

PASSANDO A LIMPO A HORA E A VEZ DO SEMIÁRIDO BRASILEIRO NA AGENDA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EMANCIPADORAS

GETTING TO THE BOTTOM OF THE TIME AND TURN OF THE BRAZILIAN SEMI-ARID REGION IN THE NATIONAL AGENDA OF EMANCIPATORY PUBLIC POLICIES

PONIENDO EN LIMPIO EL MOMENTO Y EL TURNO DEL SEMIÁRIDO BRASILEÑO EN LA AGENDA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EMANCIPADORAS

Suliman Sady de Souza¹

 0009-0002-3702-325X
sulimansady@gmail.com

Sérgio Stênio Andrade Feitosa²

 0000-0001-7918-4313
sergiosafeitosa@gmail.com

Ano XXVIII - Vol. XXVIII - (1): Janeiro/Dezembro - 2024

CIÊNCIA
Geográfica
www.agbauru.org.br

ISSN Online: 2675-5122 • ISSN-L: 1413-7461

1 Geógrafo licenciado pela Universidade Estadual da Paraíba no ano 2000 e bacharelado em Geografia, pela Universidade Federal do Pará, em 2014. Atualmente é Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas do IBGE, atuando na Supervisão de Base Territorial, em João Pessoa - PB. Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutorando em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGe/UFRN). ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-3702-325X>. E-mail: sulimansady@gmail.com.

2 Mestrando em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB). Pós-graduado em Gestão Pública Municipal (UEPB, 2022) e em Direito Administrativo e Gestão Pública (UNIPÊ, 2023), tecnólogo em Gestão Pública (UFPB, 2015) e graduando em Direito (UFPB). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7918-4313>. E-mail: sergiosafeitosa@gmail.com.

Artigo recebido em fevereiro de 2023 e aceito para publicação em janeiro de 2024.



Este artigo está licenciado sob uma Licença
Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

RESUMO: O presente texto objetiva identificar em que contexto abriu-se uma janela de oportunidades que estivesse atrelada à perspectiva de emancipação da população do semiárido brasileiro. Para tanto, fez-se uso de levantamento bibliográfico que pudesse subsidiar a discussão aqui empreendida. Inicialmente buscamos apresentar o que seria o semiárido e discutir o porquê do estigma de região-problema atribuído ao Nordeste. Posteriormente, evidenciamos o período em que prevaleceu o discurso de “combate à seca”, paradigma esse que durou por séculos. Ao final, sucintamente tratamos dessa mudança de perspectiva, quando finalmente ganha força o discurso de “convivência com a seca”.

Palavras-chave: Agenda. Políticas públicas. Semiárido. Território.

ABSTRACT: This text aims to identify in which context a window of opportunities was opened that was linked to the perspective of emancipation of the population of the Brazilian semi-arid region. To this end, a bibliographical survey was used that could support the discussion undertaken here. Initially, we sought to present what the semi-arid region would be and discuss the reason for the stigma of being a problem region attributed to the Northeast. Subsequently, we highlight the period in which the discourse of “fighting drought” prevailed, a paradigm that lasted for centuries. In the end, we briefly address this change in perspective, when the discourse of “coexistence with drought” finally gains strength.

Keywords: Schedule. Public policies. Semiarid. Territory.

RESUMEN: Este texto tiene como objetivo identificar el contexto en el que se abrió una ventana de oportunidades vinculada a la perspectiva de emancipación de la población del semidesierto brasileño. Para ello, se realizó un estudio bibliográfico que respaldara la discusión emprendida aquí. Inicialmente, buscamos presentar qué es el semidesierto y discutir por qué el Noreste está estigmatizado como una región problemática. Posteriormente, destacamos el período en el que prevaleció el discurso de “combate a la sequía”, un paradigma que duró siglos. Finalmente, tratamos brevemente este cambio de perspectiva, cuando finalmente cobra fuerza el discurso de “convivencia con la sequía”.

Palabras clave: Agenda. Políticas públicas. Semidesierto. Território.

SEMIÁRIDO, TERRITÓRIO DE UM SÓ DESTINO?

O espaço geográfico se apresenta como uma instância social que exerce com primazia a função de fornecer subsídios para que possamos compreender e apreender, no âmbito da geografia, a realidade na qual o ser humano encontra-se inserido, a saber, em uma relação dialética com o meio no qual vive e consigo mesmo. Isto gera mudanças espaciais contínuas, ou seja, ininterruptas. Para Santos (2004, p. 62), o espaço geográfico

é dotado de materialidade e de uma vida que o anima, fruto dessa conjunção de homem e meio e das relações sociais que daí derivam. Em seguida, o autor conceitua o espaço como “um conjunto indissociável, solidário e contraditório, de sistemas de objetos e ações, não considerados isoladamente, mas como um quadro único no qual a história se dá” (Santos, 2004, p. 63). É desse movimento permanente que o território, enquanto uma expressão do espaço geográfico, se materializa.

Como um daqueles conceitos atemporais e transdisciplinares o território transita pela Sociologia, Ciência Política, Antropologia, Direito, Psicologia e, ainda, pela Geografia, ramo do conhecimento em que figura como uma das categorias de análise central.

