



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**



**MATEUS COSTA SANTOS**

**PERMANÊNCIAS E URGÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À  
ÁGUA NO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO – TSB**

**SÃO CRISTÓVÃO – SE**

**2025**

**MATEUS COSTA SANTOS**

**PERMANÊNCIAS E URGÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À  
ÁGUA NO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO – TSB**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe (PPGeo/UFS), como requisito para a obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de Concentração: Produção do Espaço Agrário e Dinâmicas Territoriais.

Orientação: Prof. Dr. José Eloízio da Costa.

**SÃO CRISTÓVÃO – SE**

**2025**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

S237p Santos, Mateus Costa  
Permanências e urgências das políticas públicas de acesso à  
água no Território Sudoeste Baiano – TSB / Mateus Costa Santos  
; orientador José Eloízio da Costa. – São Cristóvão, SE, 2025  
243 f. : il.

Tese (doutorado em Geografia) – Universidade Federal de  
Sergipe, 2025.

1. Geografia. 2. Água – Uso – Política governamental. 3.  
Agricultura e Estado. 4. Agricultura familiar. 5. Desenvolvimento  
rural. 6. Espaço em economia. 7. Regiões áridas – Bahia. I. Costa,  
José Eloízio da, orient. II. Título.

CDU 911.3:330.15:556.18(813.8)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



Ata da Sessão de Defesa da Tese de Doutorado  
em Geografia de **Mateus Costa Santos**.

Aos vinte e oito dias do mês de fevereiro de dois mil e vinte e cinco, com início às nove horas, realizou-se no auditório do Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGEO, localizado na Didática II, 1º andar, na Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, em São Cristóvão/SE, a sessão pública da defesa de Tese de Doutorado em Geografia de **Mateus Costa Santos**, intitulada: "Permanências e Urgências das Políticas Públicas de Acesso a Água no Território Sudoeste Baiano - TSB". A Banca Examinadora foi presidida pelo Professor Doutor José Eloízio da Costa, que abriu a sessão pública e passou a palavra para o doutorando proceder à apresentação de sua Tese. Logo após a apresentação, cada membro da Banca Examinadora composta pelos Professores Doutores Luis Manuel Costa Moreno, Odilon Máximo de Moraes, Margarida Maria de Araújo Abreu Vilar de Queirós do Vale e Fernanda Viana de Alcantara que arguíram o candidato, que teve igual período para sua defesa. Na sequência, o Professor Doutor José Eloízio da Costa, na condição de orientador teceu comentários sobre a Tese apresentada e destacou a trajetória para a sua construção. Por fim, a banca examinadora reuniu-se para avaliação e decidiu **APROVAR** o candidato. Foram atendidas as exigências da Resolução nº 25/2014/CONEP, que regula a apresentação e defesa de Tese de Doutorado.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, 28 de fevereiro de 2025.

Prof. Dr. José Eloízio da Costa  
Orientador e presidente da banca

Prof. Dr. Luis Manuel Costa Moreno  
Examinador externo

Prof. Dr. Odilon Máximo de Moraes  
Examinador externo

Prof. Dra. Margarida Maria de Araújo Abreu Vilar de Queirós do Vale  
Examinadora externa

Prof. Dra. Fernanda Viana de Alcantara  
Examinadora externa

**Mateus Costa Santos**  
-Doutorando-

À minha avó, Amélia Paula, dedico.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela força e coragem concedidas para que este objetivo fosse alcançado. Ao meu pai, José Reinaldo, minha mãe, Olívia, e as minhas irmãs, Letícia e Marina, que sempre me apoiaram. Grato também a toda a minha família, especialmente a minha tia, Maria José, e minha avó, Amélia, pelo suporte dado, pelo carinho, dedicação e acolhida durante não somente o período do doutorado, mas por toda a vida.

A construção da tese foi um trabalho desafiador que culminou junto à maior pandemia do século. Nesse período de grandes mudanças, os vínculos foram necessários para mantermo-nos vivos e continuar. Portanto, esta tese não é resultado de um trabalho individual, mas fruto de parcerias da vida que serviram de inspiração até esse momento. A principal delas foi com o Prof. Eloízio, com quem aprendi para além das orientações. Foi por meio dessa parceria que tive o privilégio de estudar no exterior e ter a possibilidade de crescer em ambos os campos: pessoal e profissional. Humildemente, expresso em forma de palavras o agradecimento por todas as oportunidades e aprendizado obtido.

Agradeço à Universidade Federal de Sergipe (UFS) e ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo), pela oportunidade de cursar o doutoramento em Geografia. Às coordenadoras, aos professores e funcionários, o meu agradecimento.

Gratifico ao órgão de fomento desta pesquisa, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela bolsa de Doutorado Sanduíche no Exterior (SWE), desenvolvido na Universidade de Lisboa. De modo especial, congratulo ao Centro de Estudos Geográficos (CEG) e ao Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT), na pessoa do Professor Luís Moreno, por me receberem tão bem e fornecerem todo o suporte durante os seis meses de estágio de investigação. Agradeço aos amigos, Ana, Fernando e Janaína que tornaram essa experiência ainda mais fascinante, nas terras lusitanas.

Ao Grupo de Pesquisa Sobre Transformações no Mundo Rural (GEPRU), por fazer parte de uma equipe competente, em especial: Eloízio, Diana, Patrícia, Adriana e Daniela, que compartilharam seus conhecimentos, com destreza, simplicidade e sem vaidade. Vocês tornaram essa jornada mais produtiva e instigante. Vida longa ao GEPRU!

O meu agradecimento ao Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Territorial (NEDET/UESB), pelas oportunidades e experiências vividas por meio das atividades ligadas à abordagem territorial e rural, mas sobretudo aos membros deste grupo, em especial a: Fernanda, Liss, Miro, Dani, Jamily e Lucas e a toda a equipe que me auxiliou no trabalho de campo e tabulação dos dados. Estendo o agradecimento ao IBGE, pelo valoroso banco de dados do Brasil, e ao GeografAR, pela importante contribuição.

À Gabriela, Lucas, Wanderson, Fernanda e todos os amigos da UESB que me acompanharam não só neste processo de construção, mas desde outras experiências, compartilhando alegrias, angústias e conselhos, os quais, sem dúvidas, tornaram essa caminhada menos difícil. Ao fim desse período de doutorado, agradeço aos amigos de Bom Jesus da Lapa, pela compreensão, amizade e estima.

Agradeço à turma de doutorado 2020 (PPGeo/UFS), com quem dividi aulas e momentos importantes para a minha formação, muitos sem ao menos conhecer pessoalmente, em especial, Cícero, Patrícia e Leandro.

Aos examinadores, Fernanda Alcantara, Luís Moreno, Margarida Queirós e Odilon Máximo, pela prontidão e maestria em avaliar este trabalho.

Também agradeço a todas as pessoas que disponibilizaram tempo e conhecimento, em especial, Eliane, Creuza, Rafael, Jaimilson, Samuel e Netinho e todos os Secretários Municipais de Agricultura, Instituições do Estado e Organizações da Sociedade Civil, pelas informações disponibilizadas. Por fim, não menos especial, agradeço a todos os agricultores e agricultoras do Território Sudoeste Baiano que me receberam em suas casas e roçados, durante o trabalho de campo, e contribuíram, de forma exímia, com seus saberes, para a realização deste estudo.

A utopia está lá no horizonte.  
Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.  
Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos.  
Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei.  
Para que serve a utopia?  
Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.  
*(Eduardo Galeano)*

## RESUMO

A água é um elemento crucial para a reprodução da vida, como também um meio estratégico de dominação, geração de riquezas e soberanias. Como temática emergente no mundo e também no Brasil e na região semiárida, de modo especial, na condição estrutural da problemática da água, as políticas públicas de proeminência civil e estatal têm atuado na relação de acesso pela população. O Território de Identidade Sudoeste Baiano (TSB) torna-se, neste estudo, o interlocutor das políticas públicas de água com vistas à dinâmica hídrica que envolve, sobretudo, o espaço rural. O objetivo principal da tese está em analisar os processos que convergem para as permanências e urgências das políticas públicas de acesso à água no TSB e, de forma substancial, os entraves referentes às ações de desenvolvimento, bem como as lacunas no processo de execução dessas políticas. As bases teóricas são o preâmbulo para a compreensão do objeto de análise e, neste estudo, são reflexões sobre a produção da natureza como mercadoria sob a égide do capital e a água como metamorfose do seu valor de uso ao valor de troca no transcurso das relações sociais capitalistas e de dominação da natureza. A análise do Estado frente aos agentes capitalistas compõe toda uma estrutura cada vez maior e unilateral. A abordagem do Nordeste brasileiro como lócus na política de desenvolvimento regional, desde as políticas de combate à seca e as heranças vinculadas à concentração da terra e da água até a proposta de convivência com o semiárido, revela a mencionada região lócus das políticas públicas ora centralizadas, ora democráticas, e em ambos os casos apresentam questões conjunturais que envolvem o acesso à água no semiárido. O percurso metodológico é composto por levantamento bibliográfico, pesquisa de campo com uso de fotografias, entrevistas, aplicação de questionários, pesquisa documental e levantamento de informações em sites oficiais e, posteriormente, a organização e análise do material para tecer as considerações e comprovação das permanências e urgências das políticas públicas de acesso à água no TSB. No debate construído, evidencia-se a análise referente à insuficiente ação do Estado no que diz respeito à promoção de políticas públicas de universalização do acesso à água e a permanência de práticas mitigadoras sem a compreensão estrutural da questão hídrica, da mesma forma que as Organizações da Sociedade Civil têm contribuído junto ao arranjo estatal para diminuir as dificuldades cotidianas de famílias rurais por meio das tecnologias sociais. Todavia, os desafios postos trazem com urgência a temática, diante da necessidade de ampliação de tais políticas, com vistas ao desenvolvimento do espaço rural e da agricultura familiar. Ainda, apresenta-se o debate do desmonte das políticas públicas em face da instabilidade do estado brasileiro por não assumir as demandas por água no semiárido como política de Estado, o que torna mister e mais complexo o entendimento de que programas por si só não são suficientes. Não obstante, é realizada uma correlação entre o contexto português do Baixo Alentejo e o TSB no sentido de ampliar as leituras sobre o acesso à água, como também as perspectivas diante das permanências e urgências frente às mudanças climáticas

