

III Congresso Internacional de Pós-Graduações e Pesquisa Latinas em Administração e Estudos Organizacionais

Tema 6 – Políticas públicas: enfoques organizacionais

A Nova Relação do Sertanejo com a Face Visível da Seca

José Messias Rangel

(Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Unifor – Universidade de Fortaleza; jmrangel23@hotmail.com; Av. Washington Soares, n. 1321, Bairro Édson Queiroz, CEP 60.811-905, sala 17, Bloco P)

Fábio Freitas Schilling Marquesan

(Doutor, Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Unifor – Universidade de Fortaleza; fabioschilling@yahoo.com.br; Av. Washington Soares, n. 1321, Bairro Édson Queiroz, CEP 60.811-905, sala 17, Bloco P))

A Nova Relação do Sertanejo com a Face Visível da Seca

Resumo

O paradigma contemporâneo indica ser possível o convívio do homem com os efeitos da seca. O semiárido nordestino é uma região que, nos períodos mais críticos, isto é, de longa estiagem, ainda depende do apoio das administrações públicas. Neste ensaio, propomos uma reflexão que explora o processo de formação de políticas públicas que objetivam minorar o sofrimento das pessoas que aí vivem e sofrem as causas deste fenômeno natural. É plenamente possível, e há alternativas à disposição da sociedade para tal, que o sofrimento de milhões de habitantes dessa região seja, pelo menos, mitigado. No entanto, em função de aspectos como a chamada indústria da seca, nem sempre essas medidas são levadas a efeito.

Palavras-chave: Semiárido. Convivência. (Indústria da) Seca.

Introdução

Neste texto, problematizamos algumas das razões que sustentam a permanência da chamada “indústria da seca” na região Nordeste do Brasil. Propusemos uma avaliação do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas (PIMC). O Programa, criado em 2000 por iniciativa da ONG “Articulação do Semiárido Brasileiro” (ASA), tinha como meta construir 1 milhão de cisternas no sertão nordestino até o ano 2010. Isso beneficiaria aproximadamente 5 milhões de pessoas. A iniciativa de construir cisternas para a coleta da água das chuvas no semiárido brasileiro surge a partir de demandas da sociedade civil na busca por alternativas de baixo custo para tentar contornar o problema da seca. Entretanto, encampado como política pública no ano 2003, o PIMC, que poderia ter sido alavancado e até mesmo expandido com a força dos recursos do Governo Federal, regrediu. Embora tivesse prazo para acabar, já estamos no ano de 2014 e o Programa ainda não atingiu seus objetivos.

O semiárido brasileiro, conhecido como sertão, abrange uma área de 969.589,4 km² (11% do território brasileiro), onde vivem, aproximadamente, 22 milhões de pessoas – 12% da população nacional, segundo o IBGE (2010)¹, o que o torna a região semiárida mais populosa do mundo. O local, abastecido por apenas 3% das águas doces do país, é vulnerável a estiagens prolongadas, que tendem a acontecer, em média, a cada dez anos (SUDENE, 2003; Blank *et al.*, 2008; Oliveira, 2009). Ainda que sejam previsíveis e façam parte da dinâmica ambiental, as secas periódicas são historicamente apontadas como causas definitivas para o flagelo econômico e social da região. O combate à seca esteve incorporado às orientações governamentais desde a época colonial, seguindo uma lógica político-eleitoreira.

¹ Censo Demográfico 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <http://www.institutoibge.gov.br/censosab/>. Acesso em 15 jul 2014.

O tema, então, acaba sendo inculcido nas promessas de campanhas eleitorais. Mas as obras de combate à seca, tais como a construção de açudes e a canalização de rios costumam ser de grande monta e, quando iniciadas, esbarraram na descontinuidade por falta de interesse político. As políticas públicas de combate à seca, formuladas sob a influência das classes dominantes latifundiárias regionais, têm se mostrado, há décadas, ineficientes para resolver os problemas do povo do sertão.

A vinculação do semiárido brasileiro a uma natureza hostil encontra raízes na literatura, no cinema, nos discursos parlamentares, em reportagens veiculadas pela imprensa etc. Falar sobre o sertão significa evocar imagens de calamidade, de pedintes e de retirantes, ritualizando e institucionalizando a vitimização e a estereotipia. A construção ideológica de que a natureza do semiárido é inóspita torna a opinião pública brasileira suscetível a uma leitura determinista sobre as condições de vida e de morte dos habitantes do semiárido. Esta imagem importa apenas a uma classe latifundiária que, durante séculos, tem se utilizado da seca para desviar as atenções dos problemas regionais mais pertinentes. Este termo da apropriação político-ideológico da seca é aprofundado por Castro (1992), como o “mito da necessidade”, ou seja, este imaginário das secas constitui-se em base fundadora e mantenedora do regionalismo nordestino.

Historicamente, as políticas públicas que o Estado brasileiro põe em prática no sertão costumam se concentrar nos períodos críticos de estiagem. A maioria dos municípios da zona semiárida, principalmente em tempos de secas, decreta estado de “calamidade climática” a fim de receber ajuda dos governos estaduais ou federais. Vários são os documentos elaborados pelos municípios, como decretos de situação de emergência em que se utilizam das expressões: “longa estiagem”, “flagelo climático”, prejuízos da população com perda quase total da lavoura e ameaça dos rebanhos, problemas econômicos e sociais e prejuízos às atividades laborais (Carvalho, 2010). Nos períodos de seca, sem água, não há como constituir lavouras. Tampouco criar gado. Tal situação força os habitantes do semiárido a procurarem refúgio na região costeira. Nesses locais, contudo, os retirantes da seca engrossam os cinturões de miséria na periferia das grandes cidades.

