



**A ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL
BRASILEIRO NO DESENVOLVIMENTO
DA AGRICULTURA IRRIGADA NO
CENTRO-OESTE**

**THE ROLE OF THE BRAZILIAN FEDERAL GOVERNMENT IN THE
DEVELOPMENT OF IRRIGATED AGRICULTURE IN THE MIDWEST**

A ATUAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO NO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA IRRIGADA NO CENTRO-OESTE

THE ROLE OF THE BRAZILIAN FEDERAL GOVERNMENT IN THE DEVELOPMENT OF IRRIGATED AGRICULTURE IN THE MIDWEST

Aparecida Ceila Teixeira Batista¹ | Caroline Siqueira Gomide²

Suzi Maria de Cordova Huff Theodoro³

Recebimento: 13/08/2024

Aceite: 19/11/2024

¹ Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (UNB). Brasília – DF, Brasil.
E-mail: ceila2@hotmail.com

³ Doutora em Desenvolvimento Sustentável (UNB).
Docente da Universidade de Brasília. Brasília – DF, Brasil.
E-mail: suzihuff@gmail.com

² Doutora em Geologia (UNB).
Docente da Universidade de Brasília. Brasília – DF,
Brasil. E-mail: carolinegomide@unb.br

RESUMO

A partir deste trabalho, elegemos como objetivo analisar o alcance das políticas públicas implementadas pelo Governo Federal Brasileiro voltadas à agricultura irrigada no Centro-Oeste, sob o signo do desenvolvimento regional. Para tanto, metodologicamente, lançamos mão de pesquisa bibliográfica e documental, para identificarmos o estado dos levantamentos oficiais e de organismos internacionais sobre o desenvolvimento da agricultura irrigada no país, bem como a estruturação dos arranjos legais e institucionais que estimulem o segmento na região Centro-Oeste, mediante a utilização de recursos públicos federais. Os dados permitiram averiguar que o incentivo que se projeta para o setor na região considera o modelo de agricultura e estrutura fundiária predominantes nela, visando ao atendimento da função do Brasil na divisão internacional do trabalho, como exportador de *commodities*.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Irrigação. Recursos federais.

ABSTRACT

Based on this work, we have chosen as our objective to analyze the scope of public policies implemented by the Brazilian Federal Government aimed at irrigated agriculture in the Midwest, under the sign of regional development. To this end, methodologically, we used bibliographical and documental research to identify the status of official surveys and those of international organizations on the development of irrigated agriculture in the country, as well as the structuring of legal and institutional arrangements that stimulate the segment in the Midwest region, through the use of federal public resources. The data made it possible to verify that the incentive projected for the sector in the region considers the predominant model of agriculture and land structure in the region, aiming at fulfilling Brazil's role in the international division of labor, as an exporter of commodities.

Keywords: Creative Economy. Creative Territories. Hybrid Networks.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa dedicou-se à compreensão do incentivo à irrigação com utilização de recursos públicos federais do Governo Brasileiro no Centro-Oeste, em nome do desenvolvimento regional, num cenário em que a região é apontada como uma área de grande potencial para expansão da agricultura irrigada, conforme trabalhos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA (2016, 2019 e 2021) e da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO, e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (2017). Observamos também que arranjos legais e institucionais estão sendo elaborados e implementados diante de tal panorama. Assim, consideramos a necessidade de reflexão sobre a situação atual e o rumo que se anuncia, em virtude da(s) política(s) pública(s) adotada(s).

No Brasil, as desigualdades sociais representam um problema crônico, pelo menos na conformação em que é conhecido historicamente a partir da colonização portuguesa sobre este país. Esse problema tem sido alvo de estudos que o conectam também às desigualdades regionais, em partes do país ou em territórios deficitários no que se refere ao desenvolvimento, conforme Diniz (2009), o qual relata que as obras de Simonsen (1944) e Prado Junior (1996) trazem os elementos explicativos da ocupação territorial no Brasil (açúcar, pecuária, mineração, café, borracha, cacau, mate etc.). No entanto, Furtado foi o primeiro a articular esses fundamentos com o desenvolvimento



regional e com a formação de estruturas subdesenvolvidas. Castro ([1956] 1984) já trazia uma relação de equivalência entre subdesenvolvimento econômico e fome, como exteriorização mais dramática das desigualdades sociais. Numa atualização dessa questão, outros teóricos entendem que o subdesenvolvimento abrangeria uma gama de situações, pois o desenvolvimento, conforme Amartya Sen (2010), seria um processo de aquisição de liberdades substantivas e instrumentais que objetivariam muito além das necessidades básicas.

O desenvolvimento regional, por sua vez, aparece como uma expressão que, ao longo do tempo, é alvo de (re)interpretações, mas frequentemente indicado como possibilidade de superação das desigualdades sociais, por meio da abordagem regionalizada ou territorializada do problema. É onde também se localiza a irrigação como instrumento e política pública institucionalizada para o alcance dessa meta. Questão de vital importância é também o estudo sobre o desenvolvimento territorial rural, levando-se em conta as características dos espaços rurais e as disputas que se estabelecem por eles: de um lado, o agronegócio, com todo o aparato teórico e político que o sustenta; de outro, o campesinato, em resistência por sobrevivência e reprodução. Com apoio nos pressupostos trabalhados por Fernandes (2004), ressaltamos a natureza do desenvolvimento rural observado no país e mais especificamente no Centro-Oeste, como um processo encadeado pela conflitualidade em torno de territórios, que estão em constante movimento de desestruturação, criação e recriação.

Enleando todos esses aportes, inspiram esta pesquisa a teorização e a prática de Celso Furtado, reconhecido estudioso brasileiro das desigualdades regionais e sociais do país, sobre desenvolvimento e modernização que seja compatível com a autonomia na eleição de valores por uma determinada sociedade, como caminhos para ultrapassar a “heterogeneidade social” e alcançar o bem-estar coletivo. Nas palavras do saudoso professor, constou a percepção de que “os principais obstáculos à passagem da simples modernização mimética ao desenvolvimento propriamente dito cimentavam-se na esfera social” (Furtado, 2007, p. 48).

À vista dessas contribuições teóricas, encontramos o Centro-Oeste, que é considerado uma região de expansão do agronegócio, com uso em ascensão da irrigação por pivôs centrais - o que indica irrigação em grandes propriedades (ANA, 2019) - custeada essencialmente pela iniciativa



privada, com 355.103 ha equipados com esse método de irrigação, área que só foi menor que a do Sudeste, o qual apresentou 618.000 ha, considerando dados do Censo Agropecuário de 2017 do IBGE. Os estados de Goiás e Mato Grosso responderam por 26% da totalidade da área nacional equipada por pivôs centrais, ressaltando-se ainda que a região Centro-Oeste contou com 53,2% da área dos estabelecimentos agropecuários ocupada por estabelecimentos com mais de 2.500 ha (IBGE, 2020). Questões se levantam sobre esse modelo, inserido em um quadro mais amplo de modernização da agricultura financiada com recursos públicos federais, como a indagação sobre que espécie de desenvolvimento ele tem trazido. As instituições públicas e organismos internacionais que estudam irrigação em alguma medida, como a ANA e a FAO, estão rastreando e consolidando dados, além de fazer projeções para o caminho da agricultura irrigada na região.