**Palavras-chave:** Acesso à água; Agricultura Familiar; Espaço rural; Políticas Públicas; Semiárido.

## ABSTRACT

Water is a crucial element for the reproduction of life, as well as a strategic means of domination, generation of wealth, and sovereignty. As an emerging theme in the world and also in Brazil, and in its semi-arid region, especially in the structural condition of the water problem, public policies of civil and state prominence have acted in the relationship of access by the population. The Southwest Bahia Identity Territory (TSB) becomes, in this study, the interlocutor of public water policies with a view to the water dynamics that involve, especially rural areas. The main objective of the thesis is to analyze the processes that converge to the permanence and urgency of public policies on access to water in the TSB and, substantially, the obstacles relating to development actions, as well as gaps in the process of implementing these policies. The theoretical bases are the preamble to understanding the object of analysis and in this study, they are reflections on the production of nature as a commodity under the aegis of capital and water as a metamorphosis from its use value to its exchange value in the course of capitalist social relations and domination of nature. The analysis of the state in relation to capitalist agents is part of an ever larger and unilateral structure. When approaching to the Brazilian Northeast as a locus in regional development policy, policies to combat drought and the legacies linked to the concentration of land and water to the proposal for coexistence with the semi-arid region made reveals the aforementioned region the locus of public policies that are sometimes centralized, sometimes democratic, and in both cases, they present cyclical issues involving access to water in the semi-arid region. The methodological pathway consists of a bibliographical survey, field research using photographs, interviews, application of questionnaires, documentary research and collection of information on official websites and, subsequently, the organization and analysis of the material to make considerations and prove the permanence and urgency of public policies on access to water in the TSB. In the constructed debate, analyzes regarding the insufficient action of the state with regard to the promotion of public policies for universal access to water and the continuation of mitigating practices without structural understanding of the water issue became evident, in the same way that civil society organizations have contributed to the state arrangement to reduce the daily difficulties of rural families through social technologies. However, the challenges bring the urgency of this issue, given the need to expand such policies with a view to developing rural areas and family farming. Furthermore, the debate on the dismantling of public policies is presented in the face of the instability of the Brazilian state for not accepting the demands for water in the semi-arid region as state policy, which makes it necessary and more complex to understand that programs alone are not sufficient, while contributing to the construction of permanence. Nevertheless, a correlation is made between the Portuguese context of the “Baixo Alentejo” and the TSB with a view to expanding readings on access to water, as well as the urgent dimension of public policies in the face of the climate change scenario.

**Keywords:** Water access; Family farming; Rural areas; Public policy; Semi-arid .

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização do Território Sudoeste Baiano no semiárido brasileiro .....	22
Mapa 2 - Divisão regional do Nordeste brasileiro de acordo com Andrade .....	64
Mapa 3 - Índice de Gini para terra dos municípios da Bahia em 2006 e 2017 .....	76
Mapa 4 - Delimitação do semiárido brasileiro .....	78
Mapa 5 - Localização do Território Sudoeste Baiano .....	124
Mapa 6 - Distribuição da população rural e urbana do TSB, 2022.....	126
Mapa 7 - Cobertura Vegetal no TSB.....	136
Mapa 8 - Uso e cobertura da terra no TSB (1992-2022) .....	139
Mapa 9 - Mapa de distribuição das cisternas no TSB .....	146
Mapa 10 - Domínios hidrogeológicos no Território Sudoeste Baiano .....	175
Mapa 11 - Localização da região do Baixo Alentejo em Portugal .....	198

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Remunicipalização do serviço de saneamento no mundo (2000-2015) ....	42
Figura 2 - Usos da água no Brasil.....	54
Figura 3 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 .....	115
Figura 4 - Vista de uma cisterna de consumo humano na Faz. Santo Antônio, em Tremedal-BA .....	145
Figura 5 - Cisterna calçadão na Faz. Jacaré, em Aracatu-BA .....	152
Figura 6 - Cisterna de enxurrada na comunidade Bom Jesus de Cima, em Bom Jesus da Serra-BA.....	153
Figura 7 - Barreiro trincheira na Faz. Patos, em Aracatu-BA .....	154
Figura 8 - Hortaliças produzidas por meio do P1+2, em Aracatu-BA.....	155
Figura 9 - Acumulação de sedimentos em cisterna de enxurrada .....	156
Figura 10 - Sistema de dessalinização na comunidade Morro de Souza, em Aracatu-BA.....	159
Figura 11 - Vista parcial da manutenção e limpeza do reservatório hídrico realizado pela CAR na comunidade Lagoa Rosa, em Vitória da Conquista-BA.....	161
Figura 12 - Placa de obra pública na Faz. Pau Ferro, em Aracatu-BA .....	162
Figura 13 - Ciclo das políticas públicas com base em Secchi (2012) .....	178
Figura 14 - Vista parcial da coleta de água por caminhões-pipa no Rio Gavião, em Anagé-BA .....	183
Figura 15 - Manchete evidencia cortes no programa de construção de cisternas...	192
Figura 16 - Vista panorâmica do Rio Guadiana, em Mértola-PT.....	200
Figura 17 - Matéria jornalística sobre o reservatório do Alqueva, em Portugal .....	204
Figura 18 - Vista de um olival no município de Beja.....	205
Figura 19 - Vista de uma área irrigada na Faz. Manino, em Jacaraci-BA.....	207
Figura 20 - Placa informativa do risco de incêndio rural, Freguesia Alcaria Ruiva, em Mértola-PT.....	208
Figura 21 - Agricultura regenerativa no Centro de Agroecologia de Mértola .....	210
Figura 22 - Card do Projeto Umbu Gigante e Dia de Campo no Povoado Gameleira, em Anagé-BA .....	212
Figura 23 - Safra de Umbu Gigante em Caetanós-BA e Caraíbas-BA .....	213

## LISTA DE TABELAS E QUADRO

Tabela 1 - Critérios de seleção dos municípios para a pesquisa de campo, TSB, 2024 .....	25
Tabela 2 - Água consumida por ano no mundo.....	52
Tabela 3 - Consumo de água <i>per capita</i> por estado, macrorregião e Brasil em 2012, 2017 e 2022.....	58
Tabela 4 - População com acesso à rede de distribuição de água e coleta de esgoto em 2020 (%).....	60
Tabela 5 - Classificação do Índice de Gini (IG) para concentração fundiária .....	75
Tabela 6 - Concentração fundiária no Brasil por Índice de Gini (IG) em 1940.....	75
Tabela 7 - Número de estabelecimentos rurais no TSB, 2017 .....	128
Tabela 8 - Evolução do uso e ocupação do solo no TSB entre 1992 e 2022 .....	140
Tabela 9 - Tecnologias sociais implementadas pelo CEDASB em municípios do TSB (2006-2019).....	150
Tabela 10 - Porcentagem de domicílios abastecidos pela rede geral de água nos municípios do TSB .....	165
Tabela 11 - Implementação das cisternas de placas e cisternas de polietileno do Programa Água para todos entre 2011 e 2014.....	188
Quadro 1 - Atuação das OSCs no TSB entre 2010 e 2024.....	147

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Retirada total do uso da água em porcentagem (%) por setor: 2.035,2 m/s ≈ 64,18 trilhões de L/ ano em 2022 no Brasil .....	56
Gráfico 2 - Gráfico do panorama da retirada total da água em m <sup>3</sup> /s .....	57
Gráfico 3 - Tipologia da agricultura familiar nos municípios do TSB.....	131
Gráfico 4 - Estabelecimentos Agropecuários no Brasil, na Bahia e no TSB por grupos de área .....	133
Gráfico 5 - Evolução do IG dos municípios do TSB como base na concentração fundiária entre 1996-2017 .....	134
Gráfico 6 - Meios de acesso à água pelas famílias rurais do TSB em 2024.....	172
Gráfico 7 - Valores conveniados dos governos brasileiros para a construção de cisternas (2003-2022) .....	190

