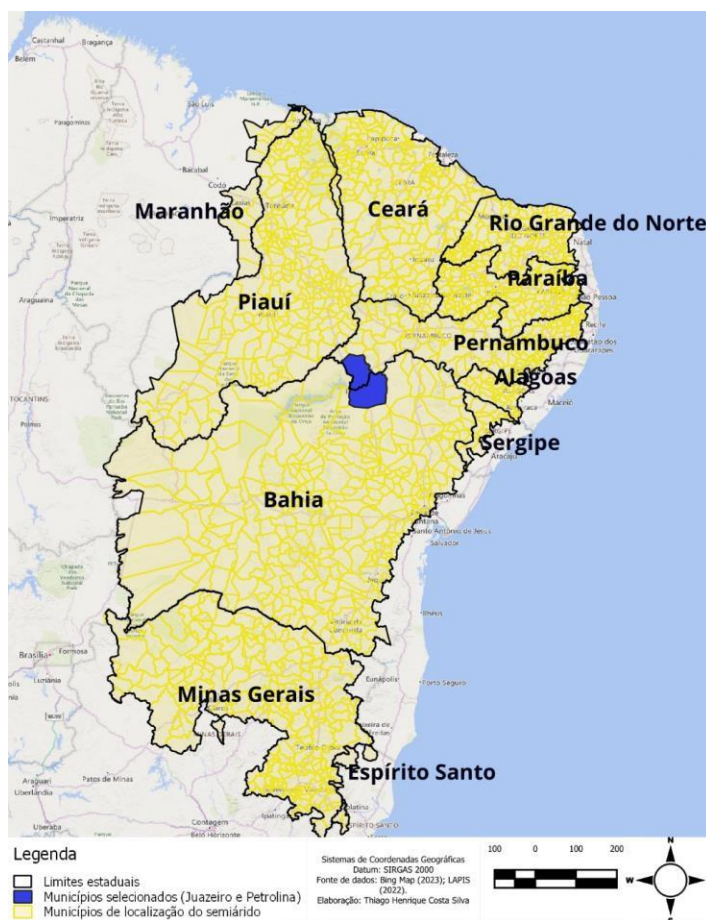
O termo semiárido é utilizado para denominar a região brasileira com um clima característico, marcado por um índice de pluviosidade baixo (menor do que

⁴ Do uso dos pivôs centrais e seus excessivos gastos de água para manter a produção de commodities – seja a soja e a cana de açúcar no centro-oeste e sudeste (MENDONÇA, 2015; THOMAZ JUNIOR, 2017), ou as frutas do semiárido (DOURADO; THOMAZ JÚNIOR, 2014) – à mercantilização da própria água, através do envase para consumo humano por grandes grupos empresariais ou para a produção de energia elétrica, o agrohidronegócio é caracterizado pela privatização fundiária e hídrica, restringindo o acesso à água, em um modelo de dominação de grandes grupos econômicos (THOMAZ JÚNIOR, 2010).

800mm ao ano) (BRASIL, 2005b), sendo que o período de chuva é curto, englobando tão somente três a quatro meses no decorrer do ano (TEIXEIRA, 2016). Com temperatura variando entre 23°C e 27°C (TEIXEIRA, 2016), o domínio do semiárido engloba as faixas fito-ecológicas da caatinga e de suas faixas de transição, englobando uma área de 853.383,59 km² (BRASIL, 2005b).

Englobando a maioria dos estados nordestinos e uma pequena parcela do norte de Minas Gerais (Mapa 1), a região do semiárido ocupa cerca de 92% do Ceará e do Rio Grande do Norte, 90% da Paraíba e 82% de Pernambuco, demandando políticas públicas específicas, especialmente as relacionadas à agricultura e à pecuária, que fundamentam as relações econômicas e sociais da região (BRASIL, 2005b).

Mapa 1 – Região do semiárido brasileiro



Fonte: BING MAP (2023); LAPIS (2002).

Como se trata de uma região com um índice de aridez entre 0,21 e 0,50⁵, ou com risco de seca acima de 60% (BRASIL, 2005b), somado a um solo propenso à desertificação (TEIXEIRA, 2016), a água ou a falta dela variadas vezes foram temas centrais do debate político e econômico da região (BANCO MUNDIAL, 2004; DOURADO, 2015; SOUZA, 2016; TEIXEIRA, 2016).

O clima semiárido e suas características são comumente apontados como causadores “da miséria dos que vivem no sertão” (SOUZA, 2016, p. 43). O sertão brasileiro é marcado por desigualdades e falta de elementos básicos para a subsistência, como água e alimento. Sendo assim, o fenômeno climático da seca passa de entrave ao processo de colonização europeia, em meados do século XIX, a um problema ligado à fome e à miséria, em virtude das dificuldades para se realizar as atividades agropecuárias, no decorrer do século XX (FERREIRA, 2015).

A ausência de água e alimento no semiárido ainda é asseverada por outro grande problema: a pobreza. Enquanto a extrema pobreza⁶ atingiu 6,5% da população brasileira (13,35 milhões de pessoas) em 2016, no Nordeste, ela atingiu 12,9% da população (7,3 milhões de pessoas), o que representa mais da metade das pessoas nessa situação no Brasil. E quando considerada a situação de pobreza⁷ no país, nota-se, segundo dados do IBGE (2017), que 25,4% da população brasileira (52,2 milhões de pessoas) estariam em condições precárias de desenvolvimento humano, sendo 43,5% desse índice representado pela população nordestina (24,7 milhões de pessoas).

Sendo assim, combater os efeitos da seca se torna, gradativamente, uma responsabilidade do poder público, que almeja a redução da pobreza e a transformação

⁵ O índice de Aridez de Thornthwaite data de 1941, utilizando os indicadores das precipitações e das temperaturas para calcular a evapotranspiração potencial, de maneira a fornecer subsídios para avaliar os percentuais de precipitação e o risco de ocorrência de seca (BRASIL, 2005b).

⁶ Considera-se em situação de extrema pobreza a pessoa que possui o valor de até US\$ 1,90 por dia, utilizando-se dos critérios definidos pelo Banco Mundial (IBGE, 2017).

⁷ Considera-se em situação de pobreza a pessoa que possui o valor de até US\$ 5,50 por dia, utilizando-se dos critérios definidos pelo Banco Mundial (IBGE, 2017).

do cenário de desigualdades em um cenário de desenvolvimento (FERREIRA, 2015). Entretanto, enfrentar as adversidades climáticas da região não significa utilizar o discurso da falta de água, que ficou conhecido como “indústria da seca”⁸, para continuar a promover a concentração fundiária e a desigualdade social (TEIXEIRA, 2016).

Logo, os desafios da região não estariam mais ancorados em propostas desmedidas de acabar ou amenizar a seca, mas sim em uma construção intelectual, envolvendo o Estado e os diversos atores sociais, no sentido de se buscar a adaptação aos problemas oriundos do baixo índice pluviométrico, das condições climáticas e da precária infraestrutura, aliando preservação do meio ambiente, preservação dos direitos humanos e diminuição da pobreza (TEIXEIRA, 2016).

Entretanto, é possível visualizar uma clara divisão de propostas dos diferentes atores políticos internacionais e locais: alguns sugerem a aplicação de novas tecnologias adaptadas às regiões e suas características; enquanto outros sugerem o melhor aproveitamento dos conhecimentos e técnicas tradicionais de manejo dos recursos naturais, pois foram eles que permitiram a adaptação dos sertanejos ao clima semiárido até os dias atuais (TEIXEIRA, 2016).

Há mais de cinco décadas, o Estado brasileiro começou a adotar a tecnologia de irrigação e o fomento à indústria agropecuária como estratégia política para o desenvolvimento da região (TEIXEIRA, 2016; FERREIRA, 2015). Como enfatiza Souza (2016, p. 43), “assim, como forma de corrigir os efeitos da seca, seria necessário modernizar a área, transformando a caatinga em um grande ‘pomar’, ou seja, em um grande centro produtor de alimentos a partir da agricultura irrigada”.