O objetivo da pesquisa que originou este trabalho foi analisar o alcance das políticas públicas implementadas pelo Governo Federal que estejam voltadas à agricultura irrigada no Centro-Oeste, sob o signo do desenvolvimento regional. Nesse sentido, buscamos responder à seguinte pergunta: como e por que se projeta o incentivo à agricultura irrigada no Centro-Oeste, mediante políticas públicas com uso de recursos públicos federais? Entre as possíveis respostas à tal questão, podemos considerar o cenário socioeconômico da região e os arranjos legais e institucionais, consubstanciados na Emenda Constitucional nº 89/2015, que promoveu a extensão de prazo para garantia de priorização de recursos federais destinados à irrigação nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, e a Lei 12.787/2013 (Brasil, 2013), que instituiu a mais recente Política Nacional de Irrigação. Essas normas vêm na trilha do ressurgimento da Sudeco, em 2009, e desencadeia a acentuação da presença institucional na região, por meio de uma das estatais federais, Codevasf, mediante alteração, em 2018, da lei que autorizou a criação desta empresa pública (Lei nº 6.088/1974).

A pesquisa se conecta diretamente ao campo do desenvolvimento regional, uma vez que a irrigação é objeto de uma política pública nacional específica (Lei 12.787/2013), que elencou, entre seus objetivos, a promoção do desenvolvimento local e regional em bases sustentáveis. Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Regional, conforme a Lei nº 14.600/2023 (Brasil, 2023), deve conduzir a Política Nacional de Irrigação, observando o Decreto nº 11.962/2024 (Brasil, 2024), que instituiu a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, sendo que o Centro-Oeste, junto



com o Norte e o Nordeste, é indicado como região prioritária na escala macrorregional.

Essa identificação feita pelo poder público quanto à agricultura irrigada como um instrumento do desenvolvimentismo, capaz de contribuir para a redução de desigualdades sociais e regionais, remonta ao primeiro documento que buscou sistematizar propostas claramente elaboradas para serem adotadas sob uma política pública para o desenvolvimento de uma determinada região brasileira, no caso, o Nordeste. Embora a irrigação já tivesse sido cogitada anteriormente para reduzir o impacto das secas, foi o Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN (1959) que formalizou um conjunto de ideias para o desenvolvimento e a melhoria das condições de vida da população nordestina, sendo que uma das medidas indicadas foi a irrigação de determinadas áreas.

Como será pormenorizado adiante, o Centro-Oeste, desde os anos 1990, vem apresentando seguidos saltos no uso da agricultura irrigada em grandes propriedades rurais. Esse movimento tem despertado o interesse de estudiosos e gestores e os incentivado a fazer projeções. Nesse passo, o poder público, orientado pelos paradigmas teóricos predominantes, formula políticas públicas que buscam explorar a capacidade de desenvolvimento da região diante do contexto visualizado. A partir dessas observações, este trabalho pretende fazer sua contribuição para os estudos do desenvolvimento regional.

IRRIGAR EM NOME DE QUAL DESENVOLVIMENTO?

Neste ponto, é oportuno um ingresso mais direto na interpretação de desenvolvimento de Amartya Sen, levando em consideração que a conflitualidade das relações sociais no campo produz desenvolvimentos diferenciados. Para Sen (2010), o desenvolvimento não se restringiria ao crescimento econômico e, como prova, apresenta uma série de evidências, como a existência de países com alto nível de Produto Interno Bruto – PIB, e baixos níveis de desenvolvimento humano, o Brasil sendo nomeado expressamente por ele como exemplo deste caso. Para o autor, há uma espécie de confusão entre o que podem ser instrumentos para o desenvolvimento, tais como aumento de renda, tecnologias e industrialização, com o fim (objetivo) do processo. Ainda de acordo com Sen (2010), o desenvolvimento seria atingido por um progressivo aumento de



liberdades substantivas e instrumentais, que mutuamente contribuiriam para esse acréscimo. Desta forma, liberdades econômicas que proporcionem uma boa nutrição dos indivíduos e oportunidades de educação e saúde (que podem requerer ação pública) podem influenciar a aquisição de liberdades políticas (oportunidades de participar de debates e decisões políticas), as quais, por sua vez, podem ampliar aquelas liberdades econômicas.

A diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento também foi enfrentada diretamente por Celso Furtado, sendo que o crescimento limitar-se-ia à preservação de privilégios dos setores materialmente mais abastados da sociedade e suas demandas insulares de modernização. Por sua vez, o desenvolvimento teria como substrato um projeto social, priorizando a efetiva melhoria das condições de vida da população, quando então “o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento” (Furtado, 2004, p. 4). Ele procurou entender a formação da economia nacional sob a perspectiva histórica. Depois, ao se integrar à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, uma divisão temática e regional da ONU, recebeu influência fundamental de Raúl Prebisch, o qual havia trabalhado para formular a teoria cepalina da relação centro-periferia, para explicar o subdesenvolvimento. Segundo essa teoria, no mundo capitalista, os países cumpririam papéis definidos, onde os do centro, desenvolvidos e industrializados, realizariam atividades que lhes traziam mais divisas, enquanto os países da periferia, geralmente produtores de gêneros alimentícios, acumulavam perdas econômicas nas trocas com os países do centro, o que impedia o desenvolvimento daqueles. A solução indicada pelos cepalinos era a industrialização dos países subdesenvolvidos.

Celso Furtado percebeu, em sua evolução teórica e prática, que a mera industrialização não seria suficiente para superar o subdesenvolvimento. Nessa jornada, ele elaborou sua teoria do subdesenvolvimento, entendendo que tal condição seria um processo histórico autônomo, isto é, os países não necessariamente teriam de cumprir etapas ordenadas e obrigatórias para atingirem grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas, seria necessário levar em conta essa peculiaridade (Furtado, 2009). Outros elementos se incorporaram aos estudos de Furtado, sendo a dimensão cultural a mais destacada, uma vez que, segundo ele, a adoção, pelas classes dominantes, dos padrões



de consumo dos países de níveis de acumulação muito superiores aos nossos seria a causa da elevada concentração de renda, da persistência da heterogeneidade social e da forma de inserção no comércio internacional (Furtado, 2007).

Apesar de distorções, a teoria muniu a prática política, resultando em que, entre os objetivos da Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988), encontram-se a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais, que primeiro ocorrem na escala do território, inserido num mundo globalizado. Santos (2002) tratou do território no contexto da globalização em múltiplas ocasiões e cravou que há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, por estarem relacionadas ao o lugar onde cada pessoa se encontre. Ele demarca que território, em estrito senso, são espaços físicos, mas território usado são objetos e ações que se identificam com o espaço humano, espaço habitado (Santos, 1998). Em seguida, ele passa a expor sobre um novo funcionamento do território, baseando-se em configurações denominadas de horizontalidades e verticalidades. As primeiras se refeririam aos lugares vizinhos unidos por uma contiguidade territorial; as segundas seriam formadas por pontos distantes uns dos outros. Horizontalidades e verticalidades coexistiriam no território, mas com funções diferentes, podendo inclusive serem oponentes. Essa simultaneidade de funções geraria “solidariedades” sob três formas no território atual: homóloga, complementar e hierárquica. Nas solidariedades homóloga e complementar, ocorreria o domínio de forças localmente centrípetas, das formas e das técnicas, ao passo que a solidariedade hierárquica seria regida por forças centrífugas, normas e política. Nessa configuração dialética do território, haveria um controle local da parcela técnica da produção e um controle remoto da parcela política da produção.