A natureza do território é polissêmica e a sua mutabilidade também consiste em uma condicionante a ser considerada por aqueles que se dedicam a esse tema. Para Jean Gottmann (2012) o território significa:

[...] uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo. Descreve a arena espacial do sistema político desenvolvido em um Estado nacional ou uma parte deste que é dotada de certa autonomia. Ele também serve para descrever as posições no espaço das várias unidades participantes de qualquer sistema de relações internacionais. Podemos, portanto, considerar o território como uma conexão ideal entre espaço e política. Uma vez que a distribuição territorial das várias formas de poder político se transformou ao longo da história, o território também serve como uma expressão dos relacionamentos entre tempo e política (Gottmann, 2012, p. 523).

Apesar da forte ênfase dada por Gottmann ao território de natureza estatal, o que atende ao debate a ser empreendido nessa proposta de estudo em função do elo que este estabelece entre o espaço geográfico e a política, cabe frisar que o território não é uma exclusividade da esfera estatal. De acordo com Sposito (2004, p.112), o território não está para além de mera “fonte de recursos e só assim pode ser compreendido quando focado em sua relação com a sociedade e suas relações de produção [...], ou seja, pelas diferentes maneiras que a sociedade se utiliza para se apropriar e transformar a natureza”. Se na fase inaugural da ciência geográfica o determinismo igualou o território a um organismo vivo e fez surgir o conceito de espaço vital pelo coração e mente de Ratzel, atualmente predomina na ciência geográfica o entendimento de que o território precisa ser apreendido “como um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (Souza, 2000, p. 78).

O novo ingrediente incorporado ao território passa a ser o poder, concebido na perspectiva de Hannah Arendt nos seguintes termos:

É o apoio do povo que confere poder às instituições de um país, e este apoio não é mais do que a continuação do consentimento que trouxe as leis à existência. Sob condições de um governo representativo, supõe-se que o povo domina aqueles que o governam. Todas as instituições políticas são manifestações e materializações do poder, elas petrificam-se e decaem tão logo o poder vivo do povo deixa de sustentá-las (Arendt, 1994, p. 34).

O poder, em sua constante transformação torna-se a força motriz da territorialidade; a ausência do primeiro implicaria na inércia da segunda. Raffestin (1993, p. 161) detecta que a “territorialidade resume, de algum modo, a maneira pela qual as sociedades se satisfazem, num determinado momento, para um local, uma carga demográfica e um conjunto de instrumentos também determinados, suas necessidades em energia e em informação”. A seu turno, Andrade (1998, p. 214) defende que “territorialidade pode ser encarada tanto como o que se encontra no território e está sujeita à gestão do mesmo, como, ao mesmo tempo, ao processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território, de integrar ao território”. Uma outra interpretação que tangencia a precedente é a que trata territorialidade como sendo:

[...] um fenômeno social, que envolve indivíduos que fazem parte dos grupos interagidos entre si, mediados pelo território; mediações que mudam no tempo e no espaço. Ao mesmo tempo a territorialidade não depende somente do *sistema territorial local*, mas também de relações intersubjetivas; existem redes locais de sujeitos que interligam o local com outros lugares no mundo e estão em relação com a natureza. O agir social é local, territorial e significa territorialidade (Saquet, 2010, p. 115).

Notemos que sustenta o conceito de territorialidade apresentado por Marcos Aurélio Saquet a variável rede. A despeito da superficialidade com a qual ora abordamos esse elemento, destacamos que a rede geográfica consiste em:

[...] um padrão organizacional que prima pela flexibilidade e pelo dinamismo de sua estrutura; pela democracia e descentralização na tomada de decisão; pelo alto grau de autonomia de seus membros; pela horizontalidade das relações entre seus elementos [...] a rede opera por meio de um processo de radical desconcentração de poder (Martinho, 2003 *apud* Dias, 2005, p. 18-19).

Segundo Corrêa (2018, p. 200), são vários os tipos de redes geográficas e estas permitem análises sob três perspectivas de destaque, sendo elas a organizacional, a temporal e a espacial. O autor ainda reconhece o caráter dinâmico exercido pelas redes geográficas.

De volta ao território, em resumo este é permeado por uma condição mutável, transescalar e de multiplicidades, pois, afinal, reflete o arcabouço social em voga. Dito isto,

devemos buscar escapar das armadilhas do território desistoricizado, desmaterializado (naturalizado), analítico, apenas estatal e/ou de outra natureza, como adverte Haesbaert (2016), pois, afinal, ele é um híbrido. Levar em conta esses aspectos contribuirá para a superação da “cegueira geográfica” no âmbito das políticas públicas tanto territoriais como regionais no nosso país; é o que desejam Feitosa e Aranha (2020) ao discutirem a validade teórica e operacional dos conceitos de território e região na Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e na sistematização da primeira Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Essa instrumentalização conceitual realizada até aqui nos conduz, em segurança, ao novo olhar que vem sendo dado ao semiárido brasileiro. Os elementos mobilizados, sem dúvida, alicerçam a discussão inicial e que está vinculada a não aceitação da falta de alternativas às questões inerentes ao semiárido.

O semiárido brasileiro encontra-se incrustado predominantemente em uma unidade regional ainda mais ampla que ele: o Nordeste. Embora o termo “região” denote um sentido de homogeneidade, a Região Nordeste está longe de ser um espaço uniforme, o que dá margem a diversos “nordestes”, descritos por Andrade (2005) no capítulo inaugural de *“A terra e o homem do Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste”* e por Araújo (2012), em *“Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências”*. E como ocorre com a macrorregião nordestina, os contornos do semiárido se alteram a depender do tipo de referência empregado para a sua demarcação.