Apesar de toda essa problemática, a captação de água das chuvas é uma alternativa viável para o desenvolvimento da agricultura de subsistência e para o sortimento das necessidades de consumo das famílias que vivem na região. É por isso que o PIMC representa uma mudança de perspectiva, propondo a convivência com a seca e com as potencialidades naturais do sertão. Originalmente, o PIMC estabelece, junto às comunidades do semiárido, um processo de capacitação educacional que envolve, primeiro, a conscientização sobre a importância da cisterna para o consumo humano. Depois são discutidas, entre as comunidades, medidas preventivas sob o ponto de vista técnico e organizativo, no sentido de construção de uma agenda coletiva de compromissos comunitários no processo de implantação e operacionalização das cisternas. Em relação à cidadania, é

estimulada a reflexão crítica sobre a dimensão histórica das relações sociopolíticas entre a população do semiárido e os representantes do modelo imposto pelo Estado. Essa reflexão contribui para o entendimento de que a água é um direito básico de cidadania e não, como historicamente vem sendo tratada, uma concessão ou um favor político daqueles que detêm o poder. No presente momento, o governo federal, na cegueira de alcançar a meta de 1 milhão de cisternas, está distribuindo cisternas de plástico que são entregues prontas às famílias pelas empresas. Com isso, eliminou do Programa o aspecto educacional, o envolvimento das famílias e da comunidade, descaracterizando o Programa e repetindo a indústria da seca, ainda que sob outra face. Fato que, em nosso entendimento, compromete a plena efetivação de uma proposta mais ampla de emancipação social. É por conta disso, também, que defendemos a ideia de que o Programa ainda não atingiu seus objetivos.

A questão da água no semiárido nordestino

O valor da água de qualidade para a convivência no semiárido nordestino torna-se mais acentuado em tempos de estiagem prolongada, típicos dessa região, quando o acesso a este líquido fica limitado e as condições de encontrá-lo, difíceis.

Apesar do preconceito para com as pessoas dessa região e de toda sorte de mal-entendidos a respeito da sua condição sociocultural, o semiárido brasileiro permite que floresça a vida. Não se trata de uma região homogênea, nem desértica, nem mesmo imprópria à vida. Há uma enorme diversidade ecológica e riquíssimos recursos naturais. Dentre as regiões semiáridas do mundo, a brasileira é a mais favorecida, uma vez que chove, em média, 750 mm/ano (SALATI *et al.*, 2002), o suficiente para a reprodução da vida humana com um mínimo de conforto, desde que ações para o armazenamento dessa água sejam adotadas – o que, infelizmente, não tem sido o caso.

A falta de políticas públicas que objetivem a captação, o armazenamento e a distribuição, isto é, a gestão dessa água, é, talvez, o principal agravante das mazelas da seca no Nordeste brasileiro. Outra característica (esta de ordem natural) que torna crítica a convivência no semiárido é a alta taxa de evapotranspiração que, unida ao índice pluviométrico instável (NERY, 2005), contribui para o fenômeno da seca, que tanto maltrata as famílias dessa região (D'ALVA; FARIAS, 2008).

Captar água de chuva é uma prática milenar e que se tornou fundamental nos últimos tempos dada a carência deste líquido precioso à vida. Ademais, tem sido disseminada por diversos movimentos sociais, que defendem a construção e a adequada utilização da tecnologia de armazenagem conhecida como “cisternas de placas”. Por conta disso, cabe ressaltar a possibilidade de se diminuir a carência de água nas épocas de seca por meio da captação da água das chuvas a partir da adoção desse tipo de reservatório.

A construção de cisternas de placas no semiárido nordestino implica em investimentos bem menores que aqueles destinados, por exemplo, a alguns dos grandes projetos que estão

sendo coordenados pelo Governo Federal. Dentre os quais se destaca o complexo do agronegócio (que, segundo a agência Brasil, demanda em torno de três bilhões de Reais/ano²) e as obras de transposição do rio São Francisco, com orçamento inicialmente previsto em 4,6 bilhões de Reais, mas que já foram gastos mais de 8,2 bilhões³, sem previsão de término nem de gastos totais.

