



DISTOPIA DO DESENVOLVIMENTO NO SEMIÁRIDO NORDESTINO BRASILEIRO: O CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ÁGUA

DEVELOPMENT DISTOPIA IN BRAZILIAN NORTHEAST BRAZIL: THE CONTEXT OF PUBLIC WATER POLICIES

Fabriícia Gomes de Lucena¹
Edvania Torres Aguiar Gomes²

RESUMO

Uma análise sobre a formação sócio histórica do semiárido nordestino revela os processos de estabelecimento das relações de poder nas organizações políticas e econômicas locais. Estas relações, a partir das transformações vivenciadas nos territórios da região, através das políticas públicas, apresentam-se de maneira naturalizada, fragmentada, e fazem parte dos elementos constitutivos de reprodução da problemática da seca a partir do “fenômeno da estiagem”. Neste texto, a partir de uma revisão de literatura sobre a construção socioeconômica do semiárido nordestino, e de uma análise documental acerca das ações estatais em torno da questão hídrica atualmente nesta realidade, temos como objetivo refletir a respeito da constituição da política hídrica, mais especificamente, como as ações estatais quanto ao abastecimento de água historicamente vieram contribuindo para o chamado Desenvolvimento do Semiárido Nordeste. Consideramos que o chamado desenvolvimento socioeconômico no Semiárido contempla historicamente exclusivamente os interesses dos detentores do poder, portanto os interesses do capital local, sendo a água um elemento da natureza apropriado desigualmente a favor de tais interesses. Assim, como resultado e proposição desta análise, consideramos a possibilidade de mitigação das desigualdades no acesso à água no Semiárido através da construção de um processo democrático à implementação das políticas hídricas, o que significa a busca pela participação social das populações e a organização dos territórios na estruturação dos comitês de bacia hidrográfica, buscando-se a construção integrada do planejamento hídrico, valorizando as particularidades daquela realidade.

Palavras-chave: Nordeste Semiárido. Ações Estatais. Política Hídrica. Desenvolvimento. Democratização do Acesso.

¹Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA). Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, Brasil. E-mail: fabriciagomes@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0440-3232>

²Pós-doutorado na Universität Leipzig (2009). Estágio no IFL - Leipzig. Doutora em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo. Professora Titular da Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, Brasil. E-mail: edvaniatorresaguiar@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4525-8190>

ABSTRACT

An analysis of the socio-historical formation of the northeastern semiarid reveals the processes of establishment of power relations in local political and economic organizations. These relations, based on the transformations experienced in the territories of the region, through public policies, are presented in a naturalized, fragmented manner, and are part of the constitutive elements of reproducing the problem of drought from the “drought phenomenon”. In this text, from a literature review on the socioeconomic construction of the northeastern semiarid, and a documentary analysis about the state actions around the water issue currently in this reality, we aim to reflect on the constitution of water policy, more specifically, as state actions regarding water supply have historically contributed to the so-called Northeastern Semi-arid Development. We consider that such development historically exclusively contemplates the interests of the holders of power, hence the interests of local capital, with water being an element of the unequally appropriated nature in favor of such interests. Thus, as a result and proposition of this analysis, we consider as fundamental the possibility of mitigating inequalities in water access in the Semi-arid through the construction of a democratic process to the implementation of water policies, which means the search for the social participation of the populations and the organization of territories in the structuring of river basin committees, seeking the integrated construction of water planning, valuing the particularities of that reality.

Keywords: Northeast Semi-arid. State Actions. Water Policy. Development. Democratization of Access.

Como citar este artigo: LUCENA, Fabrícia Gomes de; GOMES, Edvania Torres Aguiar. Distopia do desenvolvimento no semiárido nordestino brasileiro: o contexto das políticas públicas de água. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 9, p. 839-854, 12 dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.24302/drd.v9i0.2229>

Artigo recebido em: 05/08/2019

Artigo aprovado em: 26/11/2019

Artigo publicado em: 12/12/2019

INTRODUÇÃO

Na formação do semiárido nordestino a água foi e continua a ser o maior recurso natural de disputa entre os grupos sociais, sobretudo, com a realidade climática da região. Tal realidade historicamente evidencia situações de conflitos sociais e divergências de interesses nos distintos territórios em torno deste recurso.

Até os anos de 1950, as ações estatais para o nordeste não açucareiro eram realizadas em segundo plano diante do desenvolvimento do nordeste açucareiro (OLIVEIRA, 1977). Desta forma, as ações quanto ao abastecimento de água se davam de maneira pontual e fragmentadas entre os pequenos municípios e estados. A partir da influência neoliberal nas

políticas públicas brasileiras, é que se inicia um processo de adequação das ações pontuais no semiárido às políticas hídricas universais, cujo objetivo central é a irrigação agrícola de caráter comercial (IORIS, 2009).

A materialização da política hídrica de maneira universal na realidade do semiárido nordestino é um desafio diante dos distintos interesses entre as estruturas políticas e distintos grupos dominantes locais que se apropriam e se apropriaram historicamente do fenômeno da seca para estabelecer nos pequenos territórios relações de poder através da apropriação privada de terras e de águas (OLIVEIRA, 1977; ANDRADE, 2004; FURTADO, 2007). Tal realidade se tornou uma questão estrutural, difícil de ser desconstruída na história do povo do semiárido nordestino que tem consequências nos dias atuais quando se debate sobre democratização da política hídrica e desenvolvimento regional.

Neste sentido, apesar de existir atualmente a Política Nacional de Recursos Hídricos (1997) com instrumento importante para a democratização do acesso à água, as ações sobre a disponibilidade hídrica nos territórios acabam por esbarrar nas velhas formas de relações de poder, agora revestidas em nome do desenvolvimento regional. Leia-se, em nome da transposição das águas para os donos do agronegócio, o Estado vende a ideia de que a política hídrica vem contemplando a totalidade dos territórios do semiárido nordestino.