O semiárido nordestino corresponde à extensão do “Brasil profundo” enunciado por Euclides da Cunha em sua icônica obra *“Os Sertões”* e que apropriadamente retrata a realidade de uma região³ na qual a sua gente por incontáveis vezes foi relegada à própria sorte. Seu clima, fortemente caracterizado pela irregularidade das chuvas e pelos baixos índices pluviométricos, sem dúvida alguma representa a marca dessa porção espacial do nosso país que vivencia longos períodos de estiagem ou de secas. Não à toa, a mais recente delimitação do semiárido brasileiro em vigor desde o final do ano de 2017, apresentada pelo Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Condel/SUDENE), leva em conta critérios essencialmente ambientais, a saber: precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm, índice de aridez de Thornthwaite igual ou inferior a 0,50 e o percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano.

Com base nos parâmetros adotados pelo Condel, o semiárido abrange mais de 1.260 municípios espalhados pelos nove estados nordestinos (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia) e pela porção setentrional tanto do estado de Minas Gerais como do Espírito Santos, ambos localizados na Região Sudeste do país. É de acordo com essa regionalização que a SUDENE exerce a sua territorialidade e atua em prol de políticas públicas que visam o desenvolvimento regional, contudo, faz-se oportuno mencionar que a opção por outros critérios de diferenciação de áreas admitidos por vários pesquisadores acaba por resultar em uma amplitude igualmente variada daquilo que se concebe como semiárido brasileiro.

Quando cunhou a expressão “Brasil Profundo”, na passagem do século XIX para o século XX, Euclides da Cunha associou o Sertão, e com ele o semiárido, a um espaço de esquecimento, onde as agruras da paisagem desertificada sentenciavam seu povo a martírios e provações, evidencia Oliveira (2002, p. 526). Pelas palavras do escritor de “*Os Sertões*” revela-se uma narrativa na qual a natureza é encarada como fonte originária de todas as mazelas sociais do interior nordestino, fadado ao isolamento. A relação entre seca e miséria compõe o fundamento do discurso pautado em um determinismo geográfico nordestino; é o que indica Ribeiro (1999, p. 70).

Sob a justificativa de subjugo do homem frente à natureza, ao longo do tempo gestores de diferentes escalas do poder se eximiram do compromisso e da responsabilidade de lidar com a questão da escassez de água a partir da perspectiva emancipatória da população residente no semiárido. Essa posição adotada serviu de modo bastante conveniente aos interesses dos grupos oligárquicos dominantes nessa região, assegurando-lhes acúmulo de riquezas e prestígio político diante de uma população arrebanhada por promessas de redenção nunca cumpridas e que esteve mantida em um ciclo de troca de favores por voto nas urnas. Em “*A estrutura de poder na Paraíba*”, de Silveira *et al.* (1999), e “*Nova história da Paraíba: das origens aos tempos atuais*”, de Mello (2019), a análise acerca do poder das oligarquias locais e regionais na Paraíba ganha relevo e nos trazem uma ideia de como a força de famílias tradicionais nordestinas conduziu os rumos dessa região orientada, via de regra, por seus próprios interesses.

É principalmente desse contexto que se inventa o Nordeste enquanto “região-problema”, palco da fome, pobreza, de baixos índices de desenvolvimento humano e do atraso econômico muitas vezes estampados em jornais e revistas do século passado, como bem analisou Ribeiro (1999, p. 72). É fato que essa realidade socioeconômica se abateu sobre o Nordeste e ainda pode ser percebida nos dias atuais, mas as explicações para ela não se resumem a variáveis puramente naturais. Há uma certa utilidade na existência do Nordeste na condição de “região-problema”, como discorre Silva (2018):

A criação imagética de uma área assolada pelas secas, com milhares de pessoas seguindo líderes messiânicos e sempre a necessitar da ajuda governamental para salvar o seu povo, ganhou corpo através do incentivo da própria elite local para barganhar verbas públicas e assim salvá-la de falência econômica. O discurso regionalista encontrou o caminho mágico para irrigar com dinheiro público, por meio de grandes projetos como as construções de açudes e barragens e a criação de organismos estatais como, por exemplo, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) os cofres dos grandes proprietários. Foi e é tão vantajoso para alguns, que grupos políticos de estados do Sudeste aprenderam a lição e, até os dias atuais, o estado do Espírito Santo tem parte de seu território delimitado como área de atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e recebe as mesmas vantagens com financiamentos e empréstimos da referida instituição financeira que os estados nordestinos. O grande problema é que a “salvação” e a promessa

de “desenvolvimento” sempre foram canalizados para esta elite econômica e política do Nordeste e para os empresários do Sul/Sudeste e, por isso mesmo, nunca chegaram aos protagonistas da propaganda da necessidade: os mais pobres e vítimas da estrutura concentradora da água e da terra (Silva, 2018, p. 584-585).

Para Araújo (2012), há que se romper com esse discurso quando a autora afirma:

Nas últimas décadas, mudanças importantes remodelaram a realidade econômica nordestina, questionando, inclusive, visões tradicionalmente consagradas sobre a região. Nordeste região-problema, Nordeste da seca e da miséria, Nordeste sempre ávido por verbas públicas, verdadeiro “poço sem fundo” em que as tradicionais políticas compensatórias, de caráter assistencialista, só contribuem para consolidar velhas estruturas socioeconômicas e políticas perpetuadoras da miséria... Essas são apenas *visões parciais* sobre a região nos dias presentes. Revelam parte da verdade sobre a realidade econômica e social nordestina, mas não apreendem os fatos novos dos anos mais recentes. Não revelam a atual e crescente *complexidade* da realidade econômica regional e não permitem desvendar uma das mais marcantes características do Nordeste atual: a grande *diversidade*, a crescente *heterogeneidade* de suas estruturas econômicas (Araújo, 2012, p. 209-210).