Apesar do nordeste brasileiro dispor de uma rede hidrográfica que abrange a Bacia do rio São Francisco e várias outras pequenas bacias que formam rios intermitentes, a repartição de águas nestas áreas acontece de forma muito irregular. O semiárido da bacia do rio São Francisco, por exemplo, oferece uma disponibilidade hídrica que varia entre 2.000 e 10.000 m³ por habitante/ano em rio permanente. Por outro lado, o semiárido do nordeste setentrional, que abrange parte do estado de Pernambuco e os estados da Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, dispõe de pouco mais de 400 m³/hab/ano de águas. Trata-se de um valor muito pequeno, abaixo do estimado como valor mínimo ideal pela Organização das Nações Unidas (ONU), que é de 1.500 m³/hab/ano (LOPES, 2012)

A região do semiárido nordestino, localizada no cinturão tropical de clima quente (BRASIL, 2010), abrange uma área de 969.589,4 km², sendo que os estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba detêm o maior percentual da área total incluída nesta região, com 91,98%, 91,69% e 89,65% respectivamente. A população da região citada alcança a cifra de 22 milhões de pessoas (ressaltando que 44% desta população mora na zona rural), o que corresponde a 12% da população nacional. Mesmo assim, essa região é abastecida por apenas 3% das águas doces do país, sendo que, secas periódicas prolongadas tendem a acontecer, em média, a cada dez anos (SUDENE, 2003; BLANK *et al.*, 2008; OLIVEIRA 2009). Isso faz com que a realidade da escassez da água durante o período de estiagem seja uma constante na vida daqueles que habitam o semiárido.

Com 1,56 milhão de km² (18,2% do território nacional), a região Nordeste ocupa a maior parte do Semi-Árido brasileiro. Há, na sua formação, um conjunto de espaços caracterizados pelo balanço hídrico negativo, resultado das precipitações médias anuais em torno de 750 mm, insolação média de 2.800 horas por ano, temperaturas médias anuais que variam entre 23° e 27° C, evaporação de 2.000 mm por ano e umidade relativa do ar média em torno de 50%. Há, no semiárido brasileiro, em torno de 70 mil açudes de pequeno porte, com capacidades de acúmulo que variam entre 10.000 e 200.000 m³ e representam algo em torno de 80% dos corpos d'água dos estados nordestinos. Estes açudes têm restrições em relação à

² Disponível em: http://brasileconomico.ig.com.br/ultimas-noticias/agronegocio-tera-r1-bi-para-investir-em-tecnologia_132560.html. Acesso em: 16 jul 2014.

³ Disponível em: <http://www.pbhoje.com.br/canal.php?idcat=19&id=21606>. Acesso em 25 abr 2014.

qualidade das suas águas, especificamente por causa do alto índice de salinização, que provoca danos às culturas e aos terrenos à jusante, além de comprometer o consumo humano e outros usos da água. Estima-se que um terço dos açudes controlados pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) apresente essa problemática nos seus perímetros irrigados (FONTES *et al.*, 2003).

Carvalho (2010) aponta a região central do semiárido como sendo a parte mais crítica em termos de índices pluviométricos. Em março de 2005, o Ministério da Integração Nacional (MI), após minuciosos estudos, apresentou uma nova delimitação do semiárido brasileiro, atualizando os critérios de seleção e a relação dos municípios que passaram a fazer parte dessa região (BRASIL, 2005).

A nova delimitação leva em conta que o clima do semiárido é do tipo equatorial, e não tropical, devido à posição do relevo em forma de hemiciclo, que desvia as massas de ar, impedindo uma maior precipitação. O Planalto da Borborema é o destaque de relevo desta região, que possibilita o bloqueio das massas de ar quente e úmido, as quais avançam do oceano Atlântico até o sertão nordestino. Nas outras áreas do sertão, as precipitações pluviométricas estão associadas aos ventos alísios que vem do hemisfério Norte. Quanto maior for a intensidade desses ventos, mais chuvas banham o sertão, fato que ocorre normalmente entre os meses de março a maio.

A escassez de água de qualidade ocasiona, além de dificuldades econômicas, inúmeros problemas de saúde para a população dessa região (BRASIL, 2010). A seca é o principal obstáculo que impossibilita o bem estar das famílias que aí vivem (MIRANDA, 2011). Assim, esta é uma barreira a ser transposta, tornando-se um desafio para as políticas públicas traçarem estratégias que objetivem algum tipo de mudança social para essa população (FERNANDES, 2002).

É possível a vida no semiárido, no entanto, é preciso uma adaptação das famílias ao ambiente, respeitando-o ao invés de tentar combatê-lo (BRASIL, 2010). Via de regra, tem-se como premissa que não há como se combater a seca, se tenta conviver com ela.

O que realmente proporciona transformações na vida dessas famílias é o acesso à água. Com isso, diminui o índice de doenças, permite-se a produção, garante-se o alimento e desprende-se essas famílias da dependência de recursos como carros-pipa, ocasionando inclusive a organização comunitária (DUQUE, 2008; SANTOS, 2007). A maioria dessas organizações comunitárias tem na sua base a educação, não como redenção, mas como uma maneira de levar em conta as práticas de vida do sertanejo, suas experiências e a valorização de seu contexto sociocultural.

O contexto do semiárido, a falta d'água, a fome, a sede etc., assim como o que nele foi feito ao longo da história, pode ser entendido como uma construção humana que pode ser modificada, depende apenas da vontade política para se reverter a situação. A visão de calamidade pública presente, principalmente no imaginário social da população brasileira, é

sempre mostrada de forma equivocada, dando a compreensão de um semiárido apenas miserável – imagem essa que não condiz com a realidade.

A indústria da seca

Definida por Carvalho (2010), como uma das expressões da dinâmica ambiental das zonas áridas, semiáridas e subúmidas, a seca é um fenômeno natural. Desta forma, os seus registros constroem uma realidade própria ao longo da história da formação e organização geoeconômica desse território. A seca passa a ter a sua história, com sua própria cronologia.