Como procedimentos metodológicos, realizamos este trabalho a partir de uma revisão da literatura clássica acerca da formação sócio histórica do Semiárido Nordeste (ANDRADE, 2004; ARAUJO, 1997; OLIVEIRA, 1977; SANTOS, 2001; FURTADO, 2007) buscando relacionar tal contexto à problemática hídrica da realidade estudada. Tal problematização também se fundamentou através de análises documentais como Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do Pajeú (PTDRS, 2011), território do Semiárido pernambucano e o Relatório da Agência Nacional de Águas (ANA): Conjuntura Recursos Hídricos, Brasil (2017), buscando assim, compreender o contexto da questão hídrica para o desenvolvimento do Semiárido Nordeste brasileiro. O Semiárido nordestino brasileiro abrange uma área de 969.589,4 km², com aproximadamente 25 milhões de habitantes é formado pelos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Piauí e Bahia. Para além da região nordestina, o semiárido também abrange parte do estado de Minas Gerais no Sudeste. Abaixo, segue mapa localizando a região semiárida, recorte-empírico analítico do trabalho.

Mapa 1 – Localização Semiárido brasileiro



Fonte: Agencia Nacional de Águas (ANA)/Ministério da Integração (MI)

Assim, através da realização da revisão bibliográfica relativa ao debate sobre a formação territorial do Semiárido e à sua questão hídrica, entendemos que nos pequenos territórios as ações em relação ao direito à água são realizadas de forma pontual e em algumas conjunturas, como a questão da implantação de pequenas tecnologias no caso do uso das cisternas para captação de chuvas nas residências em áreas rurais. Tal ação contribui para o consumo entre as famílias no uso doméstico, porém não chega a contribuir para a realização de suas atividades nas pequenas agriculturas. Neste ciclo, o desenvolvimento do Nordeste Semiárido é exclusivo ao capital e a Gestão Integrada dos Recursos Hídricos é o maior desafio à democratização do acesso à água, frente às apropriações desiguais de terras, águas e técnicas.

Ao analisarmos o próprio Relatório da Agencia Nacional de Águas (2017), identificamos as ações pontuais do Estado em épocas de maior estiagem para as populações mais vulneráveis, o que não contribui para a universalização do acesso à água na região semiárida. Desta forma, a análise desta problemática neste artigo, é realizada a partir de três subitens. No primeiro, destacamos a construção histórica da política hídrica no Brasil e sua relação com a formação do Nordeste Semiárido. No segundo, evidenciamos as estratégias de Convivência com a Seca e os projetos hídricos direcionados ao agronegócio no semiárido em curso. No último subitem debatemos sobre o desenvolvimento do capital e a reprodução das desigualdades no acesso à água no Nordeste Semiárido.

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA HÍDRICA NO BRASIL E SEUS REBATIMENTOS PARA O NORDESTE SEMIÁRIDO

No Brasil até o período da Revolução de 1930, as ações do Estado em relação à água para as regiões eram realizadas de acordo com o interesse de cada regime político entre os estados brasileiros (BERNARDES, et. al, 2010). A politização do serviço de abastecimento de água e do saneamento se inicia com o decreto 24.643, de 10 de julho de 1934, com o chamado Código das Águas. Nenhuma lei anterior ao Código das Águas possui a abrangência técnica, política e econômica sobre os recursos hídricos.

As considerações que justificaram a decretação do Código das Águas manifestam a compreensão da necessidade de uma nova política que definisse o uso das águas no Brasil, levando em conta o crescente significado econômico do uso e da exploração da água, particularmente do seu uso industrial e da potencial importância da energia hidráulica. Estas considerações estão fundamentadas, o que é essencial, em um projeto político de cunho nacionalista. “Tal projeto exigia, e assim foi feito, um novo tipo de Estado, ou seja, um Estado planejador e intervencionista nos diversos setores da vida econômica e social” (BERNARDES, et. al, 2010, p. 05).

O Código de Águas é um importante marco jurídico para o país, inclusive tendo permitido a notável expansão do sistema hidroelétrico brasileiro, contudo, em nível de totalidade do território nacional nunca se realizou a sua efetiva implementação diante dos diferentes interesses político-econômicos em torno do recurso natural água. As ações que o seguiram tiveram objetivos exclusivamente setoriais e nunca foram regulamentadas, a exemplo dos artigos que se referiam ao uso múltiplo e à conservação da qualidade da água.

No semiárido nordestino, apesar do conhecimento registrado na história sobre a problemática da seca, desde o Brasil Império, as primeiras ações do Estado em relação à política hídrica se deram a partir da criação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) (CAMPOS, 2010). A IFOCS foi o primeiro órgão federal criado com o objetivo de sistematizar o combate às secas periódicas que assolavam a região³. De modo geral, a IFOCS representou um dos restritos espaços em que se produziu conhecimento no Brasil da Primeira República e representou também o estabelecimento dos limites espaciais que se convencionou chamar de Nordeste.

³As ações ocorreram desde 1909 até 1930 a partir do reconhecimento científico sobre a realidade do Nordeste ao pragmatismo técnico – políticas de açudagem e perfuração de poços à construção de rodovias, sobretudo, o ápice das ações ocorreu em 1919 com o foco do governo Epitácio Pessoa na realidade do Nordeste e seu refluxo se deu de 1922 a 1930 com a diminuição dos recursos financeiros para a região. Sua criação ocorreu durante o governo do fluminense Nilo Peçanha, que procurava formar sob sua liderança um eixo alternativo de poder que fizesse frente ao bloco hegemônico São Paulo-Minas Gerais. Criar um órgão para combater as secas no Nordeste do país representaria distribuir uma parcela do poder para os estados da região, que sofriam com o fenômeno. Nesse contexto, a IOCS nasceu fruto de uma articulação política que envolveu dirigentes dos estados do Nordeste e intelectuais preocupados com o embaraço que o atraso dos sertões representava para seu projeto de uma nação moderna.