A adoção da agricultura irrigada modifica as perspectivas para o semiárido nordestino, que passa de ser vista como uma região caracterizada pela fome, seca e e

⁸ “Indústria da seca” foi o termo utilizado em meados do século XX para identificar a utilização dos longos períodos de estiagem no semiárido brasileiro como motivação para propor políticas públicas, feita de obras, criação de órgãos e de mote para plataforma de políticas da região.

não desenvolvida para um “oasis do agronegócio”. O uso de tecnologia de ponta garantindo a água, a existência de mão de obra abundante e de sol o ano todo são algumas das características que alicerçam as boas expectativas e resultados na região, com uma agricultura voltada ao mercado internacional (FERREIRA, 2015).

Ainda na primeira década do século XX, por meio do Decreto-Lei 8.846/1945, foi instituído o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), que descendeu da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), de 1909, sendo o responsável por minimizar os efeitos da seca, “construindo açudes, estradas, pontes, portos, ferrovias, hospitais, campos de pouso, implantando redes de energia e construindo hidrelétricas” (DOURADO, 2015, p. 99-100).

Já na década de 1990, o cenário era diferente, uma vez que os projetos de irrigação foram motivados pelos programas neoliberais do governo Fernando Henrique Cardoso, a exemplo do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada no Nordeste, em 1996. Nesse período, a irrigação privada, a fruticultura irrigada e a produção de grãos tomaram conta do nordeste brasileiro, ampliando a concentração de renda e a desigualdade no campo (DOURADO, 2015).

Diferentemente das irrigações privadas, os projetos de irrigação públicos, liderados pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), foram associados a uma suposta ineficiência estatal decorrente de uma incapacidade gerencial dos irrigantes, causando prejuízos aos cofres públicos e devendo, por isso, serem descontinuados ou, no mínimo, reformulados, de maneira a valerem o investimento público (BANCO MUNDIAL, 2004). Conforme se depreende do Processo da CODEVASF (2014), ao invés de serem visualizados como políticas públicas voltadas à redução da pobreza e à garantia da segurança alimentar, os projetos de irrigação são gradativamente enxergados em uma lógica econômica e produtivista.

Já nos anos 2000, ocorreu um novo impulso às obras hídricas no nordeste, com destaque para a transposição do rio São Francisco e a realização dos perímetros

públicos irrigados (PPIs)⁹, defendidos no Programa Mais Irrigação, de 2012, buscando a ampliação da participação da iniciativa privada na agricultura irrigada e a redução da participação do governo (DOURADO, 2015).

O novo milênio inaugurou novas arquiteturas organizacionais para viabilizar economicamente os PPIs, sobretudo envolvendo as parcerias entre o poder público e o poder privado (CASTRO *et al.*, 2013, p. 270). Dessa forma, o Estado passaria de um agente promotor de soluções dos problemas da seca para um ator do desenvolvimento do agronegócio, “estimulando o domínio da estrutura fundiária por empresas nacionais e multinacionais” (RIGOTTO *et al.*, 2016, p. 124).

Consolidando as políticas de irrigação como estratégia para promoção do agronegócio, em 2013, intitui-se a nova Política Nacional de Irrigação, através da Lei nº 12.787, incentivando um produção voltada ao mercado interno e realizada por meio de grupos empresariais (BRASIL, 2013), o que acirrou os conflitos já existentes no semiárido brasileiro, no que tange aos direitos à terra, à água, ao meio ambiente equilibrado, à segurança alimentar, dentre outros (RIGOTTO *et al.*, 2016).

Os projetos de irrigação nos moldes que foram formatados demonstram que tão somente a monopolização da terra, por vezes, não é suficiente para garantir o sucesso do agronegócio, pois esse também depende do controle da água e das etapas da cadeia produtiva para a sua expansão (THOMAZ JÚNIOR, 2010). Dessa forma, o processo de apropriação da terra e da água pelo mercado constituíram, nas últimas décadas, uma ampliação das políticas neoliberais, reproduzindo o capitalismo de mercado, em um modelo de expansão do agrohidronegócio (DOURADO, 2015;

⁹ “Perímetros Públicos de Irrigação (PPIs) são áreas que o poder público desapropria, indenizando os proprietários, e nas quais desenvolve estudos de dimensionamento e viabilidade para montar os canais de irrigação. Em praticamente todos os projetos, a área é dividida em lotes nos quais são disponibilizados a água, através dos canais de irrigação, um ponto de eletricidade e a oportunidade de escoamento por meio de acesso às estradas. Um agricultor que recebe um lote passa a ter as condições básicas de produção rural, sendo responsável pelo desenvolvimento das atividades agrícolas dentro de seu lote, tal como a montagem de um sistema de irrigação (...)” (CASTRO *et al.*, 2013, p. 269). Atualmente, operados pela CODEVASF, existem 24 projetos de irrigação em pleno funcionamento, 6 em fase de implantação e 3 em estudo (CODEVASF, 2020).

MENDONÇA, 2015).

O agrohidronegócio assevera a ambiguidade do tratamento da água no semiárido: ora é utilizada como problema e associada à seca, justificando projetos de transposição e irrigação voltados a reduzir os problemas sociais ocasionados; ora é visto como essencial ao desenvolvimento e modernização da região, gerando empregos, rendas e melhores condições de vida. Contudo, na prática, os camponeses e a produção local não são contemplados por políticas públicas, que se voltam ao modelo “agroexportador-monocultor” (DOURADO; THOMAZ JÚNIOR, 2014).

A fruticultura irrigada na região, por exemplo, é uma expressão da expansão do agrohidronegócio, uma vez que se aproveita das condições de clima (temperatura e chuvas reduzidas) e solo, favoráveis à produção, voltando-se aos mercados externos (DOURADO; THOMAZ JÚNIOR, 2014), em um modelo que “exporta água” de onde deveria se socializar.

‘Frutas obesas, quase só hidrogênio’, dizia um técnico da EMBRAPA em Petrolina. A região tornou-se uma das maiores consumidoras de agrotóxicos do país, inclusive clandestinamente: calculava-se há 05 anos em 03 toneladas diárias. A AGROVALE, maior área de cana irrigada do mundo, mais de 21 mil hectares e até três safras por ano, consome mais água que toda a população das cidades de Juazeiro, Petrolina e Casa Nova juntas e a paga 89 vezes menos (SIQUEIRA, 2017).

As práticas do agrohidronegócio estão associadas a um modelo de exportação da agropecuária como forma de sujeição à globalização do mercado, de forma que o Estado brasileiro ocupa uma posição de distribuidor de mercadorias agrícolas e consumidor de insumos químicos, biológicos e tecnológicos, sendo sustentado por grandes conglomerados transnacionais, que são suportados pelo processo de financeirização (DELGADO, 2012; THOMAZ JÚNIOR, 2017).

Dessa forma, em um cenário de exclusão típico da adoção de práticas neoliberais para a promoção do desenvolvimento, os conflitos por terra e por água são crescentes (MENDONÇA, 2015), tornando imprescindíveis novos arranjos sociais

que permitam o estabelecimento de políticas públicas condizentes com um modelo socioambiental de desenvolvimento.