A mudança de um discurso em que o Nordeste e o semiárido personificam o atraso e a pobreza tem fundamento na semântica empreendida por Araújo (2012). As duas primeiras décadas do presente século significaram uma guinada na condução de políticas públicas destinadas ao semiárido. Se até o encerramento do século XX perdurou uma visão centrada no enfrentamento ou combate à seca, esse olhar se transformou com a chegada ao governo federal de representantes do espectro político de viés mais progressista na esfera das demandas sociais no princípio do século XXI. Assim, emerge uma lógica guiada pela ideia de convivência com a seca em uma região que desde os primórdios do domínio português esteve sempre conectada em rede com outros territórios dentro e fora do Brasil.

No contexto da Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra, em meados do século XVIII, coube ao semiárido o papel de fonte fornecedora de algodão, matéria-prima da indústria têxtil, a principal atividade manufatureira da época. Mesmo em um estado de sujeição aos interesses externos e que não se reverteu em ganho para um efetivo desenvolvimento socioeconômico local, não pairam dúvidas acerca da interligação do espaço semiárido com o sistema-mundo paralelamente às suas relações em que ele se articulava com espaços regionais internos, sobretudo a partir da atividade pecuária. Se no passado essa conexão em rede com o mundo teve como símbolo a produção em larga escala do algodão, hoje isso se expressa com maior intensidade pela fruticultura irrigada no Vale do São Francisco, entre os estados de Pernambuco e Bahia, e no Oeste Potiguar. Nesse sentido, fica claro que “nem local, nem global, a rede conecta diferentes pontos ou lugares mais ou menos distantes e

permite hoje a ampliação da escala da ação humana até a dimensão global” (Dias, 2005, p. 23), de modo que ela – a rede – “representa um dos recortes espaciais possíveis para compreender a organização do espaço contemporâneo” (Dias, 2005, p. 23).

Na continuidade do texto em curso buscaremos diferenciar esses dois momentos, em que evidenciaremos inicialmente o paradigma de “combate à seca” para, em seguida, destacarmos o instante em que a noção de “convivência com a seca”, de fato, passou a ser incorporada no âmbito da agenda das políticas públicas.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE “COMBATE À SECA”

As políticas públicas em si decorrem de atos privativos da figura estatal, o que, em outras palavras, significa que o Estado deve promover ações pautadas, segundo Souza (2009, p. 15), em um conteúdo com vistas à obtenção de um resultado. Para o autor, as políticas públicas devem estar condicionadas: a) a um programa no qual se expresse um roteiro a ser perseguido e orientado por normas revestidas de valores e interesses, dotados de coercitividade, seja pela autoridade legitimada ou pelo monopólio da força; b) à identificação de grupos e/ou instituições ligadas ao campo governamental; e c) a uma competência social, com seus atos legalmente positivados exercendo efeitos sobre aqueles que se encontram sob a esfera de atuação estatal. Portanto, de acordo com Souza (2006):

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (Souza, 2006, p. 26).

No Brasil, por muito tempo vigorou a aplicação de uma agenda de políticas governamentais de cunho setorial, voltadas especialmente ao agronegócio e às indústrias automobilística, farmacêutica, têxtil, etc. Muitos foram e ainda permanecem sendo os benefícios destinados a esses ramos das atividades econômicas nacionais que primordialmente contribuíram com a reprodução das riquezas das elites nacionais via garantia de financiamentos públicos com taxas de juros aquém das praticadas pelo mercado, subsídios estatais, perdão de dívidas, entre outras facilidades.

Especificamente no Nordeste, por um longo período, imperaram políticas “públicas” que, “beneficiando os grupos oligárquicos tradicionais, resultaram na concentração hídrica e na constituição de uma estrutura favorável à reprodução de relações de dominação político-clientelistas utilizando-se a água como “moeda” no jogo político (Santos, 2019, p. 172-173). Segundo Campos (2014, p. 65), durante o século XX houve um predomínio de políticas públicas para o Nordeste direcionadas ao enfrentamento da seca, ou seja, prevaleceu aquela visão determinista já ressaltada preliminarmente.

É também Campos (2014, p. 66) quem propõe uma periodização daquilo que ele nomeia como sendo “políticas de seca”. Na geografia, a periodização configura-se em “uma operação intelectual que permite definir os tempos históricos, onde em cada um deles o pesquisador torna visível e inteligível”, diz Corrêa (1987, p. 39). Com base no exposto, Campos (2014) secciona toda a história do semiárido, desde a sua tomada pelos portugueses, em cinco distintos momentos; é o que passamos a analisar a partir de agora.