A partir dos anos de 1950 com a perspectiva desenvolvimentista do Nordeste Semiárido⁴ a IFOCS é transformada no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). De acordo com Oliveira (1977), estas ações foram pensadas de acordo com os “[...] interesses de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil e não como uma política de emergência do planejamento regional” (p. 25). Ainda em fins dos anos de 1950 com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE objetiva-se alavancar o crescimento da região apostando na intervenção estatal e em uma melhor gestão das verbas. Porém estas ações esbarraram no clientelismo entre governantes e latifundiários, o que impediu a melhor aplicação das verbas e a integração social do Nordeste (ALBUQUERQUE, 2011).

O DNOCS, agora gerido através da SUDENE se destinava à construção de barragens para represamento de água para utilização em períodos de seca. Muitas vezes, a construção se dava nas propriedades de grandes e médios fazendeiros, tornando-se barragens privadas que serviam, sobretudo, para a criação do gado dessas fazendas e marginalmente atendiam à implementação de pequenas “culturas de subsistência” de várzea, nas ribeiras das barragens. Tais investimentos “[...] reforçavam num ou noutro caso, a estrutura arcaica da região” (OLIVEIRA, 1977, p. 48). Também havia a perfuração de poços, que se assemelhava à mesma situação das barragens, mediante acordo com os grandes proprietários.

Neste período, a intervenção estatal contra as secas serviu como instrumento para exploração de mão-de-obra dos pequenos sítiantes, meeiros, parceiros, através da construção das barragens em troca de alimentos – farinha, feijão, carne seca, e também reforçou a manutenção do poder dos coronéis nas localidades com armazenamento e apropriação de água pelas barragens e permanência de suas produções nas fazendas. Para Oliveira (1977, p. 49), “[...] não foi ocasional o controle político do DNOCS que permaneceu durante décadas nas mãos dos políticos oligárquicos⁵”.

Neste sentido a problemática da seca se tornou fato naturalizado no processo de formação sócio histórica no nordeste semiárido. Nesta construção do “fenômeno da seca”, muitos autores afirmam que a produção do espaço no semiárido nordestino, sempre esteve delegada a um segundo plano quanto às produções dos litorais (FURTADO, 2007; OLIVEIRA, 1997; ANDRADE, 2004). Com os períodos de estiagens prolongadas, criou-se o ‘fenômeno da seca’ por parte dos dirigentes políticos oriundos das oligarquias rurais, cujo resultado foi o estabelecimento das relações de poder política e economicamente (ANDRADE, 2004). Esta realidade, ao longo do tempo, aprofundou e ainda contribui para a reprodução das desigualdades sociais nos territórios da região semiárida.

Ainda a partir dos anos de 1950 as estratégias de atuação do Estado não eram orientadas por uma política nacional dos recursos hídricos e sim pela lógica de ‘Desenvolvimento’ do Nordeste Não Açucareiro (OLIVEIRA, 1977), mesmo com o elemento de regulação da política hídrica, o Código das Águas de 1934. As ações acabavam esbarrando em questões políticas e

⁴Referimo-nos ao Nordeste Semiárido aquele, cujas ações políticas se distinguem das do Nordeste Açucareiro a partir 1930 com a expansão capitalista no Brasil, que mais tarde irão sofrer alterações através da lógica de planejamento regional. Ver, entre outros, Oliveira (1977).

⁵De acordo com Freyre (1994, apud BARBOSA, 2007), que trata do oligarquismo, neste regime, o poder é exercido sem o consentimento livremente expresso pelo povo, isto é, o povo aquiesce por meios “não legais”, tais como: tradição, violência, expectativa de favores; ou resignação ao *status quo*.

em conflitos de interesse, o que dificultou em termos de homogeneização as ações estatais quanto à questão hídrica e contribuiu para o processo de acumulação do capital local.

Segundo a Agência Nacional de Águas⁶ (ANA, 2002), na Conferência das Nações Unidas sobre Água em 1977 chamava-se a atenção para a necessidade da reforma e modernização da gestão dos recursos hídricos através da criação de plano de ação em que “[...] cada país deveria formular e analisar declaração de políticas em relação ao uso, à ordenação e a conservação da água” (p. 12).

No Brasil a partir da década de 1980, com o III Plano Nacional de Desenvolvimento materializou-se o debate sobre o gerenciamento de recursos hídricos⁷. A lógica do gerenciamento dos recursos hídricos, além da influência dos encontros internacionais, também é fruto da criação em 1987 do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEEIBH), que se ocupou da criação de comitês executivos em diversas bacias hidrográficas de rios de jurisdição da União, o que posteriormente iria formalizar a participação dos territórios brasileiros em Comitês de Bacias Hidrográficas. Em 1987 ocorreu o debate sobre gestão participativa na política hídrica, no VII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, cujo objeto de análise era:

[...] a necessidade premente da criação de um sistema nacional de recursos hídricos e do aperfeiçoamento da legislação pertinente, de modo a contemplar o uso múltiplo dos recursos hídricos, a gestão descentralizada e participativa, a criação do sistema nacional de informações de recursos hídricos e o desenvolvimento tecnológico e a capacitação do setor (ANA, 2017, p. 13).