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADAB	Agência de Defesa Agropecuária da Bahia
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
AP1MC	Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido
ASA	Articulação do Semiárido
ASD	Área susceptíveis a desertificação
ASFAB	Associação de Agricultores Familiares Camponeses da Bahia
ATER	Assistência técnica e Extensão Rural
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAC	Cinturão das Águas do Ceará
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CASA	Centro de Agroecologia no Semiárido
CCA	Circuitos Curtos e Abastecimento
CCPSP	Centro Comunitário da Paróquia São Pedro
CEDAE/RJ	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CEDASB	Centro de Convivência e Desenvolvimento Agroecológico do Sudoeste da Bahia
CEG	Centro de Estudos Geográficos
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
CERB	Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia
CMDS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável
CMM	Câmara Municipal de Mértola
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COBRADE	Classificação e Codificação Brasileira de Desastres
CODETER	Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos vales do São Francisco e Parnaíba
COOPERBAC	Cooperativa Mista dos Pequenos Agricultores de Barra do Choça e Região

COP	Conferência das Partes das Nações Unidas da Convenção de Combate à Desertificação
CPRM	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CPTEC	Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EDIA	Empresa de Desenvolvimento de Infraestruturas do Alqueva
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ERSAR	Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos
FBB	Fundação Banco do Brasil
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
Gapa	Gerenciamento da Água para Produção de Alimentos
GRH	Gerenciamento de Recursos Hídricos
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICAA	Índice de Condição de Acesso à Água do Semiárido
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IG	Índice de Gini
IGOT	Instituto de Geografia e Ordenamento do Território
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INMET	Instituto Nacional de Meteorologia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
ISFA	Instituto São Francisco de Assis
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza

MP	Medida Provisória
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTA	Massa Tropical Atlântica
NEDET	Núcleo de Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial
OCP	Operação Carro-Pipa
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Oscip	Organização da sociedade civil de interesse público
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
P1+2	Programa Uma Terra e Duas Águas
P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Política Agrícola Comum
PAD	Programa Água Doce
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNSH	Plano Nacional de Segurança Hídrica
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria Público-Privada
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
Promer	Projeto de Mecanização Rural
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT	Partido dos Trabalhadores
PTDRSS	Plano Territorial de desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural

SEAD	Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEDIR	Secretaria do Desenvolvimento e Integração Regional
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEMA/BA	Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia
SETAF	Serviços Territoriais de Apoio à Agricultura Familiar
SIAGAS	Sistema de Informações de Águas Subterrâneas
SNS	Secretaria Nacional de Saneamento
SSMA	Sistema Simplificado de Manejo da Água
STD	Concentração de Sólidos Totais Dissolvidos
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TI	Territórios de Identidade
TSB	Território de Identidade Sudoeste Baiano
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UFPA	Unidades familiares de Produção Agrária
ULisboa	Universidade de Lisboa
UNCCD	Convenção das Nações Unidas para o combate à desertificação
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
UE	União Europeia
UFS	Universidade Federal de Sergipe

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>2 A RELAÇÃO SOCIEDADE-NATUREZA E AS (RE) CONFIGURAÇÕES DA ESCASSEZ DA ÁGUA .....</b>	<b>30</b>
<b>2.1 Água: de recurso natural à forma mercadoria .....</b>	<b>30</b>
<b>2.2 Privatização da água em Estados nacionais: retrocessos e reestatização..</b>	<b>36</b>
<b>2.3 Organismos internacionais e a demanda da água no Brasil .....</b>	<b>46</b>
<b>3 FORMAÇÃO TERRITORIAL DO NORDESTE: REFLEXÕES HISTÓRICO-GEOGRÁFICAS DO SEMIÁRIDO .....</b>	<b>61</b>
<b>3.1 O Nordeste e os aspectos histórico-geográficos: o coronelismo e o poder no sertão .....</b>	<b>61</b>
<b>3.2 As relações de poder no semiárido na escassez da água: heranças e concentrações .....</b>	<b>72</b>
<b>3.3 Políticas de combate à seca no século XX: a atuação do DNOCS no semiárido .....</b>	<b>81</b>
<b>4 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O SEMIÁRIDO BAIANO EM FOCO .....</b>	<b>89</b>
<b>4.1 Concepções sobre Estado e políticas públicas .....</b>	<b>89</b>
<b>4.2 O Estado como vetor do planejamento no Nordeste: a atuação da SUDENE .....</b>	<b>99</b>
<b>4.3 Políticas públicas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural ..</b>	<b>108</b>
<b>4.4 Políticas públicas de acesso à água no contexto baiano e no TSB: uma estratégia para o desenvolvimento rural.....</b>	<b>116</b>
<b>5 A ÁGUA COMO PROCESSO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO RURAL DO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO – TSB.....</b>	<b>124</b>
<b>5.1 O Território Sudoeste Baiano: panorama geográfico e a centralidade do espaço rural .....</b>	<b>124</b>
<b>5.2 Políticas públicas de acesso à água: Avanços e permanências no TSB ...</b>	<b>143</b>
<b>5.3 Acesso à água e agricultura familiar: há água para produzir alimentos? ..</b>	<b>165</b>
<b>6 O CENÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ÁGUA NO SEMIÁRIDO: ENTRE AS REDES DE PERMANÊNCIAS E AS POSSIBILIDADES NO TSB.....</b>	<b>177</b>
<b>6.1 O ciclo das políticas públicas de acesso à água no TSB e as redes de permanências .....</b>	<b>177</b>

6.2 Mudanças estruturais no Brasil: o prelúdio da destruição das políticas públicas de água no semiárido.....	185
6.3 Contextos da questão da água no Baixo Alentejo (PT) e possibilidades no TSB (BR).....	197
7 CONCLUSÃO .....	215
REFERÊNCIAS.....	221
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.....	235
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA SECRETARIAS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE, AGRICULTURA, INFRAESTRUTURA E/OU RECURSOS HÍDRICOS.....	236
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O SERVIÇO TERRITORIAL DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR - SETAF DO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO E BAHATER - TSB.....	237
APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA A COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL - CAR.....	238
APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA A EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO - EMBASA .....	239
APÊNDICE F - QUESTIONÁRIOS PARA AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DE POLÍTICAS QUE ESTEJAM EM IDADE ENTRE 18 A 70 ANOS DE AMBOS OS GÊNEROS, RESIDENTES NO ESPAÇO RURAL DO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO .....	240

## 1 INTRODUÇÃO

A dinâmica do espaço rural brasileiro é marcada por um processo de transformações e lutas pelo seu reconhecimento, bem como para a sobrevivência dos sujeitos no/do referido espaço. Esse quadro desencadeou, dentre outros aspectos, inversão na distribuição da população brasileira que deixa o campo para viver nas cidades. Em meio a esse cenário da dinâmica do rural brasileiro, vale destacar que uma significativa parcela da população continuou a ocupar e a trabalhar no espaço rural e esse trabalho tem sido responsável, em grande parte, pelo abastecimento e manutenção da alimentação dos brasileiros, ainda que não seja valorizado.

A desconsideração do espaço rural torna-se mais evidente no Nordeste do Brasil, historicamente caracterizado como região problema. Tal rótulo deve-se aos aspectos físicos, mas não únicos, quanto ao fenômeno da seca, que alimentaram o discurso do atraso, da pobreza e da própria superação das difíceis condições de vida da população nordestina, em especial daqueles que vivem na área de abrangência do denominado clima semiárido. A seca ganha dimensão e, de fato, apresenta seus efeitos no cotidiano dos nordestinos, no entanto não é o único elemento que alicerça paradoxalmente a concepção das problemáticas socioespaciais existentes desde outrora.

Dessa maneira, grupos sociais civis e o próprio Estado brasileiro têm promovido, desde o século XX, ações com vista a enfrentar os desafios postos no Nordeste e, especificamente, no semiárido. As políticas públicas, sobretudo às direcionadas para o espaço rural do Semiárido, ao longo do tempo sofreram modificações de acordo com a sua intencionalidade. Ressalta-se que as condições sociais, resultado de uma herança histórica de concentração da terra e principalmente da água, permeiam as relações contidas no espaço.

Nesta empreitada de desvelar as tramas pertinentes a esses processos, a Geografia, assim como os conhecimentos produzidos por áreas correlatas têm apresentado suporte fundante no caminho para entender as alterações que esse espaço vem sofrendo por meio das políticas públicas, de modo especial no semiárido baiano.

A condição específica do clima semiárido, por tratar-se de uma abrangência territorial considerável, possui uma gama de variáveis que não são lineares, haja vista os processos históricos, os modos de vida, as condições ambientais físicas, culturais,

relações rural-urbanas singulares, as relações de capitais, todos esses aspectos constroem formas e processos diferentes no espaço e, por isso, as ações públicas precisam ser pensadas de modo que esses elementos sejam considerados, o que ocasionalmente ocorre.