Desse modo, o pensamento de Milton Santos se aproxima significativamente da teorização de Celso Furtado. Isso já havia sido percebido por Goulart (2006). Segundo essa autora, os pontos de contato entre os pensadores citados estão especialmente em que as categorias de solidariedades homólogas e complementares, cunhadas por Milton, podem permitir a homogeneização social demandada por Furtado, em seu conceito ampliado de desenvolvimento, que dá posição fundamental à cultura. Mas, a par disso, uma advertência já era feita por Goulart, quando realçava que o fortalecimento das vocações locais não deveria refazer o percurso das



vantagens comparativas, o que levaria à perpetuação da estrutura centro-periferia. A teoria das vantagens comparativas é uma formulação da economia clássica, elaborada por David Ricardo, revisitada mais recentemente por Paul Krugman. Para Krugman, Obstfeld e Melitz (2015), o aumento de produção estimulado pelo comércio internacional é decorrente da especialização dos países em produzirem a mercadoria em que tenham uma vantagem comparativa. Esta ocorreria quando o custo de oportunidade na produção de um bem, em relação a outros bens, fosse menor em um país na comparação com outros. É esse o arcabouço teórico secular que sustenta a segregação de funções dos países no comércio internacional ou a divisão internacional do trabalho e, simplificada, coloca países em “caixas”, com as etiquetas de exportadores de tecnologia e produtos industrializados ou exportadores de matérias-primas. Será objeto de análise mais detalhada em etapa seguinte.

Por ora, servimo-nos da compreensão de Santos, vista anteriormente, sobre o território e a atuação dialética entre as forças que nele atuam. Nesse aspecto, é necessário tratar um pouco mais sobre o desenvolvimento territorial rural, por meio do qual se sucedem as relações no campo, onde se estabelece a agricultura irrigada. Esse desenvolvimento se caracteriza por um processo dinamizado pela conflitualidade em torno de territórios, sendo essencial entender como ocorrem territorialização, desterritorialização e reterritorialização (TDR) no ambiente em que o agronegócio e o campesinato disputam espaço. Primeiramente, como esclarece Fernandes (2004), a conflitualidade é um processo constante alimentado pelas contradições e desigualdades do capitalismo. O movimento da conflitualidade é paradoxal ao promover, concomitantemente, a territorialização – desterritorialização – reterritorialização de diferentes relações sociais e desenvolvimentos. A territorialização do agronegócio se materializa com o aumento da concentração fundiária pela expansão da aquisição de terras (de maneira lícita ou até mesmo ilícita), provocando a desterritorialização do campesinato, por meio da precarização das relações de trabalho, da expropriação de terras e da migração dos trabalhadores rurais.

Em abono dessa informação, conforme o IBGE (2020), com dados do Censo Agropecuário de 2017, a região Centro-Oeste contou com o menor número de estabelecimentos agropecuários (347.263), mas a maior área deles (112 milhões de hectares), acarretando uma área média de



322 hectares. Ainda, na mesma região, 10% do total de estabelecimentos tinha mais de 500 hectares, ao passo que, na região Nordeste, essa situação ocorreu em somente 0,7% dos casos. A concentração fundiária mostrou-se mais intensificada na região Centro-Oeste, onde 53,2% da área dos estabelecimentos agropecuários ocupava propriedades com mais de 2.500 hectares. Desse modo, apenas 2,4% do número total de estabelecimentos da região representava mais da metade da área total ocupada por estabelecimentos na região. De outro lado, 57% dos seus estabelecimentos tinham até 50 hectares e ocupava apenas 3,3% da área.

Já a Comissão Pastoral da Terra – CPT (2023) afirma que, no ano de 2022, contabilizaram-se 1.107 conflitos no campo, na região da Amazônia Legal, correspondendo a mais da metade de todos os conflitos ocorridos no país (54,86%). A instituição registra também que, em 2022, a divisão entre responsáveis por ocorrências de conflito por terra ficou assim: fazendeiros (23%); governo federal (16%); empresários (13%) e grileiros (11%). Comparando com o ano de 2021, chama atenção a participação do governo federal nos conflitos por terra, passando de 10% para 16%.

Em contrapartida, o campesinato tenta recuperar seus territórios (reterritorialização), utilizando-se de várias estratégias de resistência, tais como, ocupações e assentamentos, organizados ou estimulados por movimentos sociais ligados aos trabalhadores rurais. Os assentamentos representam uma política institucionalizada, executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no âmbito federal.

Além de assentamentos, outras políticas públicas têm sido elaboradas e executadas, de acordo com paradigmas que se impõem sobre o tema do desenvolvimento rural. Grisa e Schneider (2015) identificaram três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. A primeira geração foi representada por medidas construtivas de um referencial agrícola (crédito rural, seguro de produção e de preço) e agrário (reforma agrária), quando da redemocratização e arrefecimento do regime militar instaurado em 1964. A segunda geração veio já no ápice das políticas neoliberais, quando, a partir de 1997/1998, passou-se a compreender que o Estado deveria atuar para corrigir falhas de mercado, notadamente no combate à pobreza rural. A terceira geração, a partir de 2003, foi marcada por um referencial pautado pela construção de mercados para a segurança alimentar e



a sustentabilidade ambiental, de que são exemplos o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Por sua vez, Fernandes (2004) entende que os paradigmas teóricos podem intensificar ou reduzir os conflitos, à medida que influenciam a sociedade e a formulação de políticas públicas. A distensão da questão agrária seria fomentada por um modelo de desenvolvimento que reduzisse a conflitualidade, desconcentrasse terra e riquezas, valendo-se da luta pela terra, da reforma agrária e de formação da agricultura camponesa, o que traria diminuição das desigualdades, ao passo que se fortaleceriam o desenvolvimento regional e a democracia.

Nesse ponto, retornamos para o Estado brasileiro, que, de acordo com o paradigma teórico adotado, pode ser agente na distensão das relações no espaço agrário. Verificamos que o Governo Federal elege a promoção do desenvolvimento regional como forma de superação de desigualdades sociais e regionais. Esse compromisso tem seu fundamento na própria Constituição Federal (Brasil, 1988), que, além de ter estabelecido a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos fundamentais da República, detalhou a abordagem regional do problema. E, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil, 1988), em seu art. 42, alterado pela Emenda Constitucional nº 89/2015, ficou determinada a prioridade das regiões Nordeste e Centro-Oeste no recebimento dos recursos destinados à irrigação durante 40 anos. Isso significa que, de tais recursos, 20% devem ser aplicados no Centro-Oeste. Desse percentual, 50% devem ser destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares que atendam aos requisitos legais.