O conceito manifesto de que a natureza é hostil torna a leitura determinista no Estado moderno, e o Estado brasileiro põe em prática, nesses períodos críticos, várias ações de intervenção sobre as secas. É com esta concepção que Duarte Filho (1938), norteia o ideal de nação-forte no governo de Getúlio Vargas, ao apontar enfaticamente as ações para a correção hídrica, via construção de açudes. Para esse autor, muitos açudes foram construídos entre 1930 e 1936 e, por isso, Vargas ficou conhecido como o presidente que estava “civilizando o Nordeste e modificando o sertão”.

Ainda de forma mais incisiva, Albuquerque Júnior (2000)⁴ *apud* Martins (2006, p.124), descreve que:

a “metaforização” em torno da seca, com seus diferentes significados, elaborou uma “*dizibilidade* e *visibilidade*” do Nordeste (semiárido) apresentando-o na literatura, no cinema, nos discursos parlamentares, na imprensa, etc. As imagens de calamidade, de pedintes e de retirantes, ritualizando e institucionalizando a vitimação e estereotipia, essa produção de formas de falar e apresentar o Semiárido qualificaram tanto a natureza semiárida como pobre, feia, adversa, de vegetação “morta” quanto o nordestino como “cabeça-chata”, o ignorante, a vítima do Sul.

A maioria dos municípios da zona semiárida, principalmente em tempos de secas, se utiliza desta natureza semiárida e decretam “calamidade climática” a fim de receber ajuda dos governos estaduais ou federais. Vários são os documentos elaborados pelos municípios, como decretos de situação de emergência em que se utilizam das expressões: “longa estiagem”, “flagelo climático”, prejuízos da população com perda quase total da lavoura e ameaça dos rebanhos, problemas econômicos e sociais e prejuízos às atividades laborais, dentre outras expressões (CARVALHO, 2010).

Tudo isso são justificativas para a necessidade de intervenção do Governo Estadual ou Federal nas áreas atingidas em caráter de emergência para se ter acesso aos recursos públicos.

⁴ ALBUQUERQUE JÚNIOR. As invenções e representações em torno do semiárido: implicações na educação. In: *I Seminário Regional: Educação no Contexto do Semiárido Brasileiro*. Juazeiro/BA: Secretaria Executiva da RESAB. Trabalho não publicado, 2000.

A história confirma que estas ações intervencionistas implementadas pela política de “combate à seca” se perenizaram na cultura elitista e excludente do Estado, traçando programas de emergência com a finalidade de assistência aos flagelados, amenizando o problema da escassez de água com ações paliativas e assistencialistas, com irregularidades, mau uso dos recursos e favorecimento das oligarquias regionais (MENEZES, 1937).

Analisando a política de combate à seca, Fávero (2002) insiste que a noção de Estado sobre a região semiárida, com pouquíssimos resultados, foi altamente onerosa.

Durante o último meio século, a pobreza rural do Nordeste do Brasil tem sido objeto de muitos estudos, planos, programas, projetos e ações governamentais e de uma multiplicidade de organismos não governamentais e privados. Em torno dela produziam-se análises, tipos de abordagem, teorias, estratégias de intervenção, promessas eleitorais, grandes comoções nacionais e campanhas; enfim, esperanças e sonhos foram provocados. Nesse tempo foram gastos bilhões de dólares para enfrentá-las, mas sem respostas efetivas (CARVALHO, 2010, p.126).

Esse estado de coisas foi muito questionado por autores de renome na literatura brasileira: sociólogos, historiadores, economistas, geógrafos dentre outros pensadores, apresentaram suas reflexões analíticas do semiárido num contexto marginal das alternativas do desenvolvimento nacional via industrialização e urbanização iniciados nos anos 1930.

Dentre esses autores, destacamos Josué de Castro (1951; 2001). Nos idos de 1930, esse autor defendeu o esclarecimento das verdadeiras causas da fome: não seriam de ordem natural, nem de crescimento demográfico, nem se derivariam das limitações dos recursos naturais para a produção de alimentos. O principal motivo destaca ele, é a concentração de renda e a estrutura fundiária.

Outro autor de destaque que teceu fortes críticas às políticas de “combate as secas” foi Guimarães Duque (2008). Em sua análise sobre a ecologia do semiárido, compreendia que o acontecimento das secas e suas consequências como problemática central, no fundo, atendiam aos interesses comerciais e políticos nas ações de assistência e realização de obras de infraestrutura hídrica (Carvalho, 2010).

Destacamos, ainda, o pensamento de Celso Furtado (1959; 1979) sobre o semiárido. Ele entendia que a seca devia ser tratada como política pública e, ao coordenar o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, responsável por elaborar o documento “Uma Política de Desenvolvimento do Nordeste”, apresentou as causas estruturais dos problemas e as tendências da economia regional nordestina. No citado documento, Furtado analisou que o tipo de economia implantado neste território estava em descompasso com a sua realidade natural.

Os estudos reconheceram que a política de “combate à seca”, como a construção de açudes, por um lado favoreceram a permanência da população no semiárido por determinado período, principalmente enquanto os açudes tinham água. Mas, por outro lado, não propiciou o aumento da produção de alimentos e ainda contribuiu para agravar os efeitos das secas.