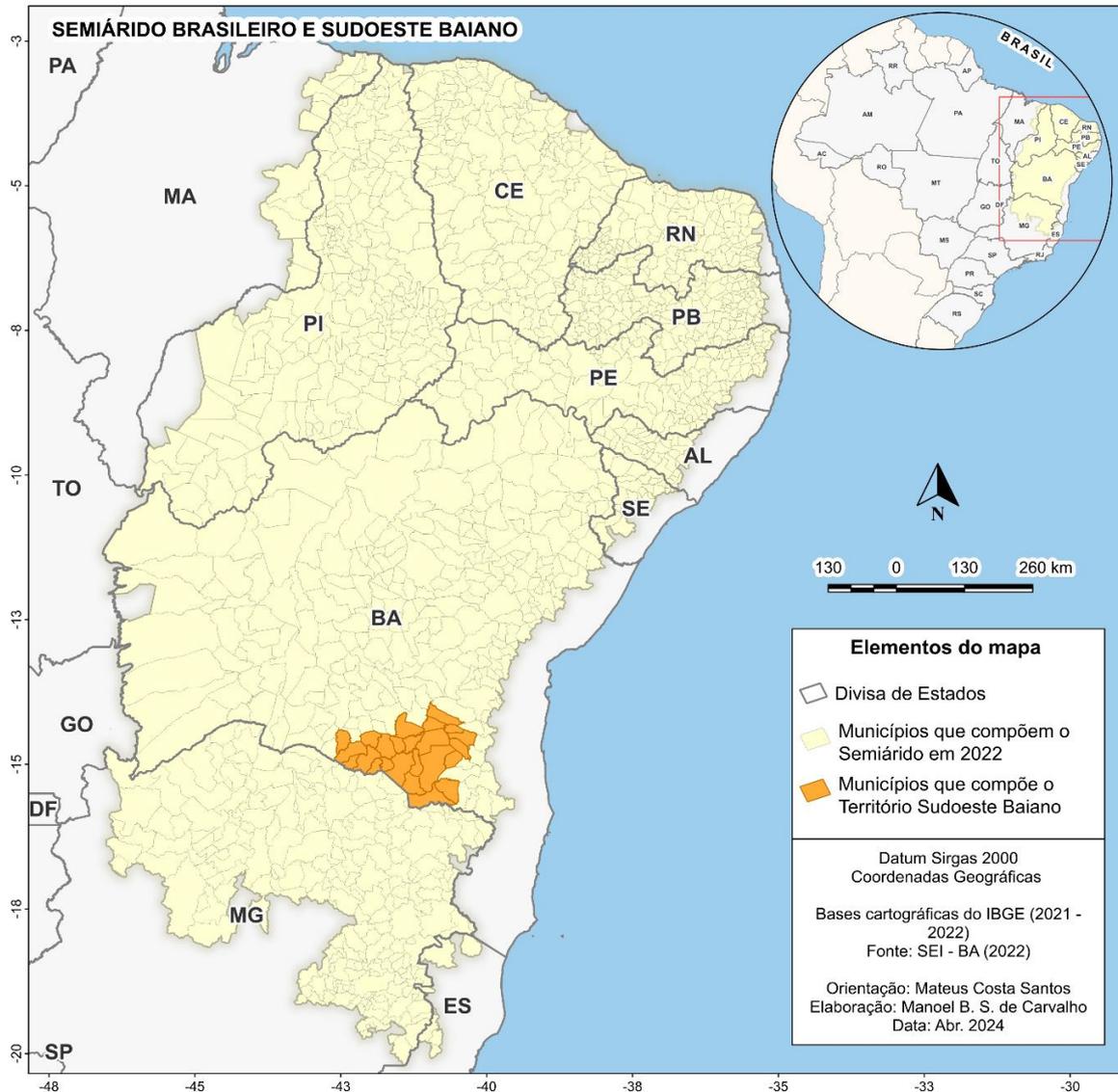
É necessário mencionar que as ações do Estado são destinadas para um público, seja de forma dialógica ou não, e as políticas destinadas ao Semiárido fazem parte desse panorama. Essa conexão precisa ser feita para entender os processos de apropriação da água e que tem sido direcionada, a cada dia, para interesses mercadológicos, onde também o contexto histórico de atuação do Estado tem contribuído para isso.

A maneira irregular de distribuição da água na superfície terrestre, não obstante o quadro restritivo e o crescimento do consumo hídrico no planeta, representa um aspecto correlato às inquietações que ainda persistem na realidade a ser pesquisada, pois a falta do acesso à água torna-se um dos fatores determinantes que prejudicam o desenvolvimento rural.

A tese sobre água é uma questão emergente na ciência, visto que ainda se encontra distante a solução para os problemas estruturais da temática mencionada em relação ao seu pleno acesso. Verifica-se a importância da compreensão do que é o acesso à água e suas possibilidades nas condições de vida das famílias e sujeitos beneficiários, mas também de entender a complexidade que envolve as redes e articulações dessa obtenção e as possíveis alterações ocasionadas por meio das políticas públicas. A década de 2010, no Brasil, foi um período de relevantes mudanças no cenário político-social que atingiu o país em todas as escalas, sobretudo nas tramitações voltadas para as políticas públicas.

O tema das políticas públicas de acesso à água adentra na discussão geográfica também como forma de compreender a realidade para a reflexão das dicotomias existentes dentro das permanências e urgências do acesso à água na produção espaço no Semiárido do Território de Identidade Sudoeste Baiano (TSB), foco deste estudo (Mapa 1), e das configurações apresentadas para seu desenvolvimento.

Mapa 1 - Localização do Território Sudoeste Baiano no semiárido brasileiro



Fonte: Elaborado por Manoel B. S. de Carvalho orientado por Mateus Costa Santos com base no SEI-BA (2020).

Pode-se visualizar que todos os municípios do TSB se encontram na região de clima semiárido, elemento primordial na tentativa de um esforço no planejamento e execução de políticas públicas que tenham como alvo a redução dos problemas ocasionados pela seca, especialmente no Nordeste. Foram muitas as ações, desde a construção de barragens e açudes, como atuações emergenciais alicerçadas no discurso da seca, até a dimensão da proposta da convivência com o semiárido. Ainda hoje, os trabalhadores do campo vivem nesse contexto de necessidades e urgências de políticas públicas voltadas para o acesso à água, um panorama recorrente também no TSB.

A tese teve como problema investigar quais processos convergem na construção de permanências e urgências das políticas públicas de acesso à água no Território Sudoeste Baiano? Essas permanências e urgências estão vinculadas a entraves referentes às ações de desenvolvimento e suas dimensões, bem como lacunas entre o processo de planejamento, execução e acompanhamento das políticas públicas no Brasil, mas, para além disso, o panorama organizacional do TSB, as ações do Estado e das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nos processos sociais que geraram condições de vida para os sujeitos do campo.

Analisar os processos que convergem para as permanências e urgências das políticas públicas de acesso à água no Semiárido Baiano é o objetivo geral da pesquisa, alicerçado pelos subseqüentes, que direcionam os estudos e reflexões elencadas:

- Investigar os elementos que fazem persistir a questão do acesso à água no semiárido.
- Verificar as principais políticas públicas de acesso à água implementadas a partir de 2010 no TSB.
- Identificar as redes e articulações direcionadas às políticas públicas e ao desenvolvimento do espaço rural no TSB.
- Analisar o processo de inserção das políticas públicas de acesso à água no espaço rural do semiárido do TSB.
- Analisar os rebatimentos do contexto da década de 2010 para as políticas públicas de água direcionadas ao espaço rural do TSB.

A abordagem qualitativa e quantitativa, primordial neste estudo, adentra nas ciências sociais e humanas por meio da busca pela explicação dos fatos e fenômenos que o modelo quantitativo, por si só, não sustenta. A Geografia e a análise do espaço geográfico também fazem o uso de procedimentos que permeiam tal perspectiva que é estabelecida pelas relações dos sujeitos, conexões com o espaço, e que articuladas aos diálogos, observações, reportagens, entrevistas, fotografias são mecanismos fundamentais na produção do conhecimento.

Para a realização da pesquisa organizou-se um percurso. Assim, ao definir método, Severino (2007) aponta que um percurso é constituído por uma série de procedimentos lógicos e de técnicas operacionais que permitem ao cientista descobrir

as relações causais constantes que existem entre os fatos e fenômenos. A análise dos fenômenos espaciais e as contradições existentes no espaço rural do semiárido, das políticas públicas de acesso à água inseridas, como também do recente contexto político, econômico e social revela novas configurações que impactaram o processo de participação e a execução de políticas públicas.

No desenvolvimento da pesquisa, conforme o pensamento de Almeida Júnior (2011), foi considerada a importância do trabalho do pesquisador e suas contribuições para o conhecimento e reflexões sobre a realidade. Assim, há uma constante busca por leituras que fundamentam a construção do pensamento e das reflexões sobre o contexto evidenciado a respeito da relação sociedade-natureza e a mercantilização da água (Marx, 1996; Fracalanza, 2005; Borba; Mercante, 2001); sobre a formação territorial do Nordeste brasileiro e políticas de combate à seca (Andrade, 1970; Carvalho, 2014; Leal, 2012; Araújo, 1997; Rocha, 2011; Vale, 2020); em relação ao debate de Estado, políticas públicas e desenvolvimento rural (Mascaro, 2013; Bourdieu, 2014; Piketti, 2014; Grisa, 2012; Secchi, 2012; Sen, 2009; Grisa; Schneider, 2015; GTDN, 1959); quanto às políticas para o nordeste e para o semiárido (Araújo, 2000; Vale, 2020; Mendes, 2017; Oyakawa, 2016; Alcantara; Costa, 2010; Santos, 2020).

Assim, todo o processo de construção da tese está marcado pela investigação, por meio da pesquisa bibliográfica da produção já existente, nas contribuições no âmbito das ciências sociais e humanas, bem como em outras áreas do conhecimento, como a economia, diante da importância dos aportes teóricos utilizados.