Sorj (2008) explica a forma de atuação regionalizada como uma prática do Governo Federal, que, além de políticas nacionais, elabora políticas particulares para certas regiões que apresentam menor nível de desenvolvimento das forças produtivas, considerando a tendência em identificar espaços físicos como espaços legais, mesmo que isso implique tratá-los de forma a-histórica e como realidades permanentes. Afirma, ainda, que as políticas regionais devem se basear nas características do processo de formação e transformação das regiões, a partir das transformações na estrutura de classes e dos padrões de acumulação que moldam as relações sociais no conjunto da formação social. Além disso, lembra que há diferenças intrarregionais que



refletem desenvolvimentos não uniformes no espaço regionalizado. Ao lado de tais considerações, é preciso dizer que o desenvolvimento regional é um conceito que permite outras interpretações teóricas, havendo, conforme Cargnin e Bandeira (2015), uma tendência a considerar a necessidade de uma política regional capaz de operar em múltiplas escalas territoriais, inclusive ajustando-se ao novo paradigma dominante no cenário internacional. Aparentemente, essa tendência teria sido acolhida, em termos normativos, com a atualização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional pelo Decreto nº 9.810/2019, sucedido pelo Decreto 11.962/2024 (Brasil, 2024).

É possível ver que, na nova PNDR, são eleitos como princípios, para reduzir desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, a atuação multiescalar no território nacional e o desenvolvimento sustentável, entre outros. A abordagem territorial inclui a escala macrorregional, com prioridade para Amazônia Legal, Nordeste e Centro-Oeste, para reduzir desigualdades inter-regionais, e escala sub-regional, representada por territórios prioritários definidos conforme critérios baseados na PNDR, visando reduzir as desigualdades intrarregionais. Especificamente em relação ao tema da irrigação, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDR, sucessor do Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, tem, de acordo com a Lei nº 14.600/2023, a competência de conduzir a Política Nacional de Irrigação, em cujos objetivos se encontram a promoção do desenvolvimento local e regional em bases sustentáveis, como elencado na Lei nº 12.787/2013 (Brasil, 2013). Tomando como base os dados da ANA (2021), esclarecemos que, no Centro-Oeste, a implantação de perímetro público de irrigação, carro-chefe da anterior Política Nacional de Irrigação, coube ao Estado de Goiás, constando apenas o de Luiz Alves do Araguaia, no Município de São Miguel do Araguaia. A par disso, na região, houve outras iniciativas pontuais na execução de políticas públicas para a irrigação, com destaque para o Prodecer (Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados), assinado em 1974 e implementado a partir de 1979. O cenário, no entanto, vem se modificando, conforme veremos na análise e discussão dos dados e resultados tratados a seguir.



METODOLOGIA

A presente pesquisa, quanto à sua natureza, é classificada como básica estratégica, pois pretende contribuir com conhecimentos sobre um instrumento do desenvolvimento regional, qual seja, a agricultura irrigada, na região Centro-Oeste. Do ponto de vista da abordagem do problema, é qualitativa, com esteio na percepção de especialistas, além da coleta de dados oficiais acerca das políticas públicas já implementadas. De acordo com seus objetivos, é exploratória, pois é relativamente recente a estruturação de um sistema estatal federal para a indução do desenvolvimento, com foco na agricultura irrigada no Centro-Oeste. O método de abordagem é o dialético, que, de acordo com Lakatos (2003, p. 106), “penetra o mundo dos fenômenos através de sua ação recíproca, da contradição inerente ao fenômeno e da mudança dialética que ocorre na natureza e na sociedade.”. Como métodos de procedimento, combinam-se os métodos histórico e comparativo, resgatando a história das políticas públicas voltadas à irrigação no Centro-Oeste e cotejando o que foi implementado com o que se projeta. No que tange aos procedimentos técnicos, temos pesquisas bibliográfica e documental. Os textos se concentram em acervos institucionais, livros e outros trabalhos científicos. Os documentos são encontrados em instituições estatais, especialmente em seus *sites* oficiais.

No início da pesquisa, a coleta de dados partiu da reunião das principais leis e outras normas em torno do assunto, além de publicações, em que instituições estatais e organismos internacionais estavam se debruçando sobre o tema, como ANA (2016, 2019, 2021), FAO (2017) e IBGE (2020), quando notamos que o material referenciado se encontrava em sistematização e tais instituições estavam buscando compilar esses dados de forma mais objetiva.

Em seguida, realizamos uma revisão sistemática, tendo sido feitas buscas dos dias 09 a 17/05 de 2021, na base de dados da CAPES. Optamos pela busca avançada por assunto, ordenada por relevância, campos qualquer/contém, em qualquer idioma e ano, em todos os itens do tipo de material. Foram utilizadas as palavras-chaves e combinações com proeminência do emprego de expressões como “desenvolvimento regional”/“regional development” junto com o recorte espacial, na tentativa de conduzir melhor a direção da busca e por se tratar de um conceito essencial no estudo.



Desses primeiros documentos/referências acessados, extraímos que, especialmente desde os anos 1990, conforme dados da ANA (2021), a agricultura irrigada vinha avançando progressivamente na região Centro-Oeste do Brasil, na esteira da expansão do agronegócio, em que se destaca a exportação de grãos, como a soja, segundo registrou o IBGE (2020). Este avanço, que se materializou predominantemente em áreas de propriedade privada, de acordo com os mesmos dados da ANA (2021), chamou a atenção do poder público, que passou a organizar um aparato legal e institucional para atuar mais sistemática e intensamente nesse setor da região brasileira no século atual. Assim, pudemos delimitar que o recorte temporal da pesquisa orbitaria os marcos legais e institucionais criados para fazer frente a essa realidade do Centro-Oeste neste século.

A coleta de dados prosseguiu com o aporte de outras contribuições, como os dados da Comissão Pastoral da Terra, e referências bibliográficas de pessoas e instituições com reconhecida dedicação ao estudo do tema.

Na análise dos dados da pesquisa, dispusemos das contribuições teóricas de Cellard (2008), fazendo a análise preliminar dos documentos com observância do contexto histórico e social, dos autores dos documentos, da autenticidade e confiabilidade dos textos, da natureza destes e dos conceitos-chave e da sua lógica interna. Em seguida, na análise propriamente, procuramos reunir todas as partes da análise preliminar à qual acrescentamos os elementos da problemática e do quadro teórico.

A par disso, fizemos a análise das referências com base na Análise de Discurso da linha francesa de Pêcheux, utilizando especificamente as contribuições de Orlandi (2012), por meio das quais apreendemos que o procedimento de análise parte da superfície linguística, passando pelo objeto (configuração do *corpus* – limites, recortes, num ir-e-vir entre teoria, consulta ao *corpus* e análise, e ao longo de todo o trabalho) e delineando as formas discursivas observadas, para, ao fim, chegar ao processo discursivo, onde vemos a relação das formações discursivas com as formações ideológicas, para compreender os sentidos do dizer.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Segundo estudo da ANA (2021, p 18), nomeado de Atlas Irrigação e “[...] elaborado entre 2018 e 2020 a partir de um planejamento de etapas e de estratégias de execução traçado em 2017, logo após o lançamento da primeira edição”, o processo de incremento da produção pelo agronegócio no Centro-Oeste, na parte que se detém especificamente na agricultura irrigada, foi classificado como acelerado a partir da década de 1970, tornando-se mais expressivo a partir dos anos 1990. Nos últimos 20 anos, notabilizou-se como a região de maior expansão, capitaneada por Goiás e, mais recentemente, também por Mato Grosso, principalmente em razão da disseminação de pivôs centrais para produção de grãos e de canhões aspersores no manejo da cana de açúcar. A ANA (2021) informa que o Brasil possui 8,2 milhões de hectares equipados para irrigação - 35,5% com fertirrigação com água de reuso (2,9 Mha) e 64,5% com irrigação com água de mananciais (5,3 Mha). O setor privado ocupa 96,2% da área irrigada. A área em produção que tem origem em projetos públicos é de 3,8% (200 mil hectares). A Agência detalha qual o cenário presente dos investimentos federais na região, que tem como atual eixo para planejamento do setor os chamados Polos de Agricultura Irrigada, identificando 28 Polos Nacionais, áreas especiais de gestão dos recursos hídricos para a agricultura irrigada em escala nacional, que concentram 50% da área irrigada e 60% da demanda hídrica atual. Dentre esses polos, 15 têm como padrão predominante a irrigação com pivôs centrais, em que há prevalência de produção de grãos (soja, milho, feijão, algodão etc.), concentrados majoritariamente no Cerrado.