Especial destaque é dado a Andrade (1988)⁵ *apud* (Carvalho, 2010, p. 129), que em suas análises acentuou:

a falta de uma política social às populações, o favorecimento das obras públicas aos grandes proprietários, a falta de decisão política do governo frente aos latifundiários para a desapropriação efetiva de terras, o não aproveitamento da agricultura irrigada próximo aos açudes, bem como a falta da construção de rodovias ligando as principais cidades do litoral ao sertão, não mitigavam os efeitos das secas, mas acumulavam verbas de socorros às vítimas nas mãos de políticos influentes e de grandes comerciantes e proprietários que (...) foram elementos que geraram a “indústria da seca”.

Reconhecidamente, esse autor contribuiu também para desmistificar a seca como geradora da pobreza e da necessidade de se atuar nas causas estruturais do subdesenvolvimento, entre elas, a reforma agrária (CARVALHO, 2010)

Boa parte dos políticos criou um ciclo vicioso e não consegue ter outra visão a não ser a da “indústria da seca”, para o seu favorecimento próprio. É impossível discutir projetos para o semiárido, buscar alternativas de geração de emprego e renda quando se convive com políticas de assistencialismo. Sem perspectivas de formação de uma consciência crítica não há lugar para a transformação social. Não se pode discutir projetos de políticas públicas para o semiárido na medida em que há toda uma estrutura montada para se perpetuar no domínio dos cargos públicos.

Graças à ação de inúmeras organizações não governamentais (ONGs), esta noção de que o semiárido é lugar “ruim para se viver” vem sendo transformada e muitos projetos que ajudam o homem a permanecer na terra são colocados em prática, superando, assim, a ideologia da “indústria da seca”.

À grande mídia nacional cabe apenas mostrar a calamidade e as inúmeras caveiras de gado presentes nas estradas do sertão em detrimento da resistência às intempéries do clima por parte de quem lá vive e teima em sobreviver. Esta imagem, criada, importa apenas a uma elite brasileira favorecida perenemente por esta situação. É preciso envidar esforços para desconstruir este cenário de artificialidade pela proposição de políticas públicas que atendam as necessidades locais.

É nesse contexto que percebemos talvez o maior dos contrastes e porque não dizer a diferença de valores, também em cifras, existente entre os grandes investimentos, e a

⁵ ANDRADE, M. C. *Nordeste: alternativas da agricultura*. São Paulo: Papyrus, 1988.

Articulação do Semiárido (ASA). Essa instituição é formada por mais de 800 entidades, juntamente com milhões de pessoas envolvidas com o projeto de mobilização em favor da construção de *Um Milhão* de cisternas de captação de água de chuva no sertão nordestino. A relevância desse estudo se dá em compreender como as Organizações da Sociedade Civil e outras instituições se articulam com o objetivo de transformar um conhecimento popular em uma Política Pública que proporciona uma visível contribuição para a qualidade de vida das famílias que fazem uso da água dessas cisternas de placas. Como gerir os recursos hídricos disponíveis objetivando a otimização do seu uso e evitando o gasto desnecessário deste bem, vital a toda espécie.

É verdade que não há muita novidade neste paradigma “a convivência com o semiárido” – nem acadêmica, nem popular – mesmo consciente de que muito ainda precisa ser feito para a sua superação. A ideia de “convivência com o semiárido” teve seu desenvolvimento em oposição ao conceito de “luta contra as secas”, o que chamou a atenção da Sociedade Civil para a urgência de ações que pudessem superar o próprio termo – lutar contra – com novos modelos de políticas públicas de longo prazo (MIRANDA, 2011).

O combate à seca esteve incorporado nas orientações governamentais desde a época colonial como uma lógica política. O tema foi incutido nas promessas de diversas campanhas eleitorais. Várias foram as obras de combate à seca que, quando iniciadas, esbarraram na descontinuidade por falta de verbas, falta de interesse político (Duarte Filho, 1938), e na grande maioria das vezes por desvio dos recursos.

Essa apropriação político-ideológica das secas também é apontada por Albuquerque Jr. (1999) *apud* Carvalho, (2010, p.124):

como uma elaboração discursiva ao longo dos tempos pela elite política e econômica nordestina, que segundo as circunstâncias, conjunturas econômicas e necessidades de cada momento, se utilizaram da seca como “metáfora” explicativa para a miséria, a desigualdade, o declínio econômico e político regional etc. Ou seja, a seca como um instrumento político, um elemento de barganha nos pactos e alianças dessas elites com o Governo Central, inclusive a criação da região Nordeste, “uma invenção discursiva” nasce desse poder político das elites nordestinas, que configuraram a seca como uma identidade regional dos estados nordestinos.

Durante séculos os políticos se utilizaram da seca como matéria-prima para o desvio das atenções dos problemas regionais mais pertinentes. Este termo da apropriação político-ideológico da seca é aprofundado por Castro (1992), como o “mito da necessidade”, ou seja, este imaginário das secas constitui-se em base fundadora e mantenedora do regionalismo nordestino.