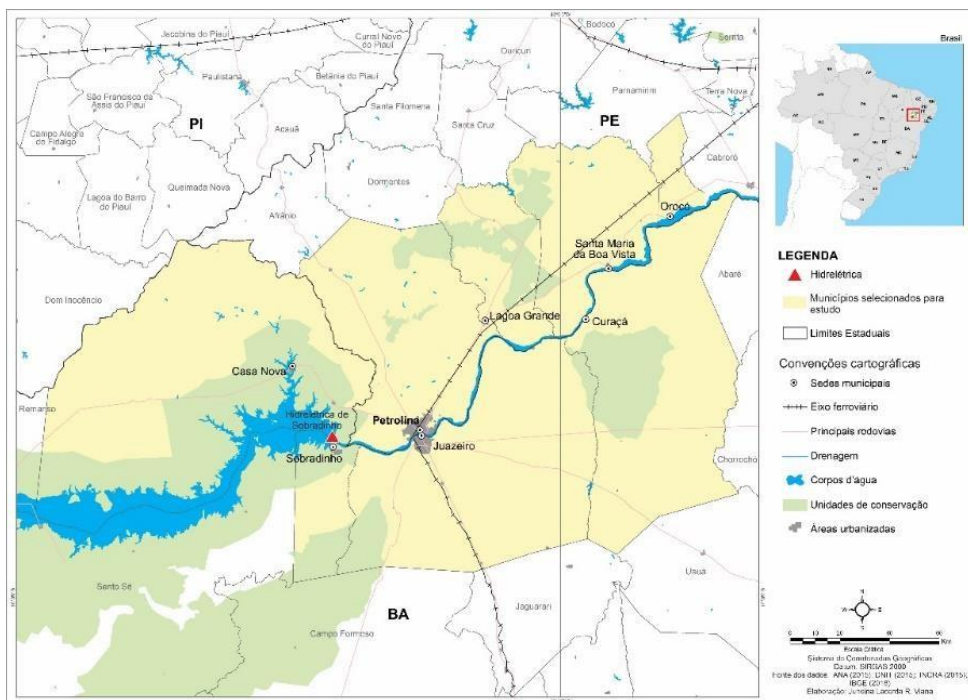
2. As contradições no Projeto Pontal de Petrolina-PE

Dentro de um projeto de “maximização” do aproveitamento das águas da bacia do rio São Francisco, as parcerias (seja em forma de PPPs ou CDRUs) dos projetos de irrigação no nordeste do Brasil apresentam-se como um novo modelo: primeiramente, de investimento e desenvolvimento do semiárido e, depois, de distribuição e gestão da terra.

Desde o início do século XX, e de forma acentuada em seu final, o governo federal, com o apoio dos estados nordestinos, iniciou vários projetos de irrigações no semiárido brasileiro, fundamentando suas ações no suposto combate à seca e no estímulo ao desenvolvimento econômico da região (CASTRO *et al.*, 2013). Inúmeros conflitos surgiram em virtude da necessidade de desapropriação dos terrenos que seriam objetos dos projetos de irrigação (LIMA, 2016).

Os conflitos agrários oriundos do desenvolvimento do projeto se espalharam pelo sertão brasileiro, a exemplo de Itaguaçu e Juazeiro (Bahia), Canindé do São Francisco e Poço Redondo (Sergipe), e Petrolândia e Petrolina (Pernambuco). Todavia, é a análise da situação dessa última cidade, situada na mesorregião do São Francisco pernambucano, divisa com o estado da Bahia, que interessa à pesquisa a ser desenvolvida neste trabalho (Mapa 2).

Mapa 2 – Messorregião do São Francisco e cursos de água



Fonte: ANA (2015); DNIT (2015); INCRA (2015); IBGE (2018).

A região de Petrolina é conhecida por ser um polo regional, devido às condições favoráveis de sua posição geográfica, à concentração de atividades produtivas (em especial após a década de 1970), e à presença de uma ampla rede de serviços públicos, sobretudo nas áreas da saúde e da educação. Com todas essas características, foi o município escolhido para receber o projeto Pontal de irrigação e o novo modelo de desenvolvimento do governo federal.

O projeto de irrigação Pontal engloba cerca de 209 mil hectares, com 5,79 mil hectares de reserva legal (CODEVASF, 2014), e uma área irrigável de 7.717 hectares, sendo 3.588 hectares referentes ao Pontal Sul e 4.129 hectares referentes ao Pontal Norte, com a terra pertencendo a União após as desapropriações (TCU, 2008).

Em meados dos anos 2000, por intermédio da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, o sistema de parceria com a iniciativa

privada, na modalidade de parceria público-privada, começou a ser discutido como meio para a conclusão das obras e manutenção da infraestrutura necessária à irrigação. Tal possibilidade acentuou ainda mais os conflitos na região pelo acesso à terra e à água (SOUZA, 2015).

2.1 Falácia: o desenvolvimento da região como justificativa para as parcerias

Ao realizar estudos para a implementação da parceria público-privada no projeto de irrigação do Pontal, o governo traça como objetivo a promoção de desenvolvimento econômico e social da região, impulsionada pela exportação da produção agrícola e a instalação de indústrias beneficiadoras, podendo gerar aproximadamente 20 mil empregos (TCU, 2008). Esse discurso é apropriado pelo setor público e pelo setor privado, tendo “em sua materialidade contradições acentuadamente contraproducentes para a sociedade e o ambiente” (BELIZÁRIO; MORAIS, 2017, p.3).

A despeito da perspectiva que se baliza no desenvolvimento com geração de empregos, a precarização dessas relações, a sazonalidade, a exposição aos agrotóxicos, a intensificação das jornadas de trabalho e a alimentação inadequada são apenas algumas das características que acentuam os conflitos no campo e promovem desigualdade (RIGOTTO *et al.*, 2016).

Os projetos de rápido crescimento econômico ainda inviabilizam modelos de produção oriundos de comunidades tradicionais da região, que se veem, em meio aos processos de privatização da água e da terra, obrigados a se associarem as lógicas mercadológicas da comoditização (DOURADO; THOMAZ JÚNIOR, 2014).

As promessas de pujança econômica, fundamentadas especialmente nos projetos de irrigação, transformam a região na “Califórnia brasileira”, em que os grandes empreendimentos produzem efeitos negativos que são socializados, contudo concentram os benefícios aos pequenos grupos que dominam a política e economia

local (DOURADO; THOMAZ JÚNIOR, 2014).

Em outros termos, as parcerias, assim como vários outros investimentos públicos e privados na região (melhorias de infraestrutura, construção de barragens e perímetros irrigados), apesar de promoverem transformações econômicas, pouco modificam a realidade de grande parte da população rural, que continua sofrendo com a imensa desigualdade social e concentração de bens naturais.

2.2 A parceria público-privada: uma alternativa?

Conduzida pela Companhia Pernambucana de controle da Poluição Ambiental e de Administração do Recursos Hídricos (CPRH), em 1996 foi realizada um audiência pública¹⁰ em Petrolina para a discussão do projeto de irrigação Pontal Sul, contando com representantes de órgãos públicos, de entidades civis e de cidadãos interessados. Nela, o poder público, por meio de seus representantes, defendeu o projeto como uma possibilidade de desenvolvimento para a região, eliminando os problemas causados pela seca (CPRH, 1996).

Em um discurso de preservação ambiental, de manutenção dos açudes de abastecimento local, de cuidados para que não ocorra a salinização do solo e da chegada do progresso, com a construção de escolas e postos de saúde, a CODEVASF apresentou o projeto afirmando que metade da área desapropriada ficaria com empresas promotoras do desenvolvimento rural da região e que outra metade seria objeto de projetos de colonização, sendo dividida em lotes repassados aos pequenos

¹⁰ Não faremos uma análise pormenorizada da audiência pública como instrumento político-jurídico, mas salientamos que, em que pese ser apontada como instrumento de ampliação da participação popular e da democracia, aumentando a transparência das ações estatais, algumas questões podem ser levantadas como: quais foram os critérios para convocar a audiência naquela data e como os participantes foram selecionados ou, ainda, como foram viabilizadas suas participações? A simples convocação tardia de uma audiência ou a seleção ou participação desigual dos interessados, podem refletir negativamente no processo de escolha da política ou decisão do poder público, sob um falso viés democrático. Para uma visão mais crítica das audiências públicas, recomendamos a leitura do artigo de Robert e Menezes (2021).

proprietários, com preferência para a população local, que seria assistida tecnicamente pelo governo (CPRH, 1996).