O mesmo estudo da ANA (2021) prossegue afirmando também que os polos de pivôs são os principais motores de expansão da irrigação no Brasil e essa tendência deve se manter. De 1,55 milhão de hectares plantados sob pivô central no Brasil, 73% (1,14 Mha) se encontram no bioma Cerrado, incluindo 12 dos 15 Polos Nacionais de pivôs centrais, concentrando 64% (735 mil ha) de área equipada por esse sistema de irrigação. A iniciativa dos Polos de Agricultura Irrigada do MDR foi formalizada na Portaria MDR nº 1.082/2019, substituída pela Portaria MDR nº 2.154/2020 (Brasil, 2020). Constitui parte da implementação da Política Nacional de Irrigação e do incentivo ao desenvolvimento regional. É considerada importante estratégia de impulsionamento da atividade, por meio da coordenação entre as organizações dos produtores rurais irrigantes



e as diversas esferas de governo. Esses polos são caracterizados pela ANA (2021, p. 112), como “agregações de municípios dentro de um mesmo estado, facilitando a implementação de ações da política de irrigação; e esses municípios são definidos na oficina de instalação com os atores locais”.

Atualmente, o *site* do MIDR (Brasil, 2023a) registra que existem os seguintes Polos no Centro-Oeste: Polo de Irrigação Sustentável do Vale do Araguaia, localizado no estado de Goiás, reconhecido pela Portaria MDR SDRU nº 4, de 24 de maio de 2019; Polo de Irrigação do Planalto Central de Goiás, localizado no estado de Goiás, reconhecido pela Portaria MDR SDRU nº 2.025, de 23 de agosto de 2019; Polo de Irrigação Sustentável do Sul do Mato Grosso, reconhecido pela Portaria nº 1232, de 29 de abril de 2020; e Polo de Agricultura Irrigada Araguaia-Xingu, reconhecido pela Portaria MDR/SMDRU nº 3.014/2022. E há notícia de recente assinatura de Portaria de criação do Polo de Irrigação Sustentável Centro de Mato Grosso (Codevasf, 2023). De acordo com a Portaria MDR nº 2.154/2020 (Brasil, 2020), são priorizados locais onde os irrigantes já estejam associados e em diálogo com instituições públicas e privadas; deve existir uma posição de destaque na produção estadual irrigada ou potencial para isso; o potencial também é exigido quanto à recepção de novas tecnologias, ao uso de energia limpa e, preferencialmente, quanto à manutenção de proximidade de centros de ensino, pesquisa e qualificação profissional, em nome do estímulo à inovação.

De acordo com essas premissas, o Centro-Oeste é apresentado como região em superiores condições de sucesso na implementação de tais Polos, na ótica do Governo Federal, conclusão extraída dos estudos da ANA e, na prática, da relação da localização dos polos já instalados e a instalar. Porém, há outras frentes em que a injeção de recursos públicos federais na irrigação é aplicada, como Projetos Públicos de Irrigação. Além dessas iniciativas mais amplas e/ou voltadas ao planejamento, outras mais pontuais e instrumentais podem ser relatadas, como o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura - REIDI Irrigação, que se trata de um instrumento de incentivo fiscal para investimentos privados em infraestrutura de irrigação, atualmente regulamentado na Portaria nº 2.508/2021 (Brasil, 2021) do MDR. Quanto ao crédito rural, também instrumento da Política Nacional de Irrigação, no anúncio do Plano Safra 2023/2024 (Brasil, 2023b), a notícia foi de aumento de 30% nos valores destinados ao Programa



de Financiamento à Agricultura Irrigada e ao Cultivo Protegido (Proirriga), que financia os investimentos relacionados a sistemas de irrigação, inclusive infraestrutura elétrica e construção do reservatório de água. Pode financiar também equipamentos e instalações para proteção de cultivos, como olericultura, fruticultura, floricultura, cafeicultura e produção de mudas de espécies florestais.

Existem ainda outras iniciativas de menor escala, ilustrada pela distribuição de kits de irrigação, como listados na edição de março/2022 do catálogo elaborado pela Codevasf, que contém a relação de máquinas, implementos, veículos, materiais e serviços essenciais aos processos de integração e desenvolvimento das principais linhas de negócios apoiadas pela empresa, entre as quais, encontra-se a agricultura irrigada (Codevasf, 2022). No que se refere à presença desta empresa pública federal na região, sua área de atuação foi progressivamente aumentando, até que, com a promulgação da Lei nº 13.702/2018, houve uma inserção maior no Centro-Oeste, que teve novo aumento com a Lei nº 14.053/2020, mediante alterações da lei que autorizou a criação da estatal (Brasil, 1974). Assim, todos os 246 municípios do Estado de Goiás estão incluídos na área de atuação da empresa pública federal, além do Distrito Federal e parte do Mato Grosso, ficando de fora apenas o estado do Mato Grosso do Sul. Portanto, a estatal chegou ao Centro-Oeste como portadora da missão de promover o desenvolvimento regional, no que se inclui o compartilhamento da execução da Política Nacional de Irrigação junto de outras entidades envolvidas.

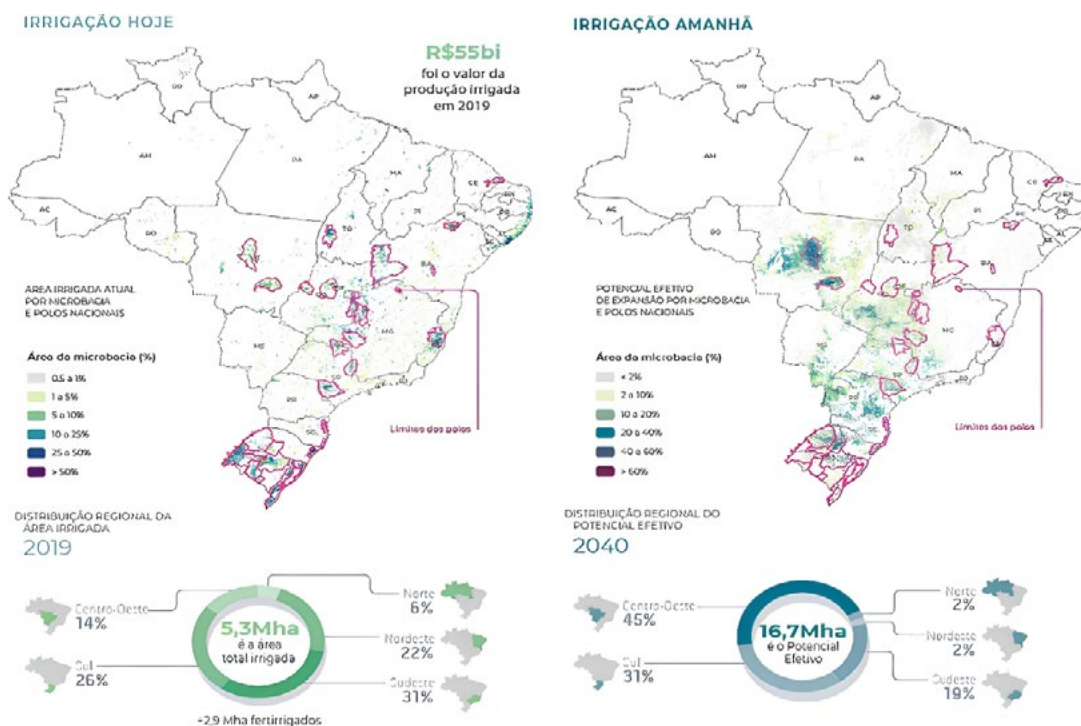
É esse o contexto em que são desenvolvidos os levantamentos mais amplos e sistemáticos de dados sobre a irrigação nas regiões brasileiras e feitas as projeções que comentaremos a seguir.