A esse respeito, descreve Pinto (2000)⁶ *apud* Carvalho (2010, p.125):

A ideia de tirar proveito dos mal administrados recursos públicos pressupõe um estilo imediatista e paliativo em que as áreas adjacentes não afetadas pelas secas prestam auxílio às áreas flageladas, mas se julgam com direito a solicitar a ajuda governamental. E o governo tira partido da pobreza da população e das condições adversas do clima e reclama compensações por subsídios, gerando a “indústria da seca”.

A seca e o processo de formação das políticas públicas para o semiárido

Depois da redemocratização do país, nos idos de 1985, houve uma aproximação entre os órgãos do Estado e as organizações criadas pela sociedade civil. Estas organizações têm proposto projetos democratizantes às instâncias do Estado (DAGNINO, 2004) que, ao assimilá-las, contribuem para uma maior participação da sociedade na definição de políticas públicas e sua regulação. O “Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas (P1MC)” é um exemplo de atuação da sociedade civil no desempenho de uma política pública. Elaborado e executado por iniciativa de mais de 800 organizações da sociedade civil que se congregam na Articulação do Semiárido (ASA), o P1MC teve início no ano 2000, após os representantes da sociedade civil realizarem, durante o COP 3, uma demonstração do sistema de captação de água da chuva pelas cisternas de placas.

As políticas públicas, especificamente aquelas próximas às demandas sociais, estariam, tal qual na revolução passiva elaborada por Gramsci, sujeitas à outra ordem de determinação (JUSTEN; GURGEL, 2012). Uma revolução passiva tem como precondição que as classes dominantes se sintam ameaçadas em seu domínio, sendo assim levadas a introduzir transformações, incorporando algumas demandas das classes subalternas, com o objetivo de conter o seu potencial revolucionário (TEIXEIRA, 2003).

Para Habermas, isto é o processo comunicativo operado no interior do campo público pelas organizações da Sociedade Civil. Estas estabelecem uma mediação entre o mundo da vida e o sistema político, admitindo que os impulsos advindos da articulação social cheguem até as instâncias democráticas constituídas (AVRITZER; COSTA, 2004).

Outro autor de contribuições importantes no processo de formulação de Políticas Públicas é Kingdon (2003). Ele recorre à ciência política e absolve um modelo processual de tomada de decisão, desenvolvendo um modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*), apresentado em fases ou etapas: a) determinação de agenda, em que o essencial é a definição do problema para a compreensão da política pública; b) a formulação e legitimação da política

⁶ PINTO, J. E. de S. O Significado da Seca para o Estado de Sergipe. In: DINIZ, J. A. F.; FRANÇA, V. L. A. (Orgs). *Capítulos de Geografia Nordestina*. NPGeo/ UFS, São Cristóvão: Sergipe, 2000.

(em que é selecionada a proposta, construído o apoio político e formalizada em lei); c) a implementação de políticas (em que acontece a operacionalização da política em planos, programas e projetos na esfera burocrática e sua execução); d) a avaliação das políticas (através dos relatos dos resultados alcançados com a implementação das propostas e dos programas de governo, a avaliação dos seus impactos e possíveis ajustes).

Para o autor, há três tipos de agenda: a Agenda Sistêmica (não governamental), a Agenda Governamental e a Decisória (Assis, 2012). São variados os temas que podem formar uma agenda sistêmica, mas poucos ascendem à Agenda Governamental. Assim, de um problema, a seca, pode surgir uma demanda, as cisternas, que entra na agenda governamental e se torna uma política pública com o nome de P1MC. A seca entra na agenda governamental pela dramaticidade ou crise que ela representa, como uma alternativa de convivência com o semiárido por meio da negociação.

Torna-se salutar observar que muitas das demandas apresentadas por ONGs ou de iniciativas particulares nunca se transformam em políticas públicas. O P1MC reuniu diversos elementos que foram identificados com as teorizações de Kingdon e entrou na agenda governamental (ASSIS, 2012).

Analisando o caminho feito pelo P1MC até se tornar uma política pública, percebe-se que havia vários elementos da teoria de Kingdon. E além dos elementos que ajudaram na construção do problema, como por exemplo, o fluxo político que contribuiu com um “clima” propício para entrar na agenda, percebe-se ainda que tinha um clima institucional propício a reflexão do programa, tendo em vista a existência de uma seca severa. Naquele momento um dos atores de grande poder de influência na agenda governamental que vai capitalizar a questão da convivência com o semiárido como um problema e as cisternas de placas como uma alternativa viável é o Ministro do Meio Ambiente (ASSIS, 2012).

Desta forma as cisternas surgem como uma alternativa a um problema, que é perene no sertão, o da seca e da falta de água e da necessidade de se conviver no semiárido.