A ocorrência deste evento resultou na elaboração da Carta de Salvador aprovada em Assembleia Geral Ordinária na seção de encerramento do Simpósio⁸. Nesta carta foram discutidos, a partir da necessidade de usos múltiplos dos recursos hídricos, alguns temas como a descentralização e participação, importância do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, necessidade de aperfeiçoamento de legislação, desenvolvimento tecnológico e aperfeiçoamento de recursos humanos, sistema de informações de recursos hídricos, e processo de elaboração da Política Nacional de Recursos Hídricos. Como resultado, foram encaminhadas propostas para a reforma constitucional, organizadas por diversos setores.

Em 1989 no VIII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos foi aprovada em Assembleia Geral Ordinária a Carta de Foz do Iguaçu que continha os princípios básicos para o estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos, tais como a gestão integrada, a

⁶Um importante instrumento de regulamentação da política hídrica é Agência Nacional de águas (ANA) que foi criada em 2000 através da lei n. 9.984 com a missão de implementar e coordenar a gestão compartilhada e integrada dos recursos hídricos e regular o acesso a água, promovendo seu uso sustentável em benefício das atuais e futuras gerações. A ANA foi pensada e projetada através do debate realizado em 1999 no Seminário: Água, o Desafio do Próximo Milênio que tratava dos anteprojetos de lei para criação da ANA e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH). Desta forma “[...] a ANA, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e dotada de autonomia administrativa e financeira, tem o objetivo de disciplinar a utilização dos rios, de forma a controlar a poluição e o desperdício, para garantir a disponibilidade das águas para as gerações futuras” (ANA, 2002, p. 29).

⁷As primeiras discussões entre as agendas internacionais sobre Gerenciamento dos Recursos Hídricos foram iniciadas na Conferência Internacional sobre a Água e o Meio Ambiente (janeiro, 1992, Dublin, Irlanda) que redigiu os pilares fundamentais para a formulação de consensos e mecanismos que explicitavam a importância do que se denominou GIRH - *International Conference on Water and the Environment*, 1992 (SILVA et al. 2017, p. 104).

⁸Disponível em: <http://www.abrh.org.br/SGCv3/index.php?P1=2&P2=115&P3=117>, Acesso em: 29 set. 2017.

bacia como unidade de gestão, o reconhecimento do valor econômico da água e gestão descentralizada e participativa. Nesta conjuntura estavam lançadas as bases para a criação da Política hídrica no Brasil. Os debates que se seguiram acerca do planejamento da política hídrica brasileira ganharam respaldo nas discussões que se levantavam sobre Meio Ambiente entre as nações pelo mundo⁹. Foi implementada em 1997 a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. De acordo com a ANA (2017),

A lei 9.433 traz como fundamento da Política Nacional de Recursos Hídricos a conceituação da água como um bem de domínio público, dotado de valor econômico, cujos usos prioritários são o abastecimento humano e a dessedentação de animais e cuja gestão tem como unidade territorial a bacia hidrográfica. Prevê como diretriz geral de ação a gestão integrada e como instrumentos para viabilizar sua implantação os planos de recursos hídricos, o enquadramento dos corpos de água em classes segundo os usos preponderantes, a outorga de direito de uso, a cobrança pelo uso da água e o sistema de informação sobre recursos hídricos (ANA, 2017, p. 24).

A lógica de Gestão Integrada, referida na lei, é um novo modelo de gestão das águas em que se objetiva integrar a complexidade do território e sua disponibilidade hídrica através da participação pública nas decisões sobre a política. Tal participação segundo a lei, é possível desde o Conselho Nacional de Recursos Hídricos até os Comitês de Bacia Hidrográfica, como forma de legitimar a decisão e também garantir sua implementação. Esta seria então a porta de entrada para a democratização do acesso à água no Brasil.

A institucionalização da política hídrica brasileira, a partir da década de 1990, é resultado, sobretudo, de uma reorganização da estrutura econômica e social brasileira em que o Estado foi repensado para atender aos objetivos de implementação de políticas frente à lógica do receituário neoliberal. Neste sentido, era necessário enfrentar, com um instrumento inovador e moderno o desafio de equacionar a demanda crescente de água face ao crescimento urbano, industrial e agrícola, aos potenciais conflitos gerados pelo binômio disponibilidade/demanda e ao avanço da degradação ambiental dos rios e lagos brasileiros. Foi definida então a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433 de janeiro de 1997) e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Neste sentido, a Política Nacional de Recursos Hídricos (1997) apresenta-se como elemento de potencial possibilidade aos serviços de abastecimento de água no Brasil. Trata-se do Gerenciamento Integrado dos Recursos Hídricos, que acontece de várias maneiras a depender de cada realidade local e a partir das bacias hidrográficas dos territórios, em que os municípios integrantes da Bacia participam das estratégias de implementação da política hídrica a partir da participação nos conselhos municipais de recursos hídricos, estes integrados aos Comitês de Bacia. A gestão deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder público, dos usuários e das comunidades envolvidas de acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH, 1997). Pela primeira vez, debate-se sobre a democratização dos serviços de água e saneamento, porém a construção desta política não se deu nem se dá de maneira homogênea e consensual entre os estados e regiões brasileiras, nem em curto prazo. No caso, das regiões do Nordeste semiárido, democratizar a política hídrica é um dos maiores desafios no contexto atual, considerando a herança histórica dada ao tratamento da questão hídrica. Tal fato vem refletindo nos resultados apontados em estudos como Plano de

⁹O debate da Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente em Dublin 1992 constitui um marco na modernização dos sistemas de gestão das águas.

Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PDTRS, 2011) elaborado pelo Programa Territórios da Cidadania (MDA, 2003), em que em muitos municípios do semiárido nordestino há a baixa participação social, desconhecimento da estruturação da política hídrica a partir dos comitês de bacia hidrográfica e forte desarticulação institucional.