Denominado por Campos (2014) de “defrontamento com as secas”, o longo intervalo compreendido entre 1583 e 1848 representou a fase de ocupação do espaço da semiaridez, quando aconteceram os primeiros registros desse fenômeno de caráter eminentemente ambiental. O autor sintetiza esse momento argumentando:

[...] o período de defrontamento com as secas mostrou que a região era extremamente vulnerável e que essas atingiam fortemente mesmo populações de baixa exigência e baixa demografia. O agravamento dos impactos das secas se dá à medida que aumenta as populações da região. A ocupação dos sertões, a partir da primeira metade do século XVII, sem construção de infraestrutura hidráulica e de estradas, formou uma sociedade muito vulnerável, que resultou na tragédia da seca de 1877 a 1879.

As cartas régias do período mostram que não havia política de secas e sim uma política econômica de Portugal que utilizou como premissa que a culpa pelos impactos das secas era do ócio das populações (Campos, 2014, p. 68-69).

O interstício de 1849 a 1877 é reconhecido como “a busca por conhecimento” (*Ibid*, 2014). Nesse segundo período alguns políticos e intelectuais da época demonstraram interesse pela questão das secas e procuraram explicar suas causas e consequências. Entretanto, existiram fortes divergências entre os mais proeminentes interessados pela temática. Para alguns deles as terras do Ceará, especificamente, eram férteis e abrigavam uma população perdulária; já para outros, tratava-se de “terras frequentemente castigadas e população sofredora”, explica Campos (2014, p. 75). Apesar disso, a forma como vinham sendo discutidas as secas periódicas ganhou um novo rumo, como evidenciado a seguir:

O debate então avançou para um novo contexto: a seca passou a ser aceita como um problema e buscavam-se escolher quais as políticas recomendadas para tornar a região menos vulnerável, quais ajudas deveriam ser dadas às populações impactadas e quais os custos que o governo deveria arcar (Campos, 2014, p. 75).

O intervalo de mais de oito décadas (1877-1958) foi denominado de “a hidráulica da solução” (*Id.* 2014) e representa o terceiro momento desse esforço de periodização. Nele houve uma política de enfrentamento da seca a partir da construção de reservatórios de médio e grande portes com o objetivo de mitigar os impactos das longas estiagens no semiárido. É verdade, todavia, que “os pensadores dessa política, como o engenheiro Arrojado Lisboa,

tinham convicção de que a política hidráulica era necessária, porém não era suficiente, para solucionar o problema das secas”, assevera, Campos (2014, p. 78). Sob a perspectiva de Sousa, 2010 *apud* Bizarria *et al.* (2016, p. 03), “a fase hidráulica não apresentou resultados satisfatórios, visto não ter havido qualquer interação na organização agrária local, nas técnicas agrícolas rudimentares e na influência política das oligarquias rurais”.

De 1959 a 1991 estabeleceu-se a etapa da “política do desenvolvimento em bases regionais” fundamentadas nos preceitos de Celso Furtado, conforme identificado por Campos (2014). Para além da questão do acesso à água, novas preocupações se somaram, sendo incorporadas matérias como o problema estrutural da posse da terra e as visíveis disparidades regionais tão marcantes em nosso país. Segundo o referido autor, a criação da SUDENE, em 1959, e a maior capacidade de atuação assegurada aos estados federados na Constituição Federal de 1988 permitiram a adoção de medidas de diminuição dos problemas existentes em decorrência das secas. Esse penúltimo período caracterizou-se, então, por um “desenvolvimento planejado” e contou com inúmeros programas direcionados à solução dos graves problemas não apenas do semiárido, mas de outras regiões do país. Soares e Barbosa (2019, p. 459-460) relacionam os seguintes projetos: Programa de Integração Nacional (PIN), Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à agroindústria no Norte e no Nordeste (PROTERRA), Primeiro Plano de Desenvolvimento Nacional (I PND), Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE), Programa de desenvolvimento de áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), II PND, Programa de recursos Hídricos no Nordeste (PROHIDRO), posteriormente denominado PROÁGUA, Provarzeas, Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE) e o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), este último é o embrião do atual Programa Bolsa Família, política pública de transferência de renda.

A última fase relacionada por Campos (2014) se inicia em 1992 e adentra no presente século. Denominado de “o gerenciamento das águas e as políticas sociais”, esse período é caracterizado por uma mudança de concepção das políticas públicas empregadas em relação às secas constantes do semiárido brasileiro. A ruptura desse modo de lidar com as secas ocorre quando deixa-se de lado o lema de combate ou enfrentamento da seca e passa-se a uma visão de convivência com a seca.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS EMANCIPATÓRIAS PARA A “CONVIVÊNCIA COM A SECA”

Embora a segunda metade do século XX tenha sido marcada por diversos projetos ligados à seca no semiárido, foi somente no início do atual século que se deu uma real mudança no que concerne a esse tema. Se para muitos o semiárido está fadado ao atraso, também não é de hoje que existem discursos e propostas de caráter emancipatório que possam conduzir a população que vive no semiárido a uma libertação voltada ao seu desenvolvimento social, político, econômico e ambiental. Um caso emblemático é o de Silva (2006), em que ele não só evidencia essa possibilidade, como também relaciona

outros pesquisadores que se dedicaram e alguns que continuam a se interessar pela temática envolvendo o semiárido. Entre os nomes citados estão os de Djacir Menezes, Josué de Castro, Guimarães Duque, Celso Furtado, Manoel Correia de Andrade, Otomar de Carvalho e Tânia Bacelar de Araújo.