A definição da problemática da pesquisa se dá pela continuidade dos estudos realizados anteriormente no mestrado, mas, agora, amplia-se para o TSB no intuito de compreender, com maior completude, as políticas públicas de acesso à água no espaço rural e seus desdobramentos. Nesse panorama, o Território possui 24 municípios, entretanto, para a coleta de dados em campo foram selecionados um terço do total, ou seja, oito municípios, seguindo os critérios de seleção: porcentagem da população rural, número de estabelecimentos agropecuários, quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar, clima, bioma, quantidade de beneficiários do Garantia-Safra 2023/2024 e número de Declarações de Aptidão ao Pronaf ativas nos municípios. A partir dessas sistematizações, conforme a Tabela 1, a seguir, pôde-se definir os oito municípios de visitação.

Tabela 1 - Critérios de seleção dos municípios para a pesquisa de campo, TSB, 2024

Município	Pop. Rural	Estabelecimentos	São da A. F.	Clima	Bioma	G. Safra	DAP ativa	Total
Anagé	80.7%	2.475	83,5%	Semiárido	Caatinga	3.206	3.616	<b>21</b>
Tremedal	76.9%	2.542	91,2%	Semiárido	Caatinga	1.783	2.338	<b>21</b>
Pres. J. Quadros	69.2%	2.104	92,1%	Semiárido	Caatinga	1.589	2.372	<b>20</b>
Caetanos	75.9%	1.873	80,7%	Semiárido	Caatinga	1.683	2.294	<b>19</b>
Aracatu	71.3%	3.017	71,6%	Semiárido	Caatinga	1.970	2.589	<b>18</b>
Jacaraci	69.9%	2.493	85,2%	Semiárido	Caatinga	1.586	2.176	<b>18</b>
Poções	22.5%	2.496	76,2%	Semiárido	Caatinga	2.243	2.619	<b>18</b>
Mirante	82.8%	1.578	78,6%	Semiárido	Caatinga	1.189	1.656	<b>17</b>
Guajeru	80.1%	1.867	82,4%	Semiárido	Caatinga	951	1.348	17
Bom J. da Serra	72.6%	1.570	91,3%	Semiárido	Caatinga	1.282	1.566	17
Condeúba	55.8%	2.730	77,2%	Semiárido	Caatinga	1.471	1.944	17
Maetinga	60.0%	953	85,6%	Semiárido	Caatinga	741	956	14
Piripá	51.5%	1.031	78,0%	Semiárido	Caatinga	1.040	1.484	14
Vit. da Conquista	10.5%	6.545	71,5%	Semiárido	Caatinga	1.184	2.052	14
Caraíbas	75.4%	1.710	74,0%	Semiárido	Caatinga	839	984	13
Cordeiros	68.8%	1.371	82,1%	Semiárido	Caatinga	961	1.238	13
Planalto	39.3%	1.571	78,0%	Semiárido	Caatinga	897	1.261	13
Belo Campo	43.7%	1.272	90,6%	Semiárido	Caatinga	643	1.081	12
Encruzilhada	78.4%	1.871	73,4%	Semiárido	Caatinga	273	1.308	11
Mortugaba	52.8%	1.887	72,6%	Semiárido	Caatinga	679	1.093	10
Licínio de Almeida	49.2%	1.458	62,4%	Semiárido	Caatinga	1.043	1.405	9
Ribeirão do Largo	46.0%	1.602	76,0%	Semiárido	Caatinga	263	784	9
Barra do Choça	35.6%	1.995	61,0%	Semiárido	Caatinga	129	639	9
Cândido Sales	30.9%	1310	67,4%	Semiárido	Caatinga	397	737	9

Fonte: Elaborada pelo autor (2023).

Na tabela 1, anterior, é possível visualizar três variações de cor: duas tonalidades de verde e uma cor branca. Nos dados quantitativos, os vinte e quatro municípios foram separados em três escalas, isto é, os oito que apresentassem índices mais altos recebiam a cor verde mais intensa e 3 pontos. Do nono ao décimo sexto recebia a cor verde menos intensa e 2 pontos e os oito últimos comporiam a cor branca e a soma de 1 ponto. Quanto aos critérios clima e bioma, essa variável levou em conta a precipitação e as zonas de transição com outros domínios morfoclimáticos.

Diante dessa escolha procedimental, os municípios que mais pontuaram, e foram escolhidos, são: Anagé, Tremedal, Presidente Jânio Quadros, Caetanos, Aracatu, Jacaraci, Poções e Mirante. Este último município ficou empatado com Guajeru, Bom Jesus da Serra e Condeúba e foi utilizado como critério de desempate a porcentagem da população rural, aspecto no qual Mirante se destacou e fez parte do contingente a ser melhor estudado.

Após essa definição criteriosa, deu-se prosseguimento aos demais procedimentos para compor a pesquisa e, aqui, ressaltam-se as contribuições de Minayo (1994, p. 16), ao apontar a relevância e os desafios da pesquisa social, decorrente da sua singular característica de não ser exata e, nem sempre, ou raramente, permitir a aplicação de modelos ou fórmulas que facilitem uma conclusão precisa. Nesta direção, o trabalho de campo tem o intuito de relacionar teoria e realidade, por meio de diálogos, aplicação de questionários, entrevistas, observações, fotografias, pesquisa documental, participação em eventos promovidos no TSB, eventos científicos, troca de experiências com investigadores que tratam da temática.

A observação, com base em Vargas (2020, p. 99), é uma interessante “[...] técnica de pesquisa cujos pressupostos vão muito além de uma descrição, mesmo que minuciosa, dos componentes e características de uma dada paisagem ou fenômeno, pois permite identificar a orientação, a dinâmica e o sentido do que se observa”. Embora a paisagem não seja a categoria geográfica principal deste estudo, observá-la junto aos sujeitos da pesquisa é essencial, porque favorece uma melhor compreensão dos fatos analisados. Isto é, na percepção do contato com o alvo no início e no decorrer da comunicação, nas entrelinhas das conversas fora do âmbito entrevistador/entrevistado, na (des)confiança ao passar-lhe as informações necessárias, entre outros artifícios que a observação pode oferecer.

A entrevista, como instrumento metodológico da pesquisa, possibilita uma aproximação direta com os sujeitos, fornecendo informações relevantes captadas pelo

olhar crítico, deixando de ser um diálogo neutro (Cruz Neto, 2004). Esse procedimento foi direcionado a pessoas ligadas ao acompanhamento das políticas públicas, tais como coordenadores e agentes de organizações da sociedade civil, do poder público e Secretarias Municipais de Agricultura.

O questionário, por sua vez, é uma ferramenta que contribui para a coleta de informações de forma direta e viabiliza a interpretação e análise dos dados obtidos na representação de gráficos e mapas, de maneira mais didática, e auxilia o leitor a compreender o que se mostra. O questionário utilizado foi composto por questões objetivas e abertas, de modo que o preenchimento pudesse ser realizado pelos sujeitos beneficiários ou pelo próprio pesquisador quando o beneficiário não se sentisse apto. A princípio, esse instrumento seria utilizado apenas com pessoas do espaço rural que receberam políticas públicas de água, contudo, diante da realidade de algumas comunidades, o roteiro estabelecido foi alterado para abranger famílias que não foram beneficiadas.

Nesta pesquisa foi feito o uso do registro fotográfico, por permitir a representação do espaço num tempo e materializar a observação de determinada realidade. Guran (2013) ressalta que a contribuição da fotografia para a pesquisa, em especial para a pesquisa em ciências sociais, está no fato de que, pela própria natureza, ela abre possibilidades para a percepção de um mundo visível.

Outro instrumento adotado foi a pesquisa documental em livros, jornais, sites oficiais, registros estatísticos e vídeos, que permitiram acessar dados para fins do estudo, haja vista considerar não somente os arquivos escritos, mas qualquer outro tipo de registro que contribuiu com determinado fato ou fenômeno.

A coleta de dados pela pesquisa documental, referentes às informações históricas e sociais, teve como base o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Superintendência de Estudos Econômicos da Bahia (SEI), Secretarias de Governo, Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS) do TSB, Articulação do Semiárido (ASA), outras instituições públicas em âmbito municipal, estadual e federal e Organizações da Sociedade Civil.

Frente a todos esses procedimentos metodológicos supracitados, e parecer favorável do comitê de ética e pesquisa da Universidade Federal de Sergipe (UFS), sob o Nº 6.597.604, deu-se prosseguimento à construção do texto de tese por meio dos aportes teóricos e correlação com a problemática de pesquisa e os objetivos, de

modo a formar um caminho de entendimento no que refere às políticas públicas de acesso à água no TSB.

A pesquisa está organizada em cinco seções principais, além desta Introdução e da Conclusão, que versam sobre o temário desde o aporte teórico até a apresentação e discussão dos resultados constatados. A segunda seção, a seguir, traz uma discussão teórica sobre a relação sociedade-natureza e as (re) configurações da escassez da água no sentido de analisar a água como um recurso natural e também como mercadoria no contexto das privatizações, frente à política dos recursos hídricos, retrocessos e as reestatizações da água nos países, bem como a demanda por água no Brasil.