Em meados de 1996, quando a reunião foi realizada, as desapropriações para a implementação do projeto já estavam sendo discutidas e negociadas, por isso a maior preocupação dos cidadãos presentes era sobre quem teria direito aos lotes irrigados e sobre os valores da indenização. Os representantes do governo se empenharam em afirmar que os desapropriados teriam preferência, deixando a entender que todos eles poderiam ser contemplados, dizendo que pagariam preços justos, considerando, inclusive, todas as benfeitorias existentes na avaliação (CPRH, 1996).

Ainda em 1996, a CPRH concedeu uma licença prévia e de instalação para a implementação do projeto (CODEVASF, 2010a). Por uma década, estudos e articulações políticas foram realizadas, até que, no início de 2006, começou-se a discutir o instrumento jurídico adequado para a realização do projeto.

Em 2006, a CODEVASF contratou a *International Finance Corporation* (IFC), uma instituição ligada ao Banco Mundial, para modelar a forma de parceria para o projeto Pontal, considerando a viabilidade social, econômica e ambiental do projeto (CODEVASF, 2010a).

Realizados os estudos, descartou-se: a possibilidade de realização de obra pública, por não possibilitar a emancipação futura do perímetro irrigado; a concessão simples, por exigirem altas tarifas de água, o que inviabilizaria economicamente a produção de diversas culturas; e a concessão administrativa, no modelo de PPP, uma vez que acarretaria maior ônus ao erário, não propiciando a autonomia da atividade agrícola. Dessa forma, o IFC recomendou o modelo de parceria público-privada efetivado em uma concessão patrocinada (CODEVASF, 2010a, p. 272).

No mesmo estudo, o IFC apontou a existência de várias entidades da sociedade civil “organizadas em diversas redes com organizações de toda a região”, possuindo “influências umas sobre as outras”, a exemplo do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Petrolina, da Federação de Trabalhadores na Agricultura de Pernambuco, das

associações do Projeto Pontal, da Comissão Pastoral da Terra e do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (CODEVASF, 2010b).

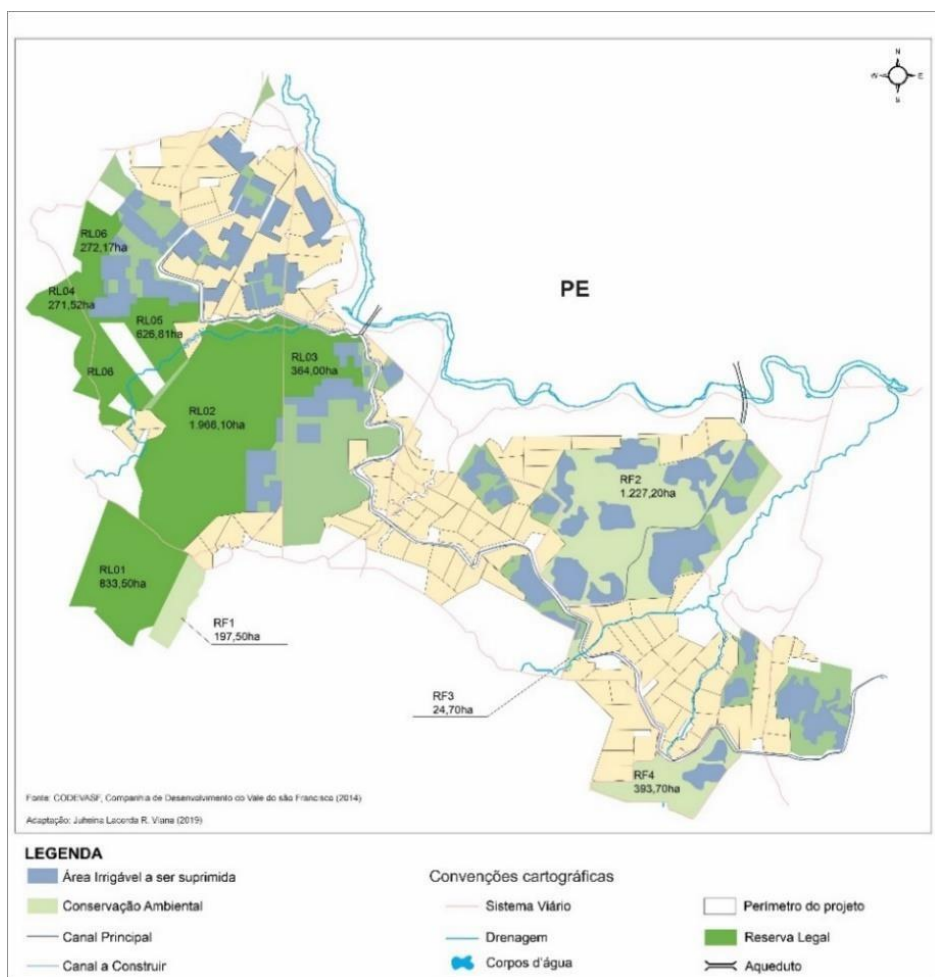
Por conseguinte, o instituto apontou conflitos de interesses potenciais, envolvendo, principalmente, o direito do acesso à terra e à água, indicando, inclusive, a possibilidade de judicialização dos conflitos e de realizações de ocupações. Tal fato seria asseverado pela desinformação da população acerca dos rumos dos projetos de irrigação, uma vez que a CODEVASF não assumiu nenhuma política de comunicação social, característica básica para a implementação de um projeto que afeta a vida de toda a sociedade local (CODEVASF, 2010b).

O IFC ainda apontou a necessidade de uma gestão antecipada dos conflitos, de maneira a evitar consequências como o comprometimento ainda maior das condições de vida da população, a elavação dos custos do projeto e a redução de parceiros privados interessados (CODEVASF, 2010b).

A modelagem do IFC foi concluída em 2007 e o Perímetro de Irrigação foi incluído no Programa Nacional de Desestatização (PND) em 2008, sendo aprovado pelo Tribunal de Contas da União no mesmo ano (CODEVASF, 2014).

Com a ocupação iniciada no ano de 2008 na área do Pontal Sul (TCU, 2008), a concorrência internacional só teve o seu edital publicado no ano de 2009, objetivando licitar, na modalidade concessão patrocinada, a exploração do serviço de irrigação no perímetro do Pontal (Mapa 3) (CODEVASF, 2010b).

Mapa 3 – Área Sul do Projeto de Irrigação Pontal



Fonte: CODEVASF (2014)

Como objeto do contrato, o parceiro privado deveria concluir as obras de infraestrutura, realizando, em seguida, o serviço de irrigação por um prazo de 25 anos, em uma concessão patrocinada (CODEVASF, 2010b).

O parceiro privado teria sua remuneração composta por tarifas (uma fixa, baseada na quantidade de hectares do usuário, e uma variável, com relação ao consumo efetivo de água), contraprestação (calculada com base na ocupação das terras, disponibilidade de água nos módulos e indicador de desempenho, averiguados pela Agência Nacional das Águas – ANA), e receitas adicionais (outras fontes

compatíveis com a PPP e aprovadas pela ANA) (CODEVASF, 2010b).

Já a ocupação da área seria regida por uma concessão de Direito Real de Uso (CDRU), em que o parceiro privado se comprometeria a designar 25% da área a agricultores integrados, tendo prioridades aqueles que seriam desapropriados, devendo adquirir, no mínimo, 75% de suas produções agrícolas, podendo designar o restante da área a empresas agrícolas (CODEVASF, 2010b), no sentido de promover uma produção para exportação.