ATUAIS ESTRATÉGIAS DE CONVIVÊNCIA COM A SECA E O PROJETO HÍDRICO DO AGRONEGÓCIO NO SEMIÁRIDO

Com a nova estruturação das políticas hídricas no Brasil a partir dos anos de 1990, as ações em torno da realidade do Nordeste semiárido passaram a ser transformadas, em alguns casos na busca de estratégias de convivência e não mais de enfrentamento da seca. Através dos estudos desenvolvidos a partir dos anos de 1950, o Estado busca estratégias para convivência com a seca. Isto é resultado do surgimento dos movimentos sociais nas áreas rurais e da intensificação das ações da iniciativa privada, do terceiro setor, assim como da proporção que tomam os conflitos socioambientais por acesso, distributividade e disponibilidade, e qualidade das águas nos territórios (AZEVEDO, 2015).

Em 1998 foi criado o Programa de Desenvolvimento de Recursos Hídricos para o Semiárido Brasileiro (PROÁGUA) Semiárido, da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, que contempla os estados integrantes do semiárido brasileiro¹⁰. Um dos objetivos do PROÁGUA Semiárido é desenvolver estudos com vistas a identificar soluções eficazes para adequar as disponibilidades e as demandas de água na região semiárida brasileira.

Como resultado desses estudos e das lutas por acesso à água, o Programa Água para Todos (criado em 2011) pelo governo federal, vem sendo a maior ação do Estado em relação à seca no Semiárido para as populações mais pobres das áreas rurais. Trata-se de um programa articulado à outros como o Programa Fome Zero e em parcerias com a iniciativa privada como é caso do Programa de Aproveitamento das Águas de Chuva – Cisternas Rurais, com ênfase na mobilização social e na educação ambiental das famílias rurais através do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC)¹¹ e implantação de pequenas tecnologias de acesso à água nestas áreas, como o Programa Água Doce (PAD)¹², ligado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). De acordo com Azevedo (2015, p. 377), “[...] essas são alternativas que serviram como fundamento

¹⁰De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2003), o Semiárido é dividido e formado político administrativamente pelos estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, além de Minas Gerais. É formado por 22 milhões de pessoas, sendo 9 milhões na zona rural. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br>. Acesso em: 02 de novembro de 2015.

¹¹O Programa começou a ser desenvolvido nos anos 2000 pela Articulação do Semiárido (ASA) nas habitações rurais do semiárido brasileiro e trata-se de construção de cisternas em habitações de áreas rurais para captação e estocagem de águas de chuvas para serem usadas em épocas de seca. O objetivo do programa é atingir 1 (um) milhão de cisternas construídas. Até o momento existem 600 mil cisternas distribuídas no semiárido. Esta é uma rede formada por mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas – sindicatos rurais, associações de agricultores e agricultoras, cooperativas, ONG’s, Oscip, etc, em parceria com os governos.

¹²Trata-se da recuperação, implantação e gestão de sistemas de dessalinizadores de água subterrânea, prioritariamente nas áreas rurais, transformando água salobra em água doce para o consumo humano. O programa exige o modelo de gestão compartilhada entre governo federal, estados, municípios e comunidades locais.

de políticas públicas para atender os objetivos de ampliação da oferta de água para as populações rurais no contexto da convivência com o Semiárido”.

Muitos autores vêm desenvolvendo estudos evidenciando a contribuição ou não desses programas para a democratização do acesso à água¹³. De maneira geral, isto requer a análise da qualidade, quantidade, regularidade do acesso à água por parte das populações atendidas.

A questão central é que ainda que existam estratégias de mitigação e de convivência com a seca no semiárido nordestino, as questões latentes do “fenômeno da seca” ainda se evidenciam fortemente em muitos territórios da região, sobretudo os relativos às dificuldades de gestão integrada das políticas hídricas. Isto, entre outros fatores é devido à forte desarticulação entre os atores sociais nos territórios do semiárido (SIT/MDA, 2003). De acordo com Relatório da ANA (2000):

No Semiárido brasileiro, a escassez de água para o consumo humano ainda é um drama social, principalmente durante as secas. Nesses períodos, a necessidade diária de buscar água para o consumo doméstico obriga a longas e sacrificantes caminhadas. Dos 3,3 milhões de domicílios rurais do Nordeste, é provável que mais de dois terços estejam nesta situação (p. 34).

Esta realidade dificulta a democratização do acesso à água no semiárido e contribui para a reprodução das relações de poder instituídas historicamente nesta região, entre os donos de terra que possuem o recurso hídrico em suas propriedades e os pequenos sítiantes e agricultores que convivem nas regiões (ANDRADE, 2004). Os problemas estruturais da seca no semiárido nordestino se aprofundaram de acordo com intensificação das mudanças climáticas, em que os períodos de estiagem aumentam¹⁴.

Os relatórios da ANA (2017) e do Sistema de Informações Territoriais (MDA, 2003), entre outros estudos, vêm evidenciando os problemas da crise hídrica no Brasil, de modo geral. À exceção da região semiárida do Nordeste, o Brasil sempre foi considerado um país muito rico em água. Nos últimos trinta anos, esta situação se transforma e evidencia conflitos e escassez de água em áreas próximas às cidades e em rios próximos às indústrias. Este processo é resultante de super exploração, apropriação desigual, poluição e inundações de águas, grande variação de distribuição desse recurso no tempo e no espaço, entre as diferentes regiões do Brasil (ANA, 2017)¹⁵. Os múltiplos usos de água no Brasil são destinados à irrigação, energia hidroelétrica, transporte hidroviário, pesca e aquicultura, turismo e lazer, sendo o maior desafio

¹³ Debate realizado em participação na IX Conferencia Internacional da Red Waterlat a partir da Mesa Redonda 3 “El derecho al agua violentado: prioridades para el proceso de democratización de la Política y la gestión del agua en Brasil”. disponível em: < <http://waterlat.org/pt/encontros/encontros-abertos/waterlat-gobacit-ix-2018/>>, acesso em 20 de novembro, 2019.