O que se percebe de comum entre todos esses autores citados por Silva (2006), independente da sua época, é a convicção de que há que se pensar o semiárido sobre a perspectiva da convivência com ele, mas não com a sua negação. Através deles fica claro o rol de possibilidades que possui essa região e a certeza de que um novo olhar sobre ela se impõe de modo a reorientar a agenda pública. Galindo (2008) *apud* Pontes (2010, p. 51) “considera que o processo de transição paradigmática no semiárido é fundamentado não pela fragilidade e drama das secas, mas pela atuação política contra a dependência dos sertanejos”.

Sobre o que vem a ser agenda, Kingdon (2006, p. 222) a compreende como sendo “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. O citado autor ressalta que a implementação de uma política pública requer a observância aos critérios de viabilidade técnica, afinidade com os valores dos chamados “participantes invisíveis” – acadêmicos, consultores, pesquisadores, funcionários do Congresso, burocratas de carreira e analistas a serviço de grupos movidos por interesses –, e, ainda, eventuais restrições, inclusive as de natureza orçamentária. Contudo, não basta atender a esses pré-requisitos elencados anteriormente; é preciso que as janelas de oportunidades estejam abertas.

Segundo Kingdon (2006, p. 238), “janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e política, e assim criam oportunidades de introduzirem-se pacotes completos com os três elementos para o topo das agendas de decisões”. O caso do semiárido brasileiro mostra-se bastante representativo dessa tese.

Em 2002, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) para o cargo de presidente do Brasil fez abrir uma janela de oportunidades para o semiárido com uma visão de convivência com a seca. Tanto o problema em si como as propostas de solução já eram conhecidos e o que faltava era vontade política em prol dessa pauta. Lula, retirante nordestino e histórico líder sindical do segmento de metalúrgicos do ABC Paulista, cedeu espaço a uma pauta de reivindicações de combate à fome e à pobreza e aos desafios de acesso à água potável.

Para o semiárido, em especial, muitas foram as ações governamentais que buscaram possibilitar o direito à água. Um dessas políticas públicas foi o Programa Água Doce (PAD) que, de acordo com Soares (2019, p. 24), foi implantado em 2004 tendo como objetivo a aquisição de água de qualidade via sistemas de dessalinização de reservatórios de águas subterrâneas em condições salobras.

Outra ação de destaque nesse contexto foi o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). De iniciativa da ONG ASA – Articulação Semiárido Brasileiro –, o projeto foi acolhido pelo governo federal e permitiu que a população residente não se sentisse impelida a abandonar a sua vida no semiárido em novos episódios de estiagens prolongadas. Em seu estudo Pontes (2010, p. 158) observou que o P1MC melhorou a qualidade de vida

das pessoas atendidas por esse programa, de modo a reduzir seus esforços em busca de água, quando antes eram necessárias longas caminhadas até os reservatórios de água, o que incluía ter que carregar latas d'água na cabeça.

Um terceiro projeto que mencionamos aqui é o P1+2, Programa Uma Terra e Duas Águas. Ele consiste em uma ampliação da ideia do P1MC, pois reúne a preocupação de garantir água potável ao consumo humano com a possibilidade de coexistência com a atividade agropecuária, explica Pontes (2010, p. 155). Esses programas demonstram que, de fato, houve uma preocupação por parte do governo federal, a partir de 2003, em reorientar os rumos das políticas públicas que se destinavam a lidar com os desafios vivenciados pela população do semiárido. Mas não se pode entender que eles por si só já bastam para atender as demandas existentes nessa região.

A constituição de uma ampla rede de proteção social contou com a criação de muitas outras políticas públicas. Foi criado o Fome Zero, logo no início da gestão do governo Lula; deu-se continuidade ao PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar –, lançado à época do seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso e criou-se o Programa Caminho da Escola. Sua sucessora e correligionária, Dilma Rousseff, entre outras medidas, instituiu o Programa Mais Médico, além de prosseguir na preservação de políticas públicas fundamentadas na convivência com a seca. Acrescenta-se a isso, a difusão de tecnologias sociais hídricas, como as que são citadas por Banco do Nordeste do Brasil (2018). Na lista dessas tecnologias constam a barragem subterrânea, o tanque de pedra e a bomba d'água popular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação dos obstáculos do semiárido passa necessariamente pela implantação de políticas públicas que tenham como finalidade a emancipação e o pleno exercício da cidadania de quem vive nessa região. As experiências mais recentes e que tiveram início no ano de 2003 refletem o quanto agentes públicos no exercício do seu poder e de sua territorialidade podem interferir positivamente na agenda política.

A porção do espaço geográfico brasileiro, predominantemente nordestino, denominada de semiárido mudou através das políticas de convivência com a seca. Se, em tempos passados, a representação imagética do espaço do semiárido imprimia uma visão socialmente atrasada, de miséria, dor e abandono; após ações engendradas nas agendas políticas esse discurso foi sofrendo alterações, embora que ainda prevaleça aquela visão no imaginário coletivo. A própria dinâmica populacional modificou e reordenou territórios que, antes, eram vistos como insuficientes e improdutivos para a vida.

Com o período da estiagem de chuvas, o que provoca a escassez hídrica, grande parte da população do semiárido não precisou mais se deslocar em diferentes escalas regionais para sobreviver ao período de secas prolongadas. A sobrevivência com as condições climáticas foi mudando progressivamente o modo de vida da população residente. Imagens de desnutrição humana e cadáveres, ou carcaças, de animais espalhados pelos

espaços rurais e urbanos já não são tão comuns de se verem. Os discursos reproduzidos por escritores, pesquisadores e artistas mudaram o modo como a imagem territorial do semiárido foi estruturada.