O processo licitatório teve um único concorrente, escolhido em setembro de 2010, entretanto ele não apresentou as garantias necessárias para a assinatura do contrato, tendo a garantia previamente depositada, de R\$ 4,4 milhões, liquidada, encerrando o procedimento (CODEVASF, 2014).

2.3 A Concessão de Direito Real de Uso: mesmo caminho e mais conflitos

Considerando a derrocada da PPP, a CODEVASF, em conjunto com o Banco Mundial e o Robobank Brasil, buscaram a viabilização da ocupação do Perímetro de Irrigação Pontal e a conclusão das obras necessárias. Adotou-se, então, como estratégia, dividir as tarefas em duas licitações: uma concessão comum para conclusão da infraestrutura, e outra para a exploração agrícola, por meio de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) (CODEVASF, 2014).

Como sugestão do Banco Mundial, o Estado deveria ampliar e diversificar os benefícios sociais especificamente para a população local, através da integração com as áreas irrigadas, preservando a sua cultura e história (CODEFASV, 2014). Com esse intuito, em meados de 2012, foram beneficiados 139 produtores locais no perímetro do Pontal Sequeiro, com a assistência técnica e produtiva da CODEVASF. A área de sequeiro fica à margem dos terrenos irrigáveis e nelas os produtores apoiados exercem a atividade de agricultura e pecuária, utilizando-se de áreas comunitárias irrigadas (pulmões verdes), para produção de forragem animal (CODEVASF, 2014).

As populações locais da área de abrangência do Perímetro de Irrigação Pontal habitam estas áreas há décadas, sempre encarando a pobreza, as dificuldades com as secas recorrentes, com um apoio muito precário em saúde, educação, crédito, assistência técnica e outros fatores essenciais a uma existência condigna. Não seria justo que investimentos públicos para promover o desenvolvimento desta região excluam esta população, junto com todos os seus saberes e estruturas sociais, religiosas, manifestações intelectuais, artísticas, que compõe sua cultura, expulsando-as e colocando-as a margem do processo de desenvolvimento, por entender que não se promove desenvolvimento sustentável através da exclusão social (CODEVASF, 2014, p. 9).

O projeto do Pontal Sequeiro, apesar de tentar corrigir uma dívida histórica com a população local, evidencia um paradoxo dos projetos de irrigação: o Estado, detentor das terras expropriadas e, finalmente, irrigadas, propõe-se a auxiliar a população local em uma área adjacente, enquanto a área irrigada passaria, em grande parte, a ser explorada pela iniciativa privada, sendo que mesmo os beneficiados com lotes no perímetro irrigado precisariam pagar para trabalhar na terra (SOUZA, 2015). A pretensa proposta de desenvolvimento da região funda-se, assim, na prática neoliberal de busca por crescimento econômico como primazia e, ainda que aponte para a necessidade de enfrentamento dos problemas sociais, acaba por colocá-los em segundo plano (SOUZA, 2015).

Dessa forma, dando continuidade à estratégia de desenvolvimento para a região, foram estabelecidas três etapas de licitação. A primeira, iniciada em dezembro de 2012, visou a realização de obras de infraestrutura, a partir de um investimento público inicial de R\$ 41,7 milhões, oriundos do Programa de aceleração do Crescimento (PAC 2)¹¹. Em abril de 2013, o contrato com a licitante vencedora foi

¹¹ Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase

assinado (CODEVASF, 2014).

A segunda etapa foi inaugurada com o edital para a licitação da CDRU, em janeiro de 2013, mantendo as condições já discutidas no projeto de implementação da PPP, sendo concedida a área do projeto à concessionária, que deveria se comprometer a ocupar, no mínimo, 25% da área do Perímetro de Irrigação do Pontal com pequenos agricultores integrados, prestando assistência técnica e adquirindo, pelo menos, 75% de suas produções agrícolas (CODEVASF, 2014). Em maio de 2013, um consórcio de empresas tornou-se concessionário pelo prazo de 45 anos (CODEVASF, 2014).

Por meio da CDRU, o concessionário se responsabilizou por implantar um projeto de desenvolvimento agrícola na área irrigável, arcando com duas tarifas: uma de serviço de irrigação anual, no valor de R\$ 840,84 por hectare, servindo para a operação e manutenção da infraestrutura de uso comum; e outra variável em relação à outorga de uso de água e de energia elétrica, no valor de R\$ 20,7 por metro cúbico utilizado (CODEVASF, 2013).

Tais tarifas poderiam ser pagas solidariamente pelos subconcessionários/integrados, segundo contrato estabelecido com o concessionário, cumprindo àqueles, além disso, entregar a produção agrícola contratada, dentro de um padrão determinado pela concessionária e sob a supervisão da mesma (CODEVASF, 2012).

A concessionária contratada, em seu projeto técnico global vencedor da licitação, planejou trabalhar com frutas de mesa¹², em especial o caju. Na área do projeto, comprometeu-se a desenvolver a produção dos frutos, mas também a constituir duas indústrias, uma de beneficiamento da castanha do caju e outra para a

anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras (BRASIL, 2018).

¹² A concessionária prevê o plantio de 550 mil mudas de manga, 50 mil mudas de goiaba, 200 mil mudas de caju, 900 mil mudas de uva, 2.500 mil mudas de abacaxi, 65 mil mudas de maracujá, e 230 mil mudas de coco, investindo R\$ 300 milhões na implantação do Perímetro de Irrigação Pontal, sendo R\$ 200 milhões para investimento direto e R\$ 100 milhões para a instalação e operação industrial. Tal projeto se voltaria ao mercado externo, com produções de padrão condizentes aos exigidos para a exportação (CODEFASV, 2014, pp. 13-14).

produção do suco concentrado, com o aproveitamento da casca do caju e de sua biomassa para a indústria química, prevendo faturamento anual de R\$ 205 milhões por ano (CODEVASF, 2014).

A concessionária também se comprometeu a buscar a meta de beneficiar 1.500 famílias, podendo expandir para até 85% da área ocupada por pequenos produtores. A seleção de integrados teve o seu início em 2013, com mais de 3 mil cadastros de interessados em participar da integração. Quando em sua capacidade máxima, o projeto, segundo os estudos, promoveria 7.800 empregos diretos, 550 empregos nas indústrias e cerca de 12.200 empregos indiretos (CODEVASF, 2014).

Para além da geração de empregos, segundo a CODEVASF (2014), o projeto garantiria acesso à terra para a população local, incentivaria a produção tradicional nas áreas de sequeiro, melhoraria a infraestrutura, garantiria o acesso à água por diversas comunidades, atenuaria o fluxo migratório e promoveria a industrialização, ganhando mercados, o que, na prática, não parecia ter potencial de sair do papel.

Quanto à questão ambiental, nos termos do contrato (CODEVASF, 2013), a concessionária deveria se responsabilizar pela preservação da vegetação e fauna existentes. Contudo, para viabilização do projeto, a supressão vegetal foi permitida, desde que preservasse 517,82 hectares de reserva legal, 869,19 hectares de compensação em área não destinada ao funcionamento do projeto, e 441,99 hectares de áreas incluídas no projeto, mas não aptas à irrigação (CODEVASF, 2014).

Em meados de 2014, considerando os problemas evidenciados pelo uso da CDRU - que, assim como a PPP, consolida um modelo de desenvolvimento neoliberal de concentração fundiária e de renda que serve ao agrohidronegócio -, os conflitos na região se acentuaram, fazendo com que a concessionária, que já tinha iniciado os procedimentos preparatórios para a ocupação da área, reportasse a situação à CODEVASF.

O grupo concessionário do direito real de uso solicitou, em outubro de 2014, providências da CODEFASV acerca da ocupação (que denominou como invasão) de

áreas públicas integrantes do projeto Pontal por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), solicitando a suspensão dos prazos contratuais. Acusando os assentados de vandalismo, roubo, prejuízo ao erário e danos ambientais, a concessionária registrou um Boletim de Ocorrência na Polícia Civil e ingressou com uma ação judicial, de número 0012985-70.2014.8.17.11.30, na justiça estadual – 5ª Vara cível de Petrolina (CODEFASV, 2015).