A FAO (2017) selecionou áreas potencialmente prioritárias para fomento da agricultura irrigada sustentável no Brasil. Após cálculo da área efetivamente disponível, descontando-se as áreas de reserva legal, APP, áreas urbanizadas e áreas já irrigadas, chegou-se a 12.387.518 ha de áreas que estariam disponíveis para o fomento da agricultura irrigada sustentável. A FAO (2017) então concluiu que, das áreas classificadas como efetivamente disponíveis para irrigação, 4.537.964 ha estão em municípios que apresentam boa infraestrutura e disponibilidade de água para agricultura irrigada, recomendando a priorização de políticas públicas para fomento



à agricultura irrigada sustentável de mais curto prazo nessas áreas. Na seleção das áreas efetivamente disponíveis para irrigação, no Centro-Oeste, com exceção do Distrito Federal, todos os estados tiveram áreas expressivas selecionadas. Já a ANA (2021) atualizou os levantamentos de áreas irrigadas e as estimativas de uso da água no território nacional e explicou a diferença entre potencial total e potencial efetivo, em que este último explicitaria, de forma mais precisa, as potencialidades de curto e médio prazo no território brasileiro. Com base nisso, estimou-se que o potencial efetivo de ampliação de áreas irrigadas no Brasil é de 16,7 Mha e se concentra no Centro-Oeste (45%), Sul (31%) e Sudeste (19%). Dentre os estados, constam Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul no rol dos que apresentam maior potencial. Na Figura 1, os cenários atual e projetado para o avanço da agricultura irrigada no país podem ser comparados:

Figura 1 | Área irrigada no Brasil por microbacia e polos nacionais e sua distribuição regional em 2019 e 2040



Fonte: ANA (2021)

Dos dados expostos na Figura 1, vemos que a região Centro-Oeste apresenta crescente aumento de área destinada à prática da agricultura irrigada e o maior potencial efetivo de expansão dela, no curto e no médio prazo. Também se encontra no foco da iniciativa pública mais reverberada atualmente para o setor, consubstanciada no reconhecimento dos Polos de Agricultura Irrigada, por estar exatamente na porção do país onde haveria condições mais favoráveis de desenvolvimento desses polos. A ANA (2021) classifica os polos de agricultura irrigada como unidades territoriais fundamentais para o planejamento do setor e a implementação dos instrumentos das políticas de irrigação e de recursos hídricos. A delimitação dessas áreas e o detalhamento de seus atributos orientariam a gestão e funcionariam como vitrines para o desenvolvimento de outras iniciativas.

Dito isso, cabe-nos interpretar que esse modelo de desenvolvimento com utilização da agricultura irrigada na configuração prevalente remete à maneira de inserção do Brasil no comércio internacional, desde o domínio português, atendendo a uma demanda que subordina os interesses do país aos de outras nações que exercem hegemonia econômica (Galeano, [1978] 2012). Desde então, a condição do país é predominantemente a de exportador de matérias-primas ou, mais modernamente, *commodities*, com adaptações desencadeadas pela introdução do pacote tecnológico trazido pela Revolução Verde e pelo atual estágio do capitalismo, sob o comando de grandes corporações transnacionais, que manipulam toda a cadeia produtiva (Alentejano, 2012).

Com base nas lições de Furtado ([1990] 2016), no entanto, devemos fazer o registro de um processo de modernização que se iniciou no país pelo lado da demanda, isto é, em determinados momentos da história, houve crises no atendimento do consumo das classes mais abastadas, que reproduziam o estilo de vida das populações de nações mais ricas. Isso acarretou uma industrialização interna para, a princípio, suprir as necessidades daquelas classes, para além de atender à demanda de produtos primários de uma sociedade perdulária estabelecida, em especial, na Europa e, posteriormente, na América do Norte. Ainda que tenha havido esforços do Estado brasileiro para industrializar o país, em momentos de governos conhecidos como mais desenvolvimentistas ou nacionalistas, esses períodos não resultaram uma modificação geopolítica profunda, mas apenas na utilização de tecnologias e fabricação de itens diversos, como parte de um movimento de industrialização pouco estruturado. Nesse passo, a aquisição dessas novas nuances da economia



nacional, embora tenha proporcionado crescimento, não gerou desenvolvimento, especialmente porque o aumento de produtividade não se refletiu em homogeneização social.

Já a agricultura brasileira voltada à exportação, ainda que tenha passado por momentos de retração durante a história, tem recuperado seu lugar de proeminência na economia exatamente pela conformação do Brasil no comércio internacional. Sua configuração atual é associada ao agronegócio, que, conforme Delgado (2012), na acepção brasileira do termo, trata-se de uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária, que realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio estatal. Essa denominação teve como antecessora o termo *agribusiness*, utilizado na década de 1990, no caso do Brasil, como narram Alentejano e Egger (2021). O confinamento do termo aos anos 1990 tem relação com um atrofiamiento do setor pelas políticas neoliberais de boa parte da década, marcada pelo corte de financiamentos e outros estímulos, na lógica de que o Estado teria função mínima na organização do mercado. Mas esse pensamento teve uma guinada com as crises cambiais do leste asiático do final da referida década, que impactaram severamente o câmbio brasileiro, provocando uma maxidesvalorização da moeda. A partir de então, era preciso gerar saldos positivos na balança comercial, o que, também sob impulso da crescente demanda por *commodities* pela China, criou o cenário para a reabilitação do setor agropecuário. Na expressão de Delgado (2012), houve uma reprimarização do comércio exterior praticado pelo país, que, nas palavras do mesmo autor (2012, p. 111), correspondeu à “inserção primário-exportadora no plano externo, ao que corresponde no plano interno a reestruturação daquilo que caracterizamos como pacto de economia política do agronegócio.”