Através das políticas de convivência com a seca a população residente passou a garantir água potável em suas residências. Os reservatórios de água como cisternas e poços artesianos se tornaram mais comuns em diferentes propriedades rurais, os quais proporcionaram maior equidade na distribuição das águas. A criação de animais como da raça bovina, caprina, suína e até mesmo de atividades aquícolas transfiguraram-se em práticas mais seguras quanto às mudanças da distribuição pluviométrica.

Por mais que as políticas de convivência com a seca desenvolvidas principalmente a partir da primeira década do século presente tenham proporcionado uma mudança significativa no cotidiano da população do semiárido, elas não conseguiram romper com o viés assistencialista, típicos de momentos anteriores. No semiárido do século XXI persiste a concentração fundiária. Os investimentos do grande capital se mostram setorizados e, ao mesmo tempo, pontuais, privilegiando os interesses das elites regionais em detrimento das demais parcelas da população, sobretudo as mais carentes. Nesse sentido, as políticas assistencialistas têm funcionado muito mais como métodos paliativos para a promoção da pacificação social, arrefecendo os ânimos entre as diferentes classes sociais de um mesmo semiárido.

Reconhecemos e até gostaríamos de termos abordados políticas públicas que não tivessem partido especificamente do Governo Federal, mas entendemos que isso poderia resultar na perda do nosso objetivo, todavia registramos que elas existem e devem ser ainda mais incentivadas. Desde a ruptura política ocorrida em 2016 e que culminou com a saída de Dilma Rousseff do poder, resta e importa saber se a janela de oportunidades se fechou para o semiárido. Em partes, essa indagação pode ser respondida se levarmos em consideração a descontinuidade de programas sociais de convivência com a seca perpetrada pela atual gestão federal.

Como apresentado por este estudo, a janela de oportunidades representada pela gestão petista no começo do presente século ofereceu às populações do semiárido uma chance ímpar de serem inseridas na agenda governamental. Contudo, é indispensável também problematizarmos, mesmo que a título de menção nas considerações finais que encerram o texto em mãos, o processo de enfraquecimento político e as conseqüentes negociações promovidas pela então presidenta Dilma Rousseff a fim de preservar um mínimo de governabilidade à época, mas que, ainda assim, mostraram-se infrutíferas, levando a presidenta ao processo de impeachment deflagrado e concretizado no transcurso do seu segundo mandato.

No lugar de Dilma Rousseff assumiu o seu substituto, o vice-presidente Michel Temer. Essa troca de comando indicava também uma mudança paradigmática de recomposição de um modelo político outrora antes vivenciado e que não demonstrava efetiva preocupação em relação à convivência dos indivíduos com seus territórios, o que inclui os situados no semiárido brasileiro. Esse retrocesso na agenda de atuação política voltada ao semiárido promoveu um enfraquecimento das instituições e de direitos até então consagrados por mais de uma década, marca das gestões petistas.

A eleição de Jair Bolsonaro ao cargo de Presidente da República, em 2018, bem como a sua atuação acentuadamente anti-nordestina, região na qual nunca obteve bons resultados em termos de votos, representam um arrefecimento da participação do semiárido na agenda federal e na consequente elaboração de políticas destinadas à convivência com a seca. Durante os quatro anos da gestão Bolsonaro, acompanhamos não somente um processo de desmonte institucional e uma drástica diminuição de investimentos direcionados ao semiárido, como testemunhamos a interrupção das políticas criadas para essa porção do território nacional nos governos antecedentes.

Nesse ínterim, a pandemia de COVID-19, que em se tratando de Brasil vitimou mais de 700 mil pessoas, e a própria negligência do governo federal ao combate da propagação do vírus causador desse grave problema de saúde de amplitude mundial foram situações agravantes para as relações estabelecidas entre o poder federal e os governos estaduais das nove unidades federativas que compõem a Região Nordeste. Não por acaso, durante a pandemia citada foi criado o Consórcio Nordeste, uma das primeiras e mais importantes reações políticas locais à gestão bolsonarista.

No momento em que este artigo é escrito, presenciamos o retorno do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva ao Palácio do Planalto, ou seja, à condição de mandatário político do Estado brasileiro. Entretanto, antes de associarmos o seu retorno a um de resgate de políticas públicas para o semiárido que se mostraram exitosas em suas duas gestões e nas gestões da sua sucessora, Dilma Rousseff, precisamos reconhecer o quanto nosso país se encontra politicamente dividido, com ainda ânimos bastante insuflados contra o debate sobre políticas redistributivas ou mesmo compensatórias.

Outro aspecto que merece a nossa atenção com vistas à compreensão do cenário atual encontra-se vinculado à constituição de novos orçamentos alinhados com o plano de governo petista; afinal, o ano de 2023, início do terceiro mandato do Presidente Lula, conta com um orçamento definido no Plano Plurianual (PPA) elaborado durante o governo de Jair Bolsonaro. Dessa forma, somos conscientes de que, apesar da nova possibilidade de intervir na agenda por meio do retorno de um governo mais alinhado ao campo progressista, reconstruir as políticas emancipadoras voltadas para o semiárido brasileiro exigirá uma nova rede de articulações políticas e de recomposição de programas e órgãos vinculados à condução dessas pautas tão importantes quanto necessárias.