A ocupação, datada de setembro de 2014, denominada assentamento Dom Tomás, seria a primeira de três na região, que culminaria em judicialização do conflito através do pedido de reintegração de posse (CODEVASF, 2017c). A principal motivação da ocupação é a luta por reforma agrária e o impedimento da privatização do projeto, uma vez que a área era oriunda da desapropriação de mais de 200 famílias, que agora estariam sendo prejudicadas (CODEVASF, 2015).

Em virtude da ocupação, em julho de 2015, o concessionário solicitou a interrupção do contrato, pedindo prorrogação para a apresentação das Garantias de Execução (CODEVASF, 2015). Em seguida, no final de julho de 2015, a Associação de Moradores da comunidade Sítio Riacho ocuparam outro lote no projeto Pontal (CODEFASV, 2015), resultando em novo processo judicial, de número 0800420-73.2015.4.05.8308, proposto na Seção judiciária de Petrolina, no 5º Tribunal Regional Federal (CODEFASV, 2017c).

Já no ano de 2016, aconteceu uma outra ocupação do MST, que culminou em um assentamento denominado Democracia, sendo que a respectiva reintegração de posse foi proposta na Seção judiciária de Petrolina, no 5º Tribunal Regional Federal, com processo de número 0800257-59.2016.4.05.8308 (CODEVASF, 2017c). Por fim, no último semestre de 2017, a CDRU foi cancelada a pedido do concessionário, sendo que a CODEVASF demonstrou inabilidades para enfrentar às questões agrárias, em especial a necessidade de promoção de reforma agrária.

Se as áreas são públicas, não poderiam servir à democratização do acesso à terra e à água? Nos termos do § 2º, do artigo 187 da Constituição Federal, as políticas

agrárias e a reforma agrária devem ser compatibilizadas, de maneira que inexistem vedações jurídicas para a área do projeto Pontal ser utilizada com a finalidade de realização da reforma agrária (BESSARIA, 2017). Mas então por que o Estado adotaria as parcerias, tendo que conceder grande parte da terra aos grupos empresariais?

Argumentando no sentido de desconstrução do Estado, que seria ineficiente e corrupto, os defensores da realização de parcerias acabam fortalecendo a ideia de que o mercado e a iniciativa privada seriam a saída para um rápido crescimento econômico, seguido de melhores condições de vida para toda a população (DIAS; CARIO, 2014; DERANI, 2002). Ocorre que, nos moldes jurídicos e políticos em que são construídas no Brasil, as parcerias compõem uma série de políticas públicas com ideais neoliberais, que visam a diminuir o papel estatal, transferindo renda e patrimônio a alguns grupos privados (MONTEIRO, 2004).

Com a adoção de uma estratégia economicista para a viabilização dos perímetros irrigados do projeto Pontal, primeiro por meio da PPP, depois pela CDRU, as ocupações¹³ realizadas pelo MST e pela associação comunitária foram os mecanismos utilizados por parte da sociedade para se fazerem ouvir no que tange à pretensa tática de desenvolvimento rural para a região.

Em outros termos, o agrohidronegócio, englobando interesses dos conglomerados agro-químico-alimentar-financeiro, se volta a produção de *commodities*, consolidando estratégias políticas e econômicas, com apoio do mercado, e incentivo pelo Estado, objetivando a eliminação ou redução das resistências dos povos tradicionais e camponeses, historicamente relacionados a ausência de progresso e desenvolvimento econômico (DOURADO; THOMAZ JUNIOR, 2014, p. 1), de forma que as ocupações acabam por configurar estratégias dos movimentos sociais e

¹³ Os assentamentos Dom Tomás, Democracia e Sítio do Riacho, localizados nos perímetros irrigados da área sul do projeto Pontal, começaram a se consolidar em meados de 2014, somando, em 2017, aproximadamente 700 famílias.

congêneres para participar do debate público para o estabelecimento de políticas para o campo.

3. Das ocupações como forma de re(existência) e da judicialização como forma de silenciamento: uma necessidade de novos arranjos sociais

Não existe um consenso sobre a melhor forma de promover o desenvolvimento rural, mas existe, entre os movimentos sociais, uma crítica a um modelo hegemônico pautado na liberalização dos mercados e na manutenção de uma estrutura fundiária excludente (THOMAZ JÚNIOR, 2017). As reivindicações sociais (dos camponeses, quilombolas, indígenas, ribeirinhos) costumam, por isso, operar no sentido de resistir aos avanços neoliberais.

Os movimentos sociais, a exemplo do MST ou das associações que enfrentam a questão agrária, representam uma tentativa de ruptura com um modelo imposto à sociedade, com o objetivo de provocar transformações, que não seriam facilmente engendradas por outras organizações institucionalizadas, a exemplo de partidos políticos ou organizações não governamentais (FLÓREZ-FLÓREZ, 2009). Por isso, aos movimentos sociais cabe a tarefa de, com resiliência, construir alternativas para o enfrentamento de questões coletivas, como a preservação ambiental, a reorganização fundiária, ou mesmo ao neoliberalismo global (EVANS, 2008).

Surgidos da necessidade de se discutir os inúmeros problemas que envolvem a sociedade, os movimentos sociais são complementos à democracia, evidenciando a necessidade de incluir a participação ativa dos sujeitos envolvidos nos arranjos institucionais que discutam o estabelecimento de políticas públicas e das respectivas normas (ROVER, 2004; EVANS, 2008; POLANYI, 2000 [1944]).

O que se preconiza, com adoção de ocupações, não é uma subversão da ordem democrática social, mas um exercício de liberdade e de participação social, influenciando o debate político, com ações visíveis, periódicas e não violentas, um

exercício de “ativismo público” (CARTER, 2010).

As ações promovidas pelo ativismo popular voltam-se a: (1) atrair a atenção pública; (2) influenciar as políticas do Estado por meio de pressão, do lobby e das negociações; e (3) configurar as ideias, os valores e as ações da sociedade em geral. (...) Diferentemente de outras abordagens ao conflito social, a orientação não violenta do ativismo público faz com que ele seja compatível com a sociedade civil e proporcione um instrumento democrático legítimo para fomentar a mudança social (CARTER, 2010, p. 203).

O exercício do ativismo público depende de dois requisitos: oportunidades políticas, que consistem na possibilidade, não obstaculizada pelas organizações de poder – Estado, grandes grupos econômicos e políticos –, de se exercer as atividades dos movimentos sociais; e recursos mobilizadores, ou seja, a existência de uma rede formal e informal de recursos humanos, materiais e imateriais. Com a existência ampla das condições, há um “engajamento crítico sustentado”, interseccionando a sociedade civil organizada e a sociedade política, a ponto de provocar alterações na estrutura política e econômica vigente, por meio de negociações com o Estado (CARTER, 2010).

Com o desequilíbrio dos requisitos, há também uma dificuldade de se estabelecer uma interação entre o Estado e as demais forças sociais. Caso as oportunidades políticas e os recursos mobilizadores forem baixos, haverá resistências cotidianas e enfraquecidas, em meio a “pedido suplicantes”, carentes de apoio. Se as oportunidades políticas forem altas e os recursos mobilizadores baixos, haverá uma “confrontação desordeira”, exercida por meio de “revoltas dispersadas”, impossibilitadas de se articularem. Ademais, se as oportunidades políticas forem baixas, mas os recursos mobilizadores forem altos, estabelecer-se-á “insurgência armada”, ocasionando “lutas agressivas” entre os diversos grupos sociais e entre os grupos sociais e o Estado (CARTER, 2010).