¹⁴ Desde 2014 com a intensificação dos períodos de estiagem, as regiões brasileiras, sobretudo, o Nordeste vivencia processos de insegurança hídrica em períodos de maior estiagem ou inundações. A região hidrográfica do São Francisco, a principal nascente do rio São Francisco vem sofrendo as consequências desse processo. Em locais em que a água era abundante, surgiram imensos bancos de areia. As ilhas que não param de crescer servem de pasto para os animais de fazendas próximas. Entre os estados de Sergipe e Alagoas, a profundidade das águas diminuiu e dificulta a navegação. Ao mesmo tempo, presenciamos a Transposição do Rio São Francisco em curso no Nordeste semiárido, com eixos já finalizados e os desastres socioambientais (Caso do rompimento da barragem da Vale em Minas Gerais), que vem influenciando na qualidade das águas do Velho Chico.

¹⁵ A maior demanda por água no país é exercida pela agricultura, especialmente a irrigação, com quase 63% de toda demanda. Seguem-se as demandas para uso doméstico (urbano e rural, 18%), a indústria (14%) e da dessedentação de animais (5%). Disponível em: < http://conjuntura.ana.gov.br/static/media/uso_agua.f9c46ece.pdf>, acesso em 20 de janeiro, 2019.

para a política hídrica a descentralização e gestão integrada dos recursos hídricos, diante dos antagônicos interesses no uso e distribuição de água nos distintos territórios

Em relação a estes interesses antagônicos, atualmente, está em curso a transposição do Rio São Francisco, que visa objetivamente a disponibilidade hídrica para o agronegócio através da fruticultura irrigada e da grande pecuária. A transposição é um projeto com grandes controvérsias: quando iniciado a partir de 2007 o objetivo geral era levar segurança hídrica para as áreas mais secas do semiárido em que muitas comunidades seriam abastecidas com a transposição através de construção de canais de água para barragens e açudes locais. No entanto, estudos já vêm mostrando que mesmo ainda em andamento em alguns trechos, a transposição vem alterando a dinâmica dos territórios com a realocação de famílias do seu curso, alteração no ecossistema da região e servindo para expandir as fronteiras do agronegócio, beneficiando, sobretudo, latifundiários, pois grande parte dos canais passa por fazendas¹⁶. No projeto inicial apenas 4% da água seria destinado à população local, 26% ao uso urbano e industrial e 70% para irrigação da agricultura¹⁷. Não por acaso, que os perímetros irrigados no Semiárido vêm se expandido, trazendo consigo não só o crescimento agricultura de ponta para a produção de *comodities*, mas também a eclosão dos conflitos latentes por água e terra, e neste sentido, a reprodução das desigualdades sociais.

Os interesses dos capitalistas fundam-se através da reprodução as ideologias com o discurso da escassez, no caso da questão hídrica no Semiárido. Contraditoriamente, a escassez hídrica parece não afetar os latifundiários, donos do agronegócio. O discurso da crise hídrica está fundado no paradigma da oferta sobre a lógica da escassez (SWYNGEDOUW, 2004).

Nesta lógica, “[...] a água é um artefato controlado para a produção do espaço no contexto da globalização transnacional e também local” (SWYNGEDOUW, 2004, p. 36). Em nome de um desenvolvimento desigual implantado ao longo da história, a problemática hídrica decorre de uma determinada postura em relação à natureza e aos grupos sociais marginalizados.

Deste modo, entendemos que há no Semiárido, projetos para acesso à água que atendem distintivamente a dois tipos de classe social: aos representantes do agronegócio com a Transposição das águas do Rio São Francisco e às comunidades das áreas rurais através do Programa Água para Todos e Programa Água Doce).

A busca pela democratização do acesso à água no Nordeste Semiárido perpassa por muitos debates que vêm sendo travados em torno da Gestão Integrada dos Recursos Hídricos. Para tal debate é necessário maior participação social, negociação de interesses antagônicos tendo como unidade de gestão a Bacia Hidrográfica e a descentralização das decisões, sendo necessária a construção de conhecimento acerca da hidro política nesta realidade por parte das populações usuárias de água, sobretudo as que dependem diretamente da água para sobreviver.

¹⁶ Entre outros, ver: Silveira (2017).

¹⁷ Disponível em: <<http://www.cartaeduacao.com.br/reportagens/entenda-a-transposicao-do-rio-sao-francisco/>>, acesso em 30 set, 2017.

DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL E REPRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES NO ACESSO À ÁGUA NO NORDESTE SEMIÁRIDO

Até meados de 1960, o coronelismo encontrou um forte instrumento que lhe deu apoio quanto à imposição do poder paternalista nas regiões mais segregadas pelos sertões, a seca, que vitimava muitas populações pela falta de água, processos de migração, subordinação e exploração dos pequenos sítiantes aos fazendeiros pela troca de alimentos e água.

A partir dos anos de 1990, com a reorganização do Estado se passou a buscar estratégias para minimizar os processos de migrações entre as regiões rurais, sobretudo, com o advento dos inchaços das cidades maiores e abandono das áreas rurais e a notoriedade de que ganhavam os movimentos sociais que colocavam e colocam em questão as contradições do crescimento econômico e social do semiárido e o acirramento das desigualdades sociais e da pobreza nas áreas rurais.