A terceira seção recorre ao panorama do Nordeste brasileiro na sua formação territorial e as reflexões histórico-geográficas do Sertão por meio das relações de poder e da concentração da terra e da água e como essas forças refletem no desenvolvimento regional e a herança socioeconômica que rebate até a contemporaneidade, desde as políticas de combate à seca e as heranças desse processo.

A quarta seção aborda como o Estado, em diferentes concepções, atua na sociedade e como as políticas públicas estão no entremeio desse processo, sobretudo com a proposta do planejamento regional no Nordeste e no semiárido. Em uma outra vertente, discute-se sobre as políticas públicas de acesso à água como estratégia para o desenvolvimento rural por meio da agricultura familiar e a concepção da convivência com o semiárido como possibilidade.

Na quinta seção apresenta-se a água como fator social no desenvolvimento rural do TSB por meio, inicialmente, de um panorama geoambiental das características físicas, bem como da importância do espaço rural e suas configurações para a dinâmica do Território. São evidenciadas as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e as ações do estado da Bahia sobre as políticas públicas de acesso à água, os avanços para as famílias rurais e os desafios que permanecem no cotidiano dos agricultores e agricultoras. Ainda na quinta seção evidencia-se o debate sobre o acesso à água e a relação no desenvolvimento da agricultura familiar ao questionar se há água suficiente para a produção de alimentos.

Na sexta seção, a discussão versa sobre o cenário das políticas públicas para o semiárido, da mesma maneira as redes de permanências diante do ciclo das políticas diante da atuação do poder público e das OSCs. Do mesmo modo, discute-

se como as mudanças estruturais no Brasil contribuíram e contribuem para a destruição das políticas públicas, sobretudo voltadas para o acesso à água no semiárido, ao analisar a perspectiva dos governos federais e do estado da Bahia.

Nessa seção, na tentativa de trazer experiências e dialogar com outras realidades, foi realizado um estudo na região do Baixo Alentejo em Portugal, oportunizado por meio de um estágio de investigação na Universidade de Lisboa. Nele é possível compreender como a questão da água é algo emergente frente aos indícios da mudança do clima e as estratégias para o consumo da água; tal fato apresenta cenários de proximidades com o TSB em relação ao ambiente, mas contrasta nos desafios que os espaços urbanos e rurais têm em relação ao acesso à água. Ao realizar em paralelo, o objeto de estudo da tese veicula práticas alternativas para a agricultura familiar e perspectivas para o desenvolvimento rural.

Mediante as discussões elucidadas, foi possível compreender os processos de construção de permanências das políticas públicas destinadas para o espaço rural do TSB, com vistas à manutenção de um escopo político-social que faz da situação hídrica do semiárido lugar de um soerguimento de ações mitigadoras que não tratam da questão da água como algo estrutural. Diante desses fenômenos, torna-se urgente a implantação de políticas públicas que visem universalizar a água tanto para consumo humano quanto para a produção de alimentos, ao reconhecê-la, desse modo, como um fator elementar para o desenvolvimento rural, permanência das gerações no campo e, sobretudo, a garantia da dignidade humana das famílias rurais.

## **2 A RELAÇÃO SOCIEDADE-NATUREZA E AS (RE) CONFIGURAÇÕES DA ESCASSEZ DA ÁGUA**

### **2.1 Água: de recurso natural à forma mercadoria**

Uma das preocupações da Geografia é entender as sociedades humanas e suas relações com a natureza no que se refere aos aspectos socioeconômicos, culturais e ambientais. Essa interação é conduzida pela capacidade de produção e organização do espaço geográfico que, na lógica do modo de produção capitalista, passa por um processo de apropriação e todos os recursos tendem a tornar-se mercadoria.

A produção da natureza como mercadoria sob a égide do capital é divergida pelo valor de uso e o valor de troca. Assim, é necessário entender o “processo de apropriação da natureza” através do uso da água como “recurso” inserindo-a no mundo das mercadorias, na lógica da subsunção real ao capital, personificada por empresas públicas ou privadas. Nesse aspecto, incluem-se elementos contraditórios para entender a produção do espaço capitalista desigual (Smith, 1988) dentro da lógica de “acumulação por espoliação” da natureza (Harvey, 2004).

Nessa quadra, a monopolização dos recursos hídricos não foge à regra, onde práticas da política neoliberal emergem sobre o domínio hídrico estatal ao apresentar um contexto de questões elementares do processo de mercantilização da água em curso.

São comuns e não atuais as notícias e informações propagadas sobre o desperdício da água, a necessidade de preservação dos mananciais hídricos, a conscientização do seu uso e são recorrentes os discursos direcionados à solução dos problemas da água, bem como a busca pelas causas da falta ou do deficiente acesso à água.

Essas temáticas são veementemente profundas, no complexo debate que envolve a “crise geopolítica da água no Brasil” e no planeta, amarradas ao recorte histórico das políticas hídricas e ao recente contexto neoliberal. A água é mais que um recurso essencial para a manutenção e conservação da vida no planeta, é um elemento estratégico por ser indispensável na produção de bens vinculados à dimensão econômica e tem provocado efeitos que nem o tempo de reestruturação da

natureza será capaz de promover sua regeneração (Wolkmer; Pimmel, 2013). Nessa perspectiva, Carvalho (2010) aborda:

A relação externalizada com a natureza, uma das bases da concepção moderna de natureza, vai consolidar-se com a emergência da sociedade capitalista, não por ser essa antropocêntrica exclusivamente, mas por estabelecer entre ela e a natureza um ritmo de velocidade de utilização e de utilidade dos recursos naturais jamais posto por outras sociedades (Carvalho, 2010, p. 65).

A relação sociedade e natureza permeia não apenas a produção do espaço pelo processo de trabalho como desafio e fardo do tempo histórico (Mészáros, 2007), mas também, em maior intensidade, a apropriação da natureza e da hegemonia das classes dirigentes, vinculando diretamente, nesse contraditório processo, os impactos de dominação da natureza ao capitalismo, e sua variante mais perniciosa que é a economia de mercado, pois o capital se apropria dos territórios e dos homens que ali vivem (Carvalho, 2010). Ao analisar o conceito de natureza, esta concerne a uma origem dual e produz uma ideologia baseada numa visão equivocada da sociedade de domínio e subordinação.

Segundo Chalo (2019), numa perspectiva entre natureza e modernidade, a relação entre a sociedade e a natureza é de dominação da primeira sobre a segunda, mesmo que essa natureza seja apresentada de forma dualista: uma natureza externa e uma natureza interna ou universal. Na primeira concepção, o autor situa como o primitivo, a matéria-prima, ou seja, que existe fora da sociedade. Já a natureza interna é a natureza humana, ontológica à essência da existência humana.

A dicotomia da natureza traduz uma ideologia burguesa acerca dessa concepção. Dessa forma, são imbuídas de processos históricos constituídos pelo capitalismo por meio de uma concepção de natureza exterior à sociedade, pois ela é um objeto a ser dominado e manipulado, uma separação do sujeito e objeto no pensamento moderno (Chalo, 2019).

Ao assumir a teoria marxista, trabalha-se com a compreensão da relação entre capital, natureza e sociedade num processo de interação metabólica, por meio de uma força primordial que é o processo de trabalho, como também na determinação enquanto valor de troca, substancializada na circulação de seu excedente material do mais valor material: o lucro (Chalo, 2019). O capital considera os recursos naturais como ativos econômicos passíveis de serem explorados para gerar lucro e

maximização do crescimento econômico. Isso pode levar a uma abordagem de “uso intensivo” dos recursos naturais, sem considerar os impactos ambientais e sociais a curto, médio e longo prazo.

Smith (1988) aponta a relação sociedade e natureza numa concepção dialética em dois momentos: a era pré-burguesa e a era burguesa. Na primeira não haveria a separação sujeito e objeto, mas no capitalismo, uma segunda era, a visão de natureza é marcada pela ideologia de dominação. Smith (1988) realiza uma leitura de natureza com base em Marx, em que a natureza no capitalismo é consolidada pela produção em geral, produção para troca e produção capitalista. Nesse locus, a natureza serviria a uma lógica de mercadoria e não de valor de uso. Essa produção é baseada na divisão do trabalho e na constituição das classes sociais como pilares, para uma economia de troca, inerente ao capitalismo.

Pela lente de Smith (1988), o sistema interage e impacta a natureza. A exploração e degradação da natureza em busca de recursos para sustentar seu crescimento econômico não considera adequadamente os limites ecológicos e os impactos das atividades que moldam a paisagem natural fragmentada.

Assim, o produto resultante do trabalho passa por um processo de alienação e reificação, tanto do produto, como da natureza. A natureza é produto e, portanto, processado pela sociedade do capital por um modelo de valor de troca, subordinando o valor de uso. Por isso, é necessário entender o processo de dominação para compreender a produção do espaço capitalista desigual e combinado.

[...] os corpos das mercadorias - são combinações de dois elementos, matéria e trabalho. Se lhes retirarmos a soma total dos diversos trabalhos úteis que contêm, sempre resta um resíduo material, qualquer coisa fornecida pela natureza e que nada deve ao homem. Ao produzir, o homem só pode agir tal como a própria natureza; quer dizer, ele apenas pode modificar as formas da matéria. Mais: nessa obra de simples transformação, ele é ainda constantemente coadjuvado pelas forças naturais. O trabalho não é, portanto, a única fonte dos valores-de-uso que produz, da riqueza material (Marx, 1996, p. 172).