Em outros termos, o movimentos sociais e as lutas por direitos coletivos podem ser pensadas dentro da sociobiodiversidade enquanto fundamento do Estado

Democrático Brasileiro, ainda que o pensar universalizante por parte dos agentes do Estado acaba por esquecer da pluralidade que o (trans)forma (CAVALHEIRO; OLIVEIRA JÚNIO; LYRA, 2022).

Assim, é também possível enxergar as ocupações e as reivindicações sociais como uma forma de luta por reconhecimento e efetivação de direitos, silenciados por discursos hegemônicos (HONNETH, 2003). Como forma de dominação hegemônica, o Estado acaba auxiliando, por meio de violências institucionais ou mesmo físicas, para a manutenção de um certo consenso ideológico das classes políticas e sociais dominantes, em uma relação de poder-saber (POULANTZAS, 2000).

Na tentativa de tornar aceitável o exercício da violência, forma-se um discurso de lei e ordem, em nome da proteção da propriedade e dos bons costumes, que se institucionaliza com o apoio de parte da sociedade. Essa parcela da sociedade acredita que está tendo os seus direitos resguardados, quando na verdade está abrindo mão dos seus direitos de reivindicar e provocar mudanças na estrutura social (im)posta (POULANTZAS, 1977).

Dessa forma, em um autoritarismo hegemônico, em nome da “lei e da ordem, da segurança dos cidadãos, das necessárias restrições aos abusos das liberdades democráticas”, a violência é legitimada contra quem tenta se opor, tomando “ares de democrática” (SILVA, 1983, p. 78).

Sendo assim, as ocupações do projeto Pontal podem ser compreendidas como medidas para reivindicação de direitos e resistências a um modelo de desenvolvimento excluente, configurando um exercício de ativismo público, evidência da necessidade de construção de uma agenda política e jurídica participativa, que englobe a democracia por meio do envolvimento ativo dos diversos atores sociais (CARTER, 2010; WOLKMER, 2015). Por sua vez, a judicialização dos conflitos pode ser compreendida no contexto das relações de poder que visam desacretitar os movimentos sociais, silenciando suas lutas por reconhecimento (HONNETH, 2003; POULANTZAS, 2000).

Um rearranjo social democrático, em que os diferentes sujeitos participem da formulação e implementação de políticas públicas pode ser o caminho para que um modelo de desenvolvimento sociambiental possa ser praticado, sem que a questão agrária seja vista como um entrave político e que os movimentos sociais sejam marginalizados (ROVER, 2004; EVANS, 2008).

A participação dos povos locais e de seus saberes deve ser levada em conta para a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento (RIGOTTO *et al.*, 2016). Nesse sentido, as parcerias propostas por Evans (2004) devem ser compreendidas dentro de uma nova possibilidade de organização político-social, em que o setor público, a sociedade civil organizada e o setor privado se rearranjam para promover mudanças positivas para a coletividade, contudo não é essa a motivação das parcerias no Brasil, que, por meio da desestatização, repetem o modelo neoliberal de exclusão econômica, política e social (DIAS; CAIRO, 2014; BASTOS, 2015; DERANI, 2002).

A partir dessa lógica, salienta-se que o projeto de irrigação do Pontal poderia se consolidar como uma importante política pública de transformação social do semiárido brasileiro, contudo, é na motivação que reside o problema: enquanto a água serve à ampliação do agrohidronegócio, os problemas do sertão se asseveram (FERREIRA, 2015; TEIXEIRA, 2016; DOURADO, 2015; DOURADO; THOMAZ JUNIOR, 2014; SOUZA, 2015; CASTRO *et al.*, 2013).

Entretanto, ao invés de dialogar com os movimentos sociais e estudar novas formas de parcerias ou arranjos sociais que viabilizassem o projeto Pontal em uma perspectiva de integração dos vários atores envolvidos, o poder público optou por lançar editais para a venda de lotes irrigáveis e não irrigáveis do projeto. Com 299 unidades parcelares familiares, destinadas a pequenos produtores, totalizando 1.792,80 hectares irrigáveis e 214,14 hectares não irrigáveis, e 37 unidades parcelares empresariais, totalizando 1.717,22 hectares irrigáveis e 823, 43 hectares não irrigáveis, a CODEVASF publicou o edital no final de 2017, com previsão para

conclusão do processo licitatório em 2018 (CODEVASF, 2017a; CODEVASF, 2017b).

Quanto aos processos judiciais de reintegração de posse, em que pese todas terem liminares que concederam a reintegração de posse, nenhuma ainda foi efetivada, estando suspensas por determinação judicial (TRF 5, 2015; TRF 5, 2016; TJPE, 2014). Contudo, no final de 2017, em sede de uma ação de obrigação de fazer com pedido de tutela de urgência, um assentado ingressou na justiça solicitando o cumprimento de um acordo realizado entre o INCRA, a CODEVASF e os movimentos sociais (TRF 5, 2017).

Em sua decisão, no dia 07 de dezembro de 2017, a juíza competente determinou que:

1. Nos próximos dias, representantes do INCRA e da CODEVASF irão as áreas ocupadas para: a. Cadastro (ou atualização do cadastro) dos ocupantes; b. Levantamento de Informações quanto a produção agrícola dos ocupantes, bem como prazo de eventual colheita; c. Identificação dos Ocupantes que possuam perfil para a Reforma Agrária; 2. Paralelamente, o INCRA e a CODEVASF buscarão identificar áreas na região para instalação provisória dos ocupantes com perfil para reforma agrária até que solução definitiva seja construída. No referido levantamento, serão buscadas áreas da SPU, do INCRA e da Codevasf, eventualmente disponíveis para utilização provisória na região de Petrolina e áreas vizinhas, inclusive da Bahia; 3. O INCRA, paralelamente, iniciará o trabalho em parceria com a comunidade e com o MST, para identificação de áreas de obtenção na região de Petrolina e áreas vizinhas, inclusive da Bahia, na busca de solução definitiva (TRF 5, 2017).

Logo, a solução da justiça para os conflitos agrários do perímetro irrigado do Pontal foi limitar até o dia 3 de julho de 2018 para que o poder público assentasse os envolvidos, após o devido cadastro e preenchimento dos requisitos, em outras áreas que tivessem água suficiente para a utilização das famílias. Sendo assim, a área do projeto Pontal ficaria livre para ser reintegrada ao projeto e vendida conforme a nova proposta da CODEVASF (TRF 5, 2017).

Tanto a decisão judicial quanto a opção por vender os lotes irrigáveis

demonstram que a finalidade dos projetos de irrigação nunca foi a reforma agrária, um desenvolvimento rural socioambiental ou mesmo prover água em regiões de seca, mas sim a de prover um crescimento econômico desestatizando as terras públicas, primeiro por meio da PPP, depois utilizando a CDRU, e, por fim, transferindo totalmente a área a particulares.

Conclusão

Quando se trata de ações que envolvem a terra, a água e os territórios, as políticas públicas e os respectivos instrumentos jurídicos para a sua consecução devem ser elaborados dentro da proposta de (des)envolvimento, o que culmina, em se tratando de desenvolvimento rural, na discussão de estratégias de enfrentamento da questão agrária. Contudo, observou-se que as práticas políticas brasileiras nem sempre se adequam à teoria constitucional, o que configura um rural que, ao invés de perseguir os objetivos constitucionais, servem a um pequeno grupo de interesses, acentuando os conflitos existentes.

Nesse contexto, as parcerias entre o poder público e poder privado, apesar de surgirem como espécies de arranjos sociais inovadores, afirmam-se, no Brasil, como instrumentos neoliberais, na medida em que se fundam em uma suposta ineficiência estatal para implementar práticas de transferência de capital para a iniciativa privada. As parcerias deveriam consolidar uma integração da sociedade civil organizada na efetivação de serviços públicos, afastando-os dos interesses individuais que envolvem os desvios dos agentes públicos, mas acabam servindo para aumentar o privilégio de determinados grupos, aumentando a concentração de riquezas e as desigualdades sociais.