A partir de 2003, o governo federal estabeleceu uma divisão territorial para o semiárido nordestino, de modo a pensar em estratégias de políticas públicas, e neste sentido, a necessidade de descentralização das políticas hídricas. Daí resultam as ações do PIMC, Programa Água para Todos e Programa Água Doce. São ações que de modo geral, tem como objetivo universalizar o acesso à água nas áreas rurais do Semiárido (SILVEIRA, 2017). Por outro lado, se apresentam como ações pontuais, desconectadas da perspectiva da água como um bem público e direito de todos (AZEVEDO, 2015).

Desta maneira, compreendemos a importância de se pensar nestas ações a partir da articulação com a política pública de água, atualmente organizada nos territórios a partir das bacias hidrográficas, buscando-se o planejamento integrado dos recursos hídricos.

Os problemas existentes no semiárido em relação ao seu ‘desenvolvimento’ possuem uma historicidade que evidencia a cada conjuntura política e de períodos de estiagem as velhas contradições de classes: a distinção das capacidades entre os que possuem e os que não possuem técnicas ou recursos naturais para a produção. Neste sentido, poderíamos afirmar que este “desenvolvimento” é direcionado especificamente às classes sociais mais abastardas da região.

O conhecimento dos sistemas técnicos sucessivos é essencial para o entendimento das diversas formas históricas de estruturação, funcionamento e articulação dos territórios, desde os albores da história até a época atual. Cada período é portador de um sentido, partilhado pelo espaço e pela sociedade, representativo da forma como a história realiza as promessas da técnica (SANTOS, 2008). Na contemporaneidade do desenvolvimento capitalista, a implementação das técnicas – relacionadas aos fluxos de capital, diferenciam e direcionam as formas de desenvolvimento e as relações sociais nos espaços geográficos, em níveis tanto globais quanto locais. Entre os sertões pernambucanos no Semiárido nordestino desenvolve-se ao mesmo tempo, atividades de exportação de frutas para o exterior e descaracterização da agricultura familiar local. Este desenvolvimento desigual e porque não dizer combinado, reforça as possibilidades de acumulação dos capitalistas locais, seja através da superexploração do trabalho dos agricultores que em época de estiagem necessitam de outras fontes de renda, já não têm apoio financeiro, técnico ou água para suas atividades agrícolas por parte do Estado, seja através da reprodução dos processos de alienação, cujos representantes políticos, em sua maioria são os próprios donos de terra, e portanto, capitalistas locais. Harvey (2004), ao tratar

dos desenvolvimentos geográficos desiguais, abre o questionamento acerca de como os lugares, regiões e territórios evoluem dadas relações espaciais em mudança. Assim,

Os jogos geopolíticos de poder entre nações-Estado (ou outras unidades territoriais), por exemplo, se interligam com a posição no mercado com uma estrutura mutável de relações espaciais que privilegia por sua vez, certas localizações e certos territórios para a acumulação capitalista (HARVEY, 2004, p. 51).

Nesta lógica percebemos que para a acumulação capitalista, o globo foi e continua a ser “[...] uma superfície intensamente diversificada, ecológica, política, social e culturalmente diferenciada” [...] “visto que os fluxos de capital sempre encontram alguns terrenos mais fáceis de ocupar do que outros em diferentes fases do desenvolvimento” (HARVEY, 2004, p. 51).

A partir dos anos de 1990 o Nordeste apresenta números positivos em relação às estratégias de integração econômica, pensadas a partir dos anos de 1960 (BACELAR, 1997). De acordo com a autora, no entanto, esta integração econômica não se deu e nem se dá de forma homogênea, permanecendo as diferenciações entre as regiões, o que corrobora com o pensamento de Oliveira (1977) ao debater sobre a lógica de desenvolvimento do Nordeste. Segundo Bacelar (1997, p. 12),

Uma das características importantes da economia do Nordeste é o relevante papel desempenhado nos anos recentes pelo setor público. É evidente que o Estado patrocinou fortemente o crescimento econômico nas diversas regiões brasileiras. No Nordeste, porém, pode-se afirmar que sua presença foi fator fundamental para explicar a intensidade e os rumos do crescimento econômico ocorrido nas últimas décadas. Direta ou indiretamente, foi o setor público quem puxou o crescimento das atividades econômicas que mais se expandiram na região nos anos 70 e 80.

Neste sentido, o Estado vem desempenhando estratégias essenciais para a reprodução do capital no semiárido nordestino, com a Transposição do Rio São Francisco. Tal investimento vem possibilitando o investimento em agricultura irrigada e a produção de frutas para exportação, possibilitando o desenvolvimento do capital e neste sentido, a reprodução das desigualdades no acesso universal à água.

O semiárido é umas das áreas que apresenta resistência a mudanças em curso, ocorrendo uma modernização restrita e seletiva, reproduzindo-se o padrão predominantemente tradicional, como as relações de poder existentes entre a pequena agricultura e produção irrigada para exportação, como é o caso de microrregiões dos sertões pernambucanos¹⁸ Tal realidade também é resultante da manutenção da questão fundiária existente no Brasil. Para Bacelar (1997), “[...] após tantos anos de dinamismo econômico, a questão fundiária permanece praticamente intocada, apesar da miséria alarmante que domina nas áreas rurais do Nordeste” (p. 18). No entanto, a autora ao refletir sobre esta realidade, já trás as respostas a esta questão estrutural: “Nesses espaços resistentes a mudanças, as velhas estruturas socioeconômicas e políticas têm na base fundiária e no controle do acesso à água seus principais pilares de sustentação e de dominação - política e econômica” (BACELAR, 1997, p. 29).