A reprimarização do comércio exterior, portanto, vem atender à função do Brasil de fornecedor de produtos primários, numa ordem imposta pelo sistema capitalista. Svampa (2013) *apud* Alentejano e Egger (2021) alerta que, na América Latina, estamos vivendo o chamado “consenso das *commodities*”, uma espécie de consenso político e ideológico de que a única alternativa legítima ou possível para o desenvolvimento ocorre pela exploração intensiva e em grande escala de recursos naturais para a produção de produtos primários, como já ocorreu em outros períodos, como os ciclos do café, algodão, borracha, entre outros produtos demandados pelo ávido mercado internacional



(Furtado, [1959] 2005). Alentejano e Egger (2021) afirmam também que, no território brasileiro, a expansão do agronegócio se materializa no avanço da fronteira agrícola, principalmente no Cerrado. Este bioma é a principal área brasileira produtora de grãos, apresentando os maiores índices de produtividade em diversas culturas como soja, algodão herbáceo, milho, café e cana-de-açúcar, nas quais o agronegócio está consolidado nos estados da região Centro-Oeste e em expansão nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, região conhecida pelo acrônimo MATOPIBA, que resulta das primeiras sílabas desses Estados.

O IBGE (2020), com dados do Censo Agropecuário de 2017, corrobora a robustez do setor agropecuário no Centro-Oeste e seu foco no mercado global, em que se evidencia a produção de soja e milho, com entressafas durante todo o ano, principalmente na porção norte do Estado de Mato Grosso. As *commodities* da agricultura exigem grandes áreas para cultivo, o que o IBGE (2020) confirma, ao expor que o milho e a soja tiveram cerca de 40% de seu total produzido entre os estabelecimentos com mais de 2.500 hectares. No recorte do Centro-Oeste, os mesmos dados indicam que 70,2% da produção foi realizada por estabelecimentos com mais de 2.500 hectares, com o Estado do Mato Grosso produzindo 55,4% de toda a soja do país, em relação ao mesmo grupo de área.

Delgado (2012) ressalta o incensamento da teoria das vantagens comparativas como componente ideológico dessa reprimarização do comércio exterior brasileiro, em que a velha teoria parece ter se tornado a grande aposta da inserção brasileira na divisão internacional do trabalho, com os riscos iminentes a ela, principalmente os relativos à insegurança tradicional que envolve o emprego do capital estrangeiro nesse setor do comércio e sua remuneração. Já falamos na teoria das vantagens comparativas, que a economia clássica elaborou para fundamentar a especialização da produção de países, com base na disponibilidade de um ou mais fatores de produção (terra, capital e trabalho) ou, em revisitação da teoria, no custo de oportunidade e na economia de escala dessa produção. Assim, os países ocupariam posições na divisão internacional do trabalho, de acordo com a especialização que lhes caberia.

Lembrado mais recentemente por Chang (2004), List ([1855] 1989) refutou essa construção da economia clássica, ainda no século XIX, ao entender que nações essencialmente agrícolas tenderiam à estagnação e até mesmo ao retrocesso econômico, social, cultural, bem como na



correlação de forças com outras nações. Prebisch (1968) também identificou, nos trabalhos da CEPAL, a existência de deterioração nos termos de troca entre os países centrais e os periféricos. O estudioso cepalino evidenciou que o comércio mundial estaria em desequilíbrio e dificultando o desenvolvimento dos países da América Latina. Prebisch acreditava que a industrialização dos países periféricos seria o antídoto para o atraso econômico. Como vimos, Celso Furtado compartilhou desse entendimento, tendo acrescentado depois que a mera industrialização não seria suficiente para superar as assimetrias com relação aos países centrais. Para tanto, seria necessária a desvinculação do padrão cultural das nações ricas, pois sua reprodução nas pobres determinaria a continuidade do subdesenvolvimento. Delgado (2012) associa as vantagens comparativas à estrutura fundiária, adaptadas a condições econômicas externas, que resultam em sucesso conjuntural dos vários “setores” – agricultura, mineração, hidroeletricidade e exploração de petróleo – os quais crescem à frente dos demais e proporcionam acumulação de capital no sistema econômico brasileiro. Porém, adverte que essa linha de crescimento econômico contém armadilhas, não apenas pelo lado setorial agrário e fundiário, como principalmente pelos limites ao desenvolvimento, à igualdade social e à sustentabilidade ambiental.

Com esse aporte de dados e conhecimentos, podemos dizer que o Brasil, e mais especificamente o Centro-Oeste, vêm se inserindo no comércio internacional, com função reprimarizada, expressão de Delgado (2012). Parafraseando o mesmo estudioso, em citação anterior, o país aparentemente aposta na “vantagem comparativa” de produzir *commodities*, mesmo que isso signifique negligência em relação a outros setores da economia, principalmente ao causar insegurança alimentar, pela redução da produção de alimentos que deveriam abastecer o mercado interno, para dar lugar aos itens de exportação. Estudos recentes mostram que a área de produção dedicada às culturas de feijão e arroz (base da dieta alimentar dos brasileiros) tem perdido espaço para a soja que é demandada pelo mercado internacional (Alentejano, 2019).

A irrigação, nesse contexto, fica limitada ao modelo de desenvolvimento defendido pelo agronegócio, buscando produtividades crescentes para viabilizar recordes de safras de produtos voltados à exportação, enquanto parte da população nacional passa fome (Theodoro, 2022). Assim, respondemos às indagações sobre como e por que se projeta o incentivo à agricultura irrigada no



Centro-Oeste com recursos federais: o modelo projetado tem procurado seguir as premissas do agronegócio, que exigem aumento de produtividade em bases tecnológicas e em grandes extensões de terra, porque, dessa forma, tem mais condições de atender à função reprimarizada no comércio exterior, que é o papel do Brasil na divisão internacional do trabalho.

Os achados desta pesquisa são uma contribuição para um debate bem mais amplo e antigo sobre a especialização da produção no mundo e suas consequências. Numa visão mais próxima, pode nos ajudar a compreender as estratégias do Governo Brasileiro no fomento ao desenvolvimento regional, com especial destaque para o Centro-Oeste e sua posição prioritária na escala macrorregional conforme a PNDR, por meio de políticas públicas que catalisem ou distendam as tensões entre os grupos responsáveis pela produção agrícola e as tecnologias empregadas, em que se insere a irrigação, de acordo com a perspectiva de desenvolvimento que seja considerada.

CONCLUSÃO

Os resultados da pesquisa indicam que as mais recentes políticas públicas, bem como arranjos legais e institucionais, no que dizem respeito ao estímulo da agricultura irrigada com subsídio público federal na região Centro-Oeste, vêm atender à estrutura privada já estabelecida, com suas características de modelo de agricultura e configuração fundiária dominantes, isto é, voltada para produção em grandes propriedades e em função do mercado externo. A instituição dos Polos de Agricultura Irrigada assoma como a iniciativa pública de maior relevância, para garantir a continuidade do avanço do agronegócio, na lógica da inserção do Brasil e do Centro-Oeste no comércio internacional como exportadores de *commodities*. Percebemos assim que a aliança formada pelo grande capital com a grande propriedade rural procura acessar o aparato estatal para atuar na radicalização desse modelo, contrapondo-se ao papel do Estado desenvolvimentista e propulsor da redução das desigualdades sociais e regionais, inclusive às custas da insegurança alimentar de grande parte da população brasileira.