Em um contrassenso, ao mesmo tempo em que os entusiastas das parcerias clamam por um Estado subsidiário, em virtude de sua burocracia excessiva, ineficiência e corrupção, acreditam em um Estado forte, apto a transferir parte de suas

responsabilidades a parceiros privados com isenção e, em seguida, com capacidade para estabelecer regras e regulá-los.

Assim, a política brasileira de parcerias revela um arranjo institucional adaptado para a propagação de um modelo neoliberal, em que o público é visto como atrasado e o privado como moderno, culminando, por isso, em uma desestatização dos serviços públicos, em nome da reprodução das políticas de austeridade econômica, garantidoras de uma estratégia de crescimento econômico mundialmente padronizada. É nesse contexto que estão inseridos os projetos de irrigação para o semiárido brasileiro.

Os perímetros irrigados, inicialmente projetados para os pequenos produtores, e o enfrentamento da pobreza e da insegurança alimentar da região, assolada por baixos índices pluviométricos, são utilizados, a partir do final do século XX, para a expansão do agronegócio, baseado na fruticultura e na produção de grãos para a exportação. Conduzidos por grandes grupos empresariais nacionais e internacionais, os projetos de irrigação consolidam uma prática de apropriação da terra, da água e, conseqüentemente, do trabalho precário, farto e sazonal da população da região, em um modelo neoliberal que pode ser denominado agrohidronegócio, em que o desenvolvimento econômico vem em primeiro lugar.

O agrohidronegócio transforma parte do sertão em um cenário de potencialidades econômicas, construídas sobre um cenário de extrema concentração de renda, de terras e, também, de água. Em lugar da ausência de recursos hídricos, os terrenos irrigados são verdadeiros “oásis” em meio ao semiárido, sendo capazes, inclusive, de exportar o seu bem mais precioso, a água, por meio de frutas e grãos, que tanto a consomem.

Em meio a tantas contradições, a região de Petrolina, localizada no polo de desenvolvimento Petrolina-Juazeiro, na divisa de Pernambuco com a Bahia, foi a escolhida para implementar um novo arranjo institucional, uma parceria público-privada, seguida de concessão de direito real de uso.

Assentadas em um modelo de desenvolvimento neoliberal, a PPP e a CDRU se mostraram ineficazes para tratar da questão agrária, especialmente por serem projetadas como se o único problema da região fosse o econômico, relegando as questões ambientais, culturais e sociais a um segundo plano, que se resolveriam com o crescimento da região.

Ao privilegiar, em seu processo licitatório, a lógica empresarial, o agrohidronegócio e a agricultura para importação, a CODEVASF recria as condições para a expansão de um modelo excludente, em que a água, a terra e o que se produz nela seriam controlados por interesses dos parceiros privados, promovendo desigualdades no semiárido. Essa percepção motiva as ocupações das áreas pelos movimentos sociais e associações locais, em uma tentativa de se inserirem na política pública de irrigação através da reforma agrária, com a divisão das terras irrigadas pertencentes ao poder público.

Por sua vez, a judicialização dos conflitos, em três ações de reintegração de posse, referentes às três ocupações existentes em 2017, demonstram a necessidade de um rearranjo institucional, em que o Estado consiga inserir a sociedade (não só parte dela que se organiza politicamente e economicamente) em um debate para as escolhas de políticas públicas em um modelo de desenvolvimento socioambiental, que corresponda ao preconizado no ordenamento jurídico brasileiro.

Conclui-se, assim, que as parcerias, do modo como estão normatizadas, não configuram instrumentos jurídico-políticos adequados para a promoção de um (des)envolvimento rural nos moldes constitucional, enfrentando a questão agrária brasileira.

Referências

BANCO MUNDIAL. **Brazil Irrigated Agriculture in the Brazilian Semi-Arid Region: Social Impacts and Externalities.** Main Report. abr. 26. 2004.

BASTOS, P. P. Z. **Austeridade para quem?** A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 257, ago. 2015.

BELIZÁRIO, W.; MORAIS, L. B. V. Alternativas produtivas frente ao agrohidronegócio: agroecologia e a produção de alimentos orgânicos no contexto da região metropolitana de Goiânia. **Revista Mirante**, Anápolis, v. 10, n. 1, jun., pp. 1-21. 2017.

BESSARIA, D. N. **O projeto Pontal pode ser utilizado para realizar a reforma agrária?** 2017. Disponível em: <https://pontocritico.org/23/09/2017/o-projeto-Pontal-pode-ser-utilizado-para-realizar-reforma-agraria/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Nova delimitação do semi-árido brasileiro**. Brasília. 2005a.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Relatório Final**: Grupo de Trabalho Interministerial para redelimitação do semi-árido nordestino e do polígono das secas. Brasília. 2005b.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Sobre o PAC**. 2018. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 15 jan. 2018. [página não mais disponível].

BRASIL. 2013. Lei nº. 12.787, de 11 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil**: Poder Executivo, Brasília, DF, 14 de janeiro.

CARTER, M. Origem e consolidação do MST no Rio Grande do Sul. In: CARTER, M. (Org.). **Combatendo a desigualdade social**: O MST e a Reforma Agrária no Brasil. São Paulo: Editora UNESP, p. 199-235. 2010.

CASTRO, L. T. *et al.* Modelos organizacionais para parcerias público-privadas na irrigação pública no Brasil. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 48, n. 2, abr./mai./jun., p. 268-280. 2013.

CAVALHEIRO, L. N.; OLIVEIRA JÚNIOR, J. A.; LYRA, J. F. D. C. Jurisdição Constitucional e sustentabilidade: garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao encontro da sociobiodiversidade brasileira. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. Curitiba, v. 67, n. 1, p. 9-28, jan. abr. 2022.

CODEFASV. Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. **Termos de referência. Concessões de Direito Real de Uso**. Brasília. 2012.

CODEFASV. Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. **Elenco de projetos públicos de irrigação**. Brasília. 2020. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/linhas-de-negocio/irrigacao/projetos-publicos-de-irrigacao/elenco-de-projetos>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CODEFASV. Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. **Processo 59500.000337/06-22**. Brasília. 2010a.

CODEFASV. Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. **Processo 59500.000683/10-97**. Brasília. 2010b.

CODEFASV. Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. **Processo 59500.000933/2014-12**. Brasília. 2014.

CODEFASV. Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. **Processo**

59500.000595/12-57. Brasília. 2015.

CODEFASV. Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. **Relatório – Determinação nº 23, de 24 de março de 2017**. Brasília. 2017c.

CODEFASV. Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. **Edital 34/2017** – Concorrência – Alienação de 37 (trinta e sete) unidades parcelares empresariais para a implantação de empreendimentos agrícolas, agropecuários e agroindustriais, no projeto de irrigação Pontal, localizado no município de Petrolina, Estado de Pernambuco. Brasília. 2017a.

CODEFASV. Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. **Edital 35/2017** – Concorrência – Seleção de irrigantes para ocupação de 299 unidades parcelares familiares no projeto de irrigação Pontal, localizado no município de Petrolina, estado de Pernambuco. Brasília. 2017b.

CODEFASV. Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco. **Contrato nº 0.061.00/2013** – Contrato de Concessão de Direito Real de Uso e outras avenças. Brasília: 2013. 2013.

CPRH. Companhia Pernambucana de controle da Poluição Ambiental e de Administração do Recursos Hídricos. **Ata da audiência pública do projeto de irrigação Pontal Sul realizada no distrito de Uruas, município de Petrolina**. Petrolina. 1996.

DELGADO, G. C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965 – 2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2012.

DERANI, C. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na Produção Econômica**. São Paulo: Editora Max Limonad. 2002.

DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 2, dez. p. 337-362. 2014.