Assim, entendemos que a lógica desenvolvimentista que existe historicamente nos territórios do semiárido está atrelada aos interesses de dinamismo do capital. Desta maneira, o Estado atua de forma complexa e contraditória no processo de abastecimento de água entre as

¹⁸ Entre outros, ver: Lucena (2015).

regiões. Por tanto, a água continua a ser um elemento de dominação histórica do capital no Semiárido Nordeste.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como parte das leituras realizadas e articuladas para a produção deste texto, entendemos que a democratização da política hídrica para o Semiárido Nordeste continua a ser um grande desafio. Apesar dos processos históricos de regulamentação e institucionalização das ações estatais, descentralizar as decisões no entorno do acesso, distribuição e disponibilidade hídrica significa a desconstrução das relações de poder constituídas no tempo e no espaço do semiárido nordestino.

Reconhecemos a importância das pesquisas sobre a realidade hídrica no Semiárido como instrumento que veio a contribuir para a transformação das ações do Estado que passam não mais de ser na tentativa de superação, mas de convivência com a seca. Reconhecemos que a lógica de participação social na política hídrica é um importante instrumento para o seu processo de democratização, o que significa dar espaço, voz e vez às populações usuárias locais dos territórios na construção da gestão integrada dos recursos hídricos.

Neste sentido, entre as ações estatais para o desenvolvimento econômico do Nordeste semiárido, são implementados, em alguns casos, programas para o abastecimento de água nas áreas mais pobres, e ao mesmo tempo são criadas as condições necessárias exclusivamente aos interesses de acumulação de capital dos donos do agronegócio, como é o caso da transposição do Rio São Francisco e os programas Água para Todos e água Doce. Assim, o Estado historicamente é o grande patrocinador do desenvolvimento econômico do Nordeste semiárido com o projeto diferenciados para as classes sociais e que não contemplam o acesso à água para a totalidade dos territórios, mantendo-se desta forma as velhas relações de poder em torno da água, destarte com novas roupagens em nome do desenvolvimento, as quais são próprias ao processo de acumulação do grande capital.

Como proposição resultante desta análise, consideramos urgente a contribuição de pesquisas de campo em que se possa evidenciar a partir da fala dos pequenos sítiantes nos territórios do Semiárido, qual o ideal de política hídrica às suas realidades, quais os potenciais da bacia hidrográfica no seu entorno, como seria sua forma de participação na construção da gestão integrada dos recursos hídricos. Para além de trabalho de campo nesta perspectiva é preciso que se traga uma leitura sobre a articulação atual entre políticas hídricas e desenvolvimento territorial, cujos programas atualmente vêm sendo desregulamentados por parte do governo federal.

REFERÊNCIAS

- AGENCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **A evolução da gestão dos recursos hídricos no Brasil = The evolution of water resources management in Brasil**. Brasília, ANA, 2002. Disponível em: <<http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2002/AEvolucaoDaGestaoDosRecursosHidricosNoBrasil.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.
- ALBUQUERQUE, Alexandre, Black. **As políticas de desenvolvimento econômico e social para o semiárido durante o regime militar (1964-1985)**. 2011. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.
- ANDRADE, Manoel Correia de. **A terra e o homem do nordeste**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- ARAUJO, Tania Bacelar de. Heranças de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 06-36, 1997.
- AZEVEDO, Andrea Carla de. Verso e reverso para as políticas públicas de água para o semiárido brasileiro. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 373 a 392, julho/dezembro 2015.
- BARBOSA, M. Territórios de insustentabilidade face ao processo de desertificação no semiárido brasileiro. In: GEHLEN, V; LAINÉ, P. **Costurando com fios invisíveis: a fragmentação do território rural**. Recife: Ed. Universitária, UFPE, 2012, p. 311-328.
- BERNARDES, D. A. M; LUCENA, F. G. de. Águas sob controle: a política hídrica em Pernambuco durante o estado novo. 1937-1945. In: I Conferencia Internacional Red Waterlat: A Tensão entre Justiça Ambiental e Justiça Social na América Latina: o Caso da Gestão da Água. 25-27 out. 2010. São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2010.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **PróÁgua: semiárido**. Disponível em: <<http://www.cnpma.embrapa.br/projetos/ecoagua/princip/proagua.html>>. Acesso em: 30 set. 2017.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de informações territoriais**. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br>>. Acesso em: 02 nov. 2015.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Política Nacional de Recursos Hídricos. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997**.
- CAMPOS, V. N. O; FRACALANZA, A. P. Governança das águas no Brasil: conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 365-382, 2010.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007.
- HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

IORIS, A. Desenvolvimento nacional e gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Crítica de Ciências Sociais**, n. 85, p. 23-24, 2009.

LUCENA, Fabricia G. de. **Recursos hídricos no território: os conflitos socioambientais por acesso à água no Município de São José do Egito, Sertão do Pajeú-PE**. 2015. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: nordeste**. Planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977.

REDE SUSTENTABILIDADE. **País vive crise hídrica e falta de água muda a realidade dos brasileiros no sudeste**. 27 out. 2014. Disponível em: <<https://redesustentabilidade.org.br/2014/10/27/pais-vive-crise-hidrica-e-falta-de-agua-muda-a-realidade-dos-brasileiros-no-sudeste/>>. Acesso em: 01 maio 2017.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2001.

SILVA, M.; HERREROS, M.; BORGES, F. Gestão integrada dos recursos hídricos como política de gerenciamento das águas no Brasil. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 10, n. 1, p. 101-115, jan./mar. 2017.

SILVEIRA, S. **O acesso à água como direito das populações do semiárido: práticas e discurso da Articulação no Semiárido (ASA)**. 2009. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

SWYNGEDOUW, E. Privatizando o H2O: transformando águas locais em dinheiro global. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 1, p. 33-53, maio 2004.

Documentos analisados:

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (BRASIL). **Relatório Agência Nacional de Águas (ANA): conjuntura recursos hídricos, Brasil, 2017**. Disponível em: <http://conjuntura.ana.gov.br/static/media/uso_agua.f9c46ece.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Sertão do Pajeú**. Brasília, 2011.