NOTA

3 No estudo em pauta corroboramos com a visão de Haesbaert (2010) sobre a região. Ele entende a região como um “espaço-momento” no qual a diferenciação percebida resulta da mutável e complexa articulação espacial em rede, cuja dominância “em termos de densidade, disposição e dimensão espaciais (econômica, política, cultural ou ‘natural’) dependerá dos grupos sociais e do contexto geo-histórico em que estiver inserida” (Haesbart, 2010, p. 196). Dessa maneira, estando na condição de espaço-momento, ela poderia se manifestar como um conjunto mais articulado na leitura e na vivência de um

grupo e não na de outro, o que coloca os sujeitos sociais no centro da regionalização enquanto ação concreta de diferenciação do espaço.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. C. de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2. ed., 1998.
- ANDRADE, M. C. de. **A terra e o homem do Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste**. São Paulo: Cortez, 7. ed., 2005.
- ARAÚJO, T. B. de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2. ed., 2012.
- ARENDT, H. **Sobre a violência**. Trad.: André Duarte. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Tecnologias de convivência com o semiárido**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2018.
- BIZARRIA, F. P. A.; TAVARES, J. C. S.; BRASIL, M. V. de O.; TASSIGNY, M. M.; OLIVERIA, A. G. O semiárido, políticas públicas e as relações de poder em “vidas secas”. In: XVIII ENGEMA – Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 2016, São Paulo. **Anais do XVIII ENGEMA**, 2016.
- CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, períodos e pensadores. **Estudos Avançados: USP** – (impr.): São Paulo. v. 28, p. 65-88, 2014.
- CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista Brasileira de Geografia**: Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 39-68, jul. 1987.
- CORRÊA, R. L. Redes Geográficas: Reflexões sobre um tema persistente. **Revista Cidades [online]**, v. 9, n. 16, p. 200-218, 2018. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/2378>>. Acesso em: 03 mar. 2021.
- DIAS, L. C. Os sentidos da rede: notas para discussão. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. (Orgs.). **Redes, sociedades e territórios**. Santa Cruz do Sul: **Edunisc**, 2005.
- FEITOSA, L. C.; ARANHA, P. R. A “cegueira geográfica” nas políticas públicas territoriais e regionais brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais [online]**. v. 22, e202018, 2020.
- GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. Campinas. **Boletim Campineiro de Geografia**. v. 2, n. 3, 2012.
- HAESBAERT, R. **Regional-Global: Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- HAESBAERT, R. As armadilhas do território. In: SILVA, J. B. da. *et. al.* (orgs.): **Território: modo de pensar e usar**. Fortaleza: Edições UFC, p. 19-41, 2016.
- KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. ENAP: Brasília, DF. p. 219-224. 2006.
- MELLO, J. O. de A. **Nova história da Paraíba: das origens aos tempos atuais**. João Pessoa: A União, 2019.
- OLIVEIRA, R. de. Euclides da Cunha, Os Sertões e a invenção de um Brasil profundo.

- Rev. Bras. Hist.** [online]. v. 22, n. 44, p. 511-537, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbh/v22n44/14010.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.
- PONTES, E. T. M. **Transições paradigmáticas: do combate à seca à convivência com o semiárido nordestino, o caso do Programa Um Milhão de Cisternas no município de Afogados da Ingazeira – PE.** 180 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), 2010.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática, 1993.
- RIBEIRO, R. W. **Seca e determinismo: a gênese do discurso da seca nordestina.** Anuário do Instituto de Geociências: Rio de Janeiro, v. 22, 1999.
- SANTOS, M. **A natureza do Espaço: Técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 4. ed. – [2. Reimpr.] –, 2004.
- SANTOS, T. A. Dilemas políticos para o semiárido brasileiro: um breve panorama até a crise do *lulismo*. **Rev. NERA: Presidente Prudente**, v. 22, n. 46, p. 170-194. jan./abr. 2019.
- SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território.** São Paulo: Expressão Popular, 2. ed., 2010.
- SILVA, F. J. R. da. Nordeste: imagem real ou fabricada? **Revista de Ciências Sociais: Fortaleza**, v. 49, n. 2, p. 575-600. jul./out. 2018.
- SILVA, R. M. **Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento.** 298 f. Tese (doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (UnB), 2006.
- SILVEIRA, R. M. G. *et al.* **Estrutura de poder na Paraíba.** João Pessoa: Editora Universitária /UFPB, 1999.
- SOARES, D. F. **O Programa Água Doce no Nordeste brasileiro: uma análise do Município de Estrela de Alagoas.** 49 f. Monografia (graduação) – Bacharelado em Ciências Econômicas, Universidade Federal de Alagoas (UFAL), 2019.
- SOARES, J. A. S.; BARBOSA, E. M. Políticas de acesso à água no Brasil: pensando a evolução das políticas de combate à seca no semiárido. Florianópolis: **Rev. Ges. Amb.** v. 8, n. 4, p. 443-467, out./dez. 2019.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: **Sociologias**. n. 8, ano 8, jul./dez. 2006.
- SOUZA, L. M. de. **Políticas Públicas: Introdução às atividades de análise.** EDUFRN: Natal, 1. ed., v. 1, 2009.
- SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In*: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C da; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2. ed., 2015.
- SPOSITO, E. S. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico.** São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- SUDENE. **Delimitação do semiárido.** 23 nov. 2017. Disponível em: <<http://antigo.sudene.gov.br/delimitacao-do-semiarido>>. Acesso em: 02 maio 2021.