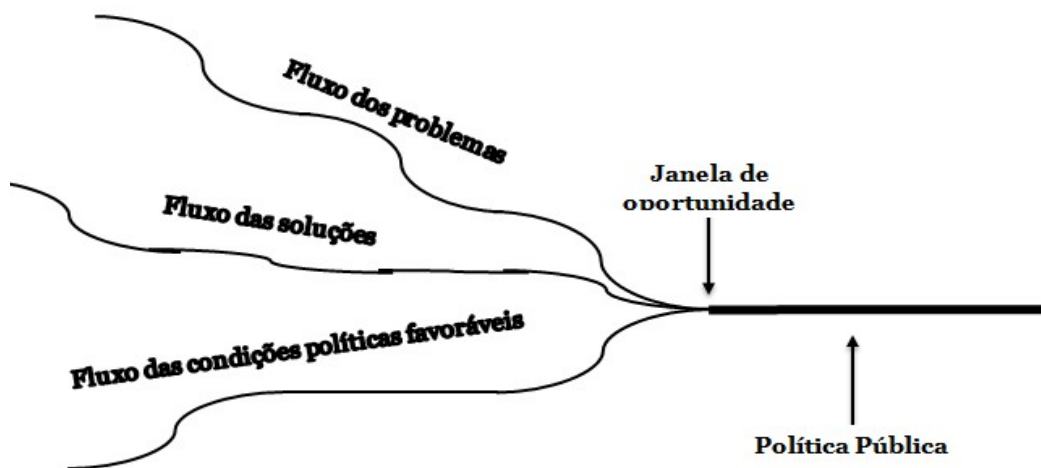


Figura 1. a proposta dos múltiplos fluxos políticos de Kingdon: fluxos múltiplos, janela de oportunidades e o nascimento das políticas públicas

Considerações finais

O paradigma contemporâneo indica que é possível o convívio no semiárido, mesmo com os efeitos nocivos da seca. Esta parte da região Nordeste é heterogênea sob o ponto de vista geográfico e nos períodos mais críticos, isto é, de estiagem prolongada, ainda depende do apoio das administrações públicas para que a vida se reproduza. Neste ensaio, propusemos uma reflexão que explora, dentre outras coisas, o processo de formação de políticas públicas que objetivam minorar o sofrimento das pessoas que aí vivem e sofrem as causas deste fenômeno natural. Pelo exposto neste trabalho, assumimos que é plenamente possível, e há alternativas à disposição da sociedade para tal, que o sofrimento de milhões de habitantes dessa região seja, ao menos, amenizado.

Temos que o valor da água de qualidade (também em termos de disponibilidade e fácil acesso) para a convivência no semiárido nordestino torna-se mais acentuado em tempos de estiagem prolongada. Nesses períodos, típicos dessa região, o acesso a este líquido fica limitado e as condições para encontrá-lo mais difíceis.

Apesar do preconceito para com as pessoas dessa região e de toda sorte de mal entendidos a respeito da sua condição sociocultural, o semiárido brasileiro permite, sim, que a vida floresça. Não se trata de uma região homogênea, nem desértica, nem mesmo imprópria à

vida. Há uma enorme diversidade ecológica e riquíssimos recursos naturais ainda a serem explorados nessa região.

Contudo, a falta de políticas públicas que objetivem a captação, o armazenamento e a distribuição, isto é, a gestão dessa água, é, talvez, o principal agravante das mazelas da seca no Nordeste brasileiro.

Captar e armazenar água de chuva é uma prática milenar e que se tornou fundamental nos últimos tempos, dada a carência deste líquido precioso à vida. Tal prática, tem sido disseminada por uma série de movimentos sociais com atuação no semiárido nordestino que defendem a construção e a adequada utilização da tecnologia de armazenagem conhecida como “cisternas de placas”. Por conta disso, cabe ressaltar a possibilidade de se diminuir a carência de água nas épocas de seca por meio da captação da água das chuvas a partir da adoção desse tipo de reservatório.

A construção de um conjunto de cisternas de placas no semiárido nordestino implica em investimentos bem menores que aqueles destinados, por exemplo, a alguns dos grandes projetos que estão sendo coordenados pelo Governo Federal, como o complexo do agronegócio e as obras de transposição do rio São Francisco.

A escassez de água de qualidade ocasiona, além de dificuldades econômicas, inúmeros problemas de saúde para a população dessa região. A seca é o principal obstáculo que impossibilita o bem estar das famílias que aí vivem. E a tragédia da seca disfarça interesses escusos, principalmente dos que têm influência política ou detém o poder econômico e tem como objetivo eternizar o problema e impedir que ações eficazes sejam tomadas. Assim, esta é uma barreira a ser transposta, tornando-se um desafio para as políticas públicas traçarem estratégias que objetivem algum tipo de mudança social para essa população.

O que realmente proporciona transformações na vida dessas famílias é o acesso à água. Com isso, diminui o índice de doenças, permite-se a produção agropecuária e, com isso, garante-se o alimento e, ademais, desprende-se essas famílias da dependência de recursos como carros-pipa, resultando, inclusive, na possibilidade de organização comunitária. A maioria dessas organizações comunitárias tem na sua base a educação, não como redenção, mas como uma maneira de levar em conta as práticas de vida do sertanejo, suas experiências e a valorização de seu contexto sociocultural.

O contexto do semiárido, a falta d'água, a fome, a sede etc., assim como o que nele foi feito ao longo da história, pode ser entendido como uma construção humana que pode ser modificada; depende apenas da vontade política para se reverter a situação. A visão de calamidade pública presente, principalmente no imaginário social da população brasileira, é sempre mostrada de forma equivocada, dando a compreensão de um semiárido apenas miserável – imagem essa que não condiz com a realidade.

Referências bibliográficas

ASSIS, T. R. de P. Sociedade Civil e a Construção de Políticas Públicas na Região Semiárida Brasileira: o caso do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC). Universidade Federal de Lavras (UFLV) *Revista Políticas Públicas*, São Luís, v.16, n.1, p. 179-189, jan./jun. 2012

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.47, nº.4, p. 703-728. 2004.