A produção da mercadoria contém no seu valor e importância o objetivo de satisfazer necessidades humanas, portanto, intrinsecamente como elemento de natureza qualitativa. Ou seja, a produção de objetos de consumo equivalentes à subsistência da espécie. É na mercadoria que o capital se realiza por meio da troca com base nos parâmetros do tempo socialmente necessário para a produção das

coisas, das mercadorias de forma equivalente não individual, mas social, gerando, assim, trabalho excedente (Marx, 1996). Dessa forma, o valor que uma mercadoria contém é o valor do trabalho despendido no tempo de produção para exercer sua finalidade, que é a troca.

À finalidade para a qual um objeto é constituído, a sua utilidade, atribui-se o valor de uso, ou seja, algo que não é mensurado numericamente, uma qualidade inerente àquele produto, e o valor de troca é a equiparação entre mercadorias existentes; há uma relatividade entre produtos de diferentes mercadorias (Marx, 1996). A relação de troca das mercadorias torna-se no capitalismo algo como natural, no entanto o valor de uso para suprir as necessidades humanas e a circulação dessas mercadorias são o fim do processo de reprodução do capital. Todavia, existem coisas, recursos, objetos, que necessariamente possuem valor de uso e não o valor de troca.

Uma coisa pode ser valor de uso, sem ser valor. É esse o caso, quando a sua utilidade para o homem não é mediada por trabalho. Assim, o ar, o solo virgem, os gramados naturais, as matas não cultivadas etc. Uma coisa pode ser útil e produto do trabalho humano, sem ser mercadoria. Quem com seu produto satisfaz sua própria necessidade cria valor de uso mas não mercadoria. Para produzir mercadoria, ele não precisa produzir apenas valor de uso, mas valor de uso para outros, valor de uso social (Marx, 1996, p. 170).

É por meio dessa abordagem que é retomado o objeto de análise: como é tratado o valor de uso e de troca da água, visto ser um elemento da natureza que possui na sua essência o uso para a sobrevivência das espécies vivas, e como tem sido intensificada a utilização desse bem frente ao processo de apropriação na forma mercadoria.

No capitalismo, a produção social do espaço, ao correlacionar com o pensamento de Milton Santos (2004), resulta em sistemas de objetos que são dotados de valores de uso e de valores de troca, de modo que as mercadorias e os sistemas de ações se relacionam a fim de produzir mercadorias através da apropriação privada dos meios de produção.

A água, no momento histórico atual do capitalismo, vem sendo considerada uma mercadoria cujos valores de uso são atribuídos por cada um de seus usos possíveis com a apropriação pública e privada, coletiva e individual da água, isto para abastecimento doméstico, abastecimento comercial, irrigação, dessedentação de animais e uso industrial. Ainda, os usos são feitos pela apropriação do espaço no qual

a água se encontra: esportes, lazer, turismo, geração de energia hidroelétrica e/ou transporte hídrico. Há também o uso relacionado à utilização da água enquanto rede para recepção e transporte de esgoto domésticos e efluentes (Fracalanza, 2005).

Inicialmente, retoma-se a ação do ciclo da água como resultado e movimento da energia solar, da evaporação dos oceanos, lagos e rios, precipita-se na forma de chuva, neve e gelo, corre pela superfície, infiltra-se no subsolo, escoar pelos cursos d'água superficiais e pelos aquíferos e retorna lentamente aos mares. Também é absorvida pelas plantas que a transpiram para a atmosfera (evapotranspiração), da qual torna a precipitar-se, e assim sucessivamente. Nesse ciclo permanente, a água salgada se transforma em água doce, e as águas poluídas vão se autodepurando lentamente, através de processos de decantação, diluição e biodigestão. Todo esse processo tem sido modificado por condicionantes socioambientais que alteram todo esse decurso (Vargas, 1999).

Do ponto de vista das alterações climáticas, pode-se dizer que o ciclo da água é um mecanismo imperfeito. A distribuição espacial das chuvas revela-se bastante desigual na superfície terrestre pelas condições geográficas naturais ou modificadas pela ação humana (relevo, vegetação, ventos etc.), produzindo áreas desérticas e semiáridas atingidas por problemas crônicos ou sazonais de escassez em diversos países e regiões do planeta (Vargas, 1999).

A modificação do ciclo hidrológico está relacionada à remoção da cobertura vegetal que diminui a evapotranspiração e a retenção de água nas bacias e sub-bacias hidrográficas. Dessa maneira, o ciclo da água foi alterado pelo desenvolvimento de atividades humanas, pelos processos produtivos que geram desmatamento, poluição, sob a forma de efluentes que atingem diretamente a água de rios e subsolo e demais sistemas de coleta de resíduos sólidos que lançam esgotos domésticos sem tratamento nos cursos d'água, resultando em alterações das propriedades da água (Fracalanza, 2005).

Nesse decurso, a definição de valor não está somente associada aos conflitos decorrentes do uso da água no seu processo de abastecimento para quaisquer finalidades, encontra-se relacionada também à possibilidade de criação de valor e de degradação da água por atividades humanas que a utilizam para sua realização. Na perspectiva da produção industrial, da mineração, da agricultura, por exemplo, utiliza-se da água em suas atividades com a produção de mercadorias associadas a estes setores produtivos. A água tem um preço no momento da sua apropriação, mas é

fundamental o seu valor na condição de insumo necessário ao processo produtivo e, da mesma forma, como elemento natural essencial à vida. Em ambos os casos, em um processo de apropriação da água cria-se valor de fato, no momento histórico atual todas as atividades humanas que se apropriam de água estão relacionadas à criação de valor, até mesmo aquelas para abastecimento doméstico relacionado ao trabalho de captação e distribuição da água (Fracalanza, 2005).

É no contexto das tensões e contradições da racionalidade capitalista que se situa a presente questão da água como bem econômico de valor de troca, frente a uma problemática das águas, da crise ambiental e das mudanças climáticas em espaços urbanos e rurais conduzida pelo próprio modelo de desenvolvimento em curso. Esse conjunto de relações capitalistas em que a água caracteriza-se como objeto que satisfaz as necessidades individuais e coletivas, ou na condição de insumo produtivo, passa a ser objeto de lucro e de acumulação. Nesse sentido, aprofunda-se a conversão da água em capital, ainda que em contextos nos quais não exista a adequada relação entre mercantilização, direito de propriedade e racionalização capitalista (Santos; Moraes; Rossi, 2013). Sobre o valor econômico, os referidos autores expõem:

A atribuição de valor econômico à água é uma sempre problemática. Não se está falando de petróleo ou celulares, mas de um bem vital e de direitos universais – ou será que esse conceito, definitivamente, entrou em desuso em tempos de flexibilidade produtiva? A água é sim um bem dotado de valor. Mas, em primeiro lugar, deve-se ressaltar o seu valor vital, social, ambiental e cultural para, em seguida ser verificado o seu valor econômico, o custo marginal. Caso contrário, seria o princípio da subordinação da sociedade ao mercado – quando, ao contrário, deveria ser a sociedade a determinar quais aspectos da vida devem ser regidos por essa lógica (Santos; Moraes; Rossi, 2013, p. 443).

A relação entre sociedade e natureza, mercantilizada, é marcada pelas formas de exploração dos recursos naturais e do próprio trabalho humano em prol da acumulação. Pode-se arguir, segundo os autores, que esse tipo de consideração dilata a implementação de instrumentos econômicos no âmbito da gestão, o que implica num processo de criação de um mercado das águas e que, cada vez mais, busca formas de articulação entre a gestão pública e a gestão privada.

A crescente demanda por água, em todo o mundo, levou ao desenvolvimento de um mercado global de água, onde a água se torna uma mercadoria apropriada

para além dos bens de consumo, mas como controle de um recurso escasso. Empresas privadas, muitas vezes, extraem água de fontes naturais, como aquíferos subterrâneos ou rios, e a vendem para consumidores, frequentemente, com fins lucrativos.

## **2.2 Privatização da água em Estados nacionais: retrocessos e reestatização**

O planeta vive em estado de alerta por questões que envolvem a mudança do clima e a água como um recurso cada vez mais escasso e valioso. As mudanças climáticas têm alterado os padrões de precipitação, derretimento de geleiras e provocado eventos climáticos extremos, como secas e inundações, que afetam a disponibilidade e a qualidade da água, além do aumento das temperaturas. Nesse mesmo sentido, há em curso um processo de privatização da água, em que empresas privadas controlam o acesso e a distribuição da água potável, o que pode levar a práticas de preços predatórios, especialmente em regiões onde a água é escassa. Ao mesmo tempo, tem se configurado um processo de reestatização em países que experienciaram o primeiro caso de mercantilização da água.