No entanto, como vimos, as políticas públicas também podem ser utilizadas em sentido contrário a essa tendência, para distensionar, em benefício da população como um todo, como Fernandes (2004) propõe. Deste modo, eventos como a extensão do prazo para aporte de recursos



prioritários na irrigação no Centro-Oeste, por Emenda Constitucional em 2015, o novo marco legal que estabeleceu a Política Nacional de Irrigação em 2013, a recriação da Sudeco em 2009 e a inserção da Codevasf, a partir de 2018, como executora da referida política em maior área no Centro-Oeste, devem ser interpretados no rumo da concretização de um desenvolvimento que tenha por base um projeto social, conforme a acepção de Furtado (2004), mas essa direção só a própria sociedade tem a incumbência e a responsabilidade de garantir.

Em suma, as políticas públicas funcionam como propulsoras de desenvolvimento, mas o alcance desse termo depende de como a sociedade o entende. Num país da periferia do capitalismo como o Brasil, para que o desenvolvimento signifique além de mero crescimento e se realize em bases sustentáveis, o Estado deve pensar em iniciativas que superem a condição imposta de fornecedor de produtos primários para o mercado internacional. Popularizar um maior acesso da agricultura camponesa a recursos para uma irrigação que ajude a diversificar a produção e priorizar o mercado interno pode ser uma estratégia revolucionária, como foram programas como o PAA e o PNAE, que ganham novo fôlego no atual governo (Brasil, 2023c). Inclusive, essas políticas poderiam formar um sistema resiliente em que técnicas de irrigação menos impactantes ambientalmente pudessem incrementar o acesso aos mercados que aqueles programas anteriores permitiram desbravar.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. Levantamento da Agricultura Irrigada por Pivôs Centrais no Brasil - 2014: relatório síntese. Brasília: ANA, 2016. Disponível em: <https://arquivos.ana.gov.br/imprensa/arquivos/ProjetoPivos.pdf>. Acesso em: 22 set. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. Levantamento da agricultura irrigada por pivôs centrais no Brasil. 2. ed. Brasília: ANA, 2019. Disponível em: <http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/central-de-publicacoes/levantamento-da-agricultura-irrigada-por-pivos-centrais-2019>. Acesso em: 22 set. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. Atlas irrigação: uso da água na agricultura irrigada. 2. ed. Brasília: ANA, 2021. Disponível em: <https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/1b19cbb4-10fa-4be4-96db-b3dcd8975db0>. Acesso em: 22 set. 2021.

ALENTEJANO, Paulo. Modernização da agricultura. In: CALDART, Roseli Salette et al. Dicionário da educação do campo. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. p. 479-483.

ALENTEJANO, Paulo. A centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI. In: GOMIDE, Caroline S.; SANTOS, Clarice A. (org.). Questão Agrária, Soberania e Meio Ambiente. São Paulo: Outras expressões, 2019. p. 105-134.

ALENTEJANO, Paulo; EGGER, Daniela da Silva. Agronegócio. In: DIAS, Alexandre Pessoa et al. Dicionário de agroecologia e educação. São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2021. p. 97-104.

BORGHETTI, José Roberto, et al. (ed.). Agricultura Irrigada Sustentável no Brasil: Identificação de Áreas Prioritárias. Organização Das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO: Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i7251o.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 6.088, de 16 de julho de 1974. Dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - Codevasf - e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6088.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.787, de 11 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12787.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9810.htm. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 2.154, de 11 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.154-de-11-de-agosto-de-2020-271712506>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Gabinete do Ministro. Portaria n. 2.508, de 05 de outubro de 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/Portaria-n-2.508-de-5-de-outubro-de-2021-350613189>. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Polos de Irrigação. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/irrigacao/polos-de-irrigacao>. Acesso em: 02 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. Presidente anuncia Plano Safra 2023/2024 com financiamento de R\$ 364,22 bilhões. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/presidente-anuncia-plano-safra-2023-2024>. Acesso em: 02 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lula sobre o PAA: investimento para que as pessoas tenham todas as fontes nutricionais. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/07/lula-sobre-o-paa>



investimento-para-que-as-pessoas-tenham-todas-as-fontes-nutricionais. Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL. Decreto n. 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm. Acesso em: 05 nov. 2024.

CARGNIN, Antonio Paulo; BANDEIRA, Pedro Silveira. A política nacional de desenvolvimento regional e as “portas de saída” para os beneficiários do Bolsa Família. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 27, 2015, p. 234-257. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/18769/14668>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CASTRO, Josué de. *Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CELLARD, André. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Tradução: Luís Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Unesp, 2004.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA - Codevasf. Catálogo 2022 – Máquinas, implementos, veículos, equipamentos, materiais e serviços. 2022. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/biblioteca-geral-do-rocha/publicacoes/outras-publicacoes/catalogo-codevasf.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2022.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA - Codevasf. Codevasf oficializa entrega de equipamentos em evento alusivo ao Dia Nacional da Agricultura Irrigada, promovido pelo MIDR. 2023. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/noticias/2023/codevasf-oficializa-entrega-de-equipamentos-em-evento-alusivo-ao-dia-nacional-da-agricultura-irrigada-promovido-pelo-midr/view>. Acesso em: 02 jul. 2023.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. Espaço para imprensa - Releases Analíticos. In: *Conflitos no Campo: Brasil 2022*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia: CPT, 2023. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlods/category/95-espaco-para-imprensa-releases-analiticos>. Acesso em: 02 jul. 2023.

DELGADO, Guilherme Costa. *Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Nova economia*, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, maio-ago. 2009, p. 227-249. DOI 10.1590/S0103-63512009000200001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/5HDgfbpLkc7kymBT7d7nDDv>. Acesso em: 03 jul. 2021.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial*. SEPLAN, 2004. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/564/1/Quest%c3%a3o%20agr%c3%a1ria_conflitualidade%20e%20desenvolvimento%20territorial.pdf. Acesso em: 22 nov. 2021.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. *Jornal dos Economistas*, Rio de Janeiro, n. 179, p. 3-4, jun. 2004. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201411191735100.JornalEconomistasRioTextoRedCFje_jun2004_03.pdf. Acesso em: 16 jan. 2023.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 1, n. 1, p. 5-19, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643307/10831>. Acesso em: 8 ago. 2022.



GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina. Tradução: Sergio Faraco. Porto Alegre: L&PM. 2012.

GOULART, Sueli. Uma abordagem ao desenvolvimento local inspirada em Celso Furtado e Milton Santos. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. IV, n. 3, out/2006.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio (org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-50.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1959, 97 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Atlas do espaço rural brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 324 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101773.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc J. Economia internacional. Tradução: Ana Julia Perrotti-Garcia. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015.

LIST, Friedrich. Sistema nacional de economia política. Tradução: Luiz João Baraúna. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural. 1989.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ORLANDI, Eni. Análise de discurso: princípios e procedimentos. 5. ed. Campinas: Pontes, 2012.

PREBISCH, Raúl. Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (org.). Território: globalização e fragmentação. 4. ed. São Paulo: Hucitec: ANPUR, 1998. p. 15-20.

SANTOS, Milton. O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo: Publifolha, 2002.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SORJ, Bernardo. Estado e classes sociais na agricultura brasileira [online]. rev. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 135 p. ISBN: 978-85-9966-228-1. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/cjnwk/pdf/sorj-9788599662281.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

THEODORO, Suzi Huff. Remineralizadores de solos para fortalecer a segurança alimentar e nutricional. Novo Solo, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jun. 2023, p. 18-27. Disponível em: <https://abrefen.org.br/2023/06/28/remineralizadores-de-solos-para-fortalecer-a-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 02 jul. 2023.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