BLANK, D. M. P.; HOMRICH, I. da G. N.; ASSIS, S. V. de. O gerenciamento dos recursos hídricos à luz da educação ambiental. *Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental-FURG-RS*. Volume 20, p.53, jan. a jun. de 2008.

BRASIL. *Conselho Nacional do Meio Ambiente*. Resolução nº 357, de 17 de março de 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res05/res35705.pdf>. Acesso em: 09.fev.2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento social. *Semiárido*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: 15/Mai/2010.

CARVALHO, L. D. Ressignificação e reapropriação social da natureza: práticas e programas de “convivência com o semiárido” no território de Juazeiro (Bahia) - *Tese* (Doutorado em Geografia) – Núcleo de Pós- Graduação em Geografia e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe, São Cristovão, SE, 2010.

CASTRO, I. E. de. *Mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo Nordeste*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 1992.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, participação e cidadania: do que estamos falando? In: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

D’ALVA, O. A.; FARIAS, L. O. P. Programa Cisternas: um estudo sobre a demanda, cobertura e focalização. *Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate*, v. 1, n. 7, p. 1-40, Brasília, 2008.

DUARTE FILHO, J. *O sertão e o centro*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1938.

DUQUE, G. “Conviver com a seca”: contribuição da Articulação do Semiárido/ASA. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 17, p. 133-140, jan./jun. 2008. Editora UFPR.

FAVERO, C. A. *Semiárido: fome, esperança e vida digna*. Salvador (BA): EDUNEB, 2002.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Diretrizes de uma caminhada. *Educação do Campo: identidade e políticas públicas*. v. 4, 89-101, 2002.

FONTES, A. S.; OLIVEIRA, J. I. R. de; MEDEIROS, Y. D. P. A evaporação em açudes no semi-árido nordestino do Brasil e a gestão das águas. *XV simpósio brasileiro de recursos hídricos*. Disponível em: <<http://www.grh.ufba.br/Publicacoes/Artigos/Artigos%202003/a%20evapora%C3%A7%C3%A3o%20em%20a%C3%A7udes%20IV%20Simp%C3%B3sio%20Brasileiro%20de%20Rec.%20H%C3%ADd.pdf>> Acesso em 08 jan. 2014.

JUSTEN, A; GURGEL C. Marxismo, Estado e políticas públicas. revista *Comunicação & Política*, vol. 29, n.3,set/dez, 2011. Disponível em: <http://www.wallacemoraes.com.br/clientes/23/Imgs/Marxismo.pdf>. Acesso em 13 fev. 2014.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2. ed. Ann Arbor,: University of Michigan, 2003.

LOPES, H. S. S. Tecnologias limpas aplicadas ao tratamento de águas residuárias domésticas para reuso no semiárido. *Dissertação* de Mestrado em Ciência do Solo- Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Mossoró, 2012.

MARTINS, J. da S. Tecendo a Rede: Notícias críticas do trabalho de descolonização curricular no semiárido brasileiro e outras excedências. 2006. *Tese* (Doutorado em Educação). Universidade Federal da Bahia/Programa de Pós-Graduação em Educação/PPGE, Salvador, Bahia, 2006.

MENEZES, D. *O outro nordeste: formação social do nordeste*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1937 (Coleção Documentos Brasileiros, nº 05)

MIRANDA, P. C. de, Cisternas no cariri paraibano: Avaliação das práticas de educação ambiental no uso higiênico da água. *Dissertação* (Programa de Pós-Graduação em Ciência e Tecnologia Ambiental). Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande, 2011.

NERY, J. T. Dinâmica Climática da Região Sul do Brasil. *Revista Brasileira de Climatologia*, Vol. 1, No. 1, p.64, 2005.

OLIVEIRA, L. A. Estratégias de Educação ambiental para promoção do manejo sustentável dos sistemas de captação de águas de chuva em unidades rurais no Cariri-PB. 2009.103f. *Dissertação* (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental), Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande. 2009

SALATI, E.; LEMOS, H. M. de; SALATI, E In: REBOUÇAS, A. C; BRAGA, B.;TUNDISI, J.G. *Água Doce no Mundo e no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Escrituras Editora, 2002.

SANTOS, C. A. G. Aproveitamento de água de Chuva para fins não potáveis. 2007. In. *X Encontro de Extensão*. Universidade Federal da Paraíba. Disponível em:<http://www.prac.ufpb.br/anais/xenex_xienid/x_enex/ANAIS/Area5/5CTDECPEX02.pdf>. Acesso em: 20/10/2009.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. *O Nordeste Semiárido e o Polígono das Secas*. Recife, 2003. Disponível em<<http://www.sudene.gov.br/nordeste/index.html>>. Acesso em 10 set. 09

TEIXEIRA, A. de P. Gramsci e o Brasil. Previdência social, revolução passiva e contra-reforma. Este texto foi apresentado na *III Conferência Internacional de Estudos Gramscianos*, realizado na Universidade de Puebla, México, 7-10 de outubro de 2003. Disponível em:<<http://www.artnet.com.br/~gramsci/arquiv300.htm>> Acesso em 13 fev. 2014.