A água como elemento natural é resultado de um processo físico-químico e com o desenvolvimento tecnológico e a demanda populacional altera-se a dinâmica de uso dos recursos naturais, incluindo a questão supracitada. Estudos da Agência Nacional de Águas (ANA, 2016) apontam que já estão presentes os efeitos da mudança do clima relativos aos padrões de precipitação e escoamento, tanto por parte fluvial quanto pelos lençóis freáticos. A água é um recurso fundamental para a manutenção da vida, entretanto as espacialidades das populações com vistas ao direito à água se tornam complexas num modo de produção que o reproduz por meio da circulação da mercadoria (Marx, 1996); logo, o seu acesso é subordinado a essa causalidade, de maneira que populações vulneráveis estejam mais expostas às questões hídricas e de saneamento.

A Organização das Nações Unidas em 1992 escreveu que “a água não é uma doação gratuita da natureza”, sendo, “algumas vezes, rara e dispendiosa” e podendo “muito bem escassear em qualquer região do mundo”. Três décadas depois, o postulado da Declaração Universal dos Direitos da Água tem se agravado e escancarado a dimensão do acesso à água e seu domínio. Com o agravamento dos efeitos das alterações climáticas e com a população mundial a crescer, a pressão

hídrica acentua-se e ameaça acompanhar-se de um presságio de escassez, esta veiculada de forma ora preocupante, ora como discurso para direcionamento de políticas públicas que visem beneficiar setores específicos privados.

Santos, Moraes e Rossi (2013) questionam se é possível a formação de um mercado das águas no Brasil, e assegura que essa é uma questão que reflete o conflito entre a condição universal de direito ao acesso e o vetor econômico das águas e que somente encontrará resposta no campo da política e não no âmbito estritamente jurídico. O que tem sido percebido, a despeito do assunto no caráter público da propriedade da água, são as tentativas de flexibilizar a legislação e, assim, viabilizar a formação de um mercado brasileiro de ativos derivados da água, pois a sua mercantilização independe da natureza pública ou privada do agente prestador.

Cada vez mais, o capital avança na apropriação da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, por meio de diversas formas de privatização, como concessão dos serviços, Parceria Público-Privadas (PPP), abertura do capital de empresas estatais estaduais de abastecimento de águas, com anuência do Estado brasileiro, ainda que vários segmentos sociais, agregados em torno da sociedade civil, nos Comitês de Bacias hidrográficas e várias outras organizações, têm discutido formas de enfrentamentos à parte dessas deliberações. Diante da situação, é necessário repensar a relação entre sociedade e natureza, entre o público e o privado e, conseqüentemente, os desafios postos pela complexa relação entre água como mercadoria e como direito (Santos; Moraes; Rossi, 2013).

A crise estrutural do capitalismo que vem se aprofundando desde os anos 1970 evidencia seus principais aspectos que nos auxiliam a pensar as configurações dos ramos que as privatizações têm no contexto global e sua abrangência e efeitos no processo de exploração e controle hídrico (Mészáros, 2011).

As relações de usos e demandas deveriam ser alocadas por meio das disponibilidades em parâmetros com as necessidades humanas, todavia as leis do mercado regozijam livremente para a obtenção do lucro em detrimento da exploração dos recursos naturais, substancialmente, pela articulação dos Estados no gerenciamento e controle desses bens.

Em um cenário geopolítico, os recursos hídricos são apresentados como importantes meios estratégicos de dominação, geração de riquezas e soberanias no tocante à manutenção e expansão da agricultura, indústria, obtenção de energia

hidráulica, abastecimento urbano e rural. Processo que urge em um ritmo cada vez mais acelerado e que influencia na dinâmica da natureza e, por sua vez, na alteração dos espaços ocupados pelas populações.

A dominação da natureza pressupõe dominar outros homens, e a sociedade capitalista tem instituído esse sentido de que a natureza não é natural, essa é exterior, como um dos pilares para a consolidação das relações sociais de dominação e produção material, tornando a sua exploração uma necessidade histórica e unicamente produzida (Porto-Gonçalves, 1990).

Segundo Carvalho (2010), a capitalização da natureza é articulada por meio das políticas ambientais, instrumentos legais sob a ótica neoliberal junto aos atores sociais – governo, empresários, sociedade civil e outros. A partir da década de 1980, com as práticas neoliberais no mundo, justificadas por uma racionalidade econômica, evidenciou-se, desde então, um processo de mercantilização dos recursos naturais, em especial, nos ditos países de terceiro mundo, uma apropriação desses recursos em detrimento de um mercado econômico e de políticas neoliberais globais (Leff, 2006). Ao longo desse tempo, a água tem se tornado central no processo de monopolização e, com isso, a privatização da produção e distribuição está voltada para disputas originadas nas empresas capitalistas.

A América Latina possui recursos naturais abundantes e, particularmente no Brasil, tem se verificado, nas últimas décadas, esforços na regulamentação das atividades exploratórias de cunho econômico dos recursos, entre eles, hídricos, através da implementação de mecanismos na legislação para comando e controle de instâncias reguladoras e investimentos necessários para legitimar o uso da água. As pressões sobre os recursos hídricos estão diretamente relacionadas ao modelo de desenvolvimento econômico, expressado pelo nível de consumo da sociedade e pelas intensas atividades em que o uso da água se torna um recurso indispensável para a manutenção e com a iminente demanda emergem conflitos em torno de sua apropriação e uso, adquirindo valor, pois se torna um bem econômico (Borba; Mercante, 2001).

Batista (1994) assinala que a privatização, no seu objeto concreto, está ligada diretamente ao propósito de enfraquecimento do Estado, quando se aplica aos monopólios em áreas estratégicas da economia, por meio dos quais o governo não apenas assegura o suprimento de insumos básicos, como energia, telecomunicações, mas também a isenção de tributos e compras governamentais. A privatização de

empresas públicas sacrifica o domínio do Estado, em grande parte, pela contenção dos preços públicos em função de um equivocada combate à inflação que acabou refletindo no desequilíbrio do próprio orçamento do governo.

É possível que em meio à luta contra as grandes empresas estatais que atuam na área de monopólio possa existir “na múltipla motivação neoliberal um propósito de desarticulação da máquina estatal na área da administração indireta, ainda preservada da desmontagem que já se operou na administração pública direta” (Batista, 1994, p. 21).

A água com a forma mercadoria está na raiz da concepção da água como bem econômico que foi anunciada pelas Nações Unidas em 1992. Entretanto, McGee (1909), citado por Flores e Misoczky (2015), observa esse processo desde o início do século passado, em que se definia tal recurso para a produção de mercadorias, isto é, para a produção industrial, agrícola e para o abastecimento humano. Assim como qualquer outro recurso direcionado à produção, deveria também ser mensurado, quantificado e gerido como mercadoria (Flores; Misoczky, 2015).

Após trinta anos, tem sido acentuada ainda mais essa problemática, sobretudo no Brasil, por meio das sanções que alteram a Política Nacional de Recursos Hídricos munida pela Lei nº 9.433/1997, que assegura os seguintes fundamentos:

- I - A água é um bem de domínio público;
- II - A água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;
- III - Em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;
- IV - A gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;
- V - A bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- VI - A gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

A legislação permite inferir o direito que a população brasileira possui sobre os recursos hídricos, as modificações na própria lei tramitadas como Medida Provisória (MP) e Projeto de Lei (PL) em direcionar, por meio dos interesses, interlocutores

voltados para a privatização dos sistemas de saneamento do país. O argumento de que o Brasil deve universalizar e melhorar a qualidade de distribuição, coleta e oferta destes serviços não se sustenta, visto que as experiências de privatização de serviços básicos tendem a não melhorar a qualidade dos serviços, como também implica transferir os custos para a população. De antemão, é dever do Estado atender as necessidades e direitos dos cidadãos, pois

[...] o serviço público é uma incumbência do Estado, criado por lei, e sua gestão é feita de forma direta por órgãos da Administração Pública, ou de forma indireta, por meio de permissão ou concessão, e por meio de pessoas jurídicas criadas pelo Estado. Assim sendo, os serviços considerados como públicos podem ser prestados de forma centralizada e descentralizada e serem executados direta ou indiretamente sem, porém, perderem sua natureza pública. Os serviços públicos centralizados são prestados diretamente pelo Estado por meio de um órgão que tem sobre si responsabilidade exclusiva. No caso dos serviços descentralizados, os mesmos podem ser transferidos por meio de delegação a entidades paraestatais. No plano da administração federal pode haver a delegação para estados e municípios, e o setor privado pode prestar serviços públicos por meio de contrato ou concessão (Guimarães, 2012, p. 27).

Trata-se da participação público-privada de agentes capitalistas no Estado e, aqui, ressalta-se a sua simbiose que forma toda uma estrutura na consolidação social, tornando a política e as ações estatais, cada vez mais, privadas. É salutar lembrar que esse processo profundo junto ao projeto neoliberal implantado no final do século XX tem os seus resquícios sentidos até hoje, diante de um emaranhado de desemprego, aumento de subemprego, bem como da pobreza e desigualdade social. Percebe-se que esse fosso não foi prerrogativa daquele momento na América Latina e, sobretudo, no Brasil.

A concepção liberal do Estado, por sua vez, funda-se na contraposição do interesse coletivo e sobre a necessária subordinação ou até supressão de tais dimensões. Bobbio (2020) traz o primado público na sua gênese e traduz o aumento da intervenção do Estado como o representante da sociedade civil, embora esta seja controlada pelo próprio Estado, este como um organismo de decisão e mediação dos conflitos. O mesmo autor ainda infere sobre a

[...] publicização do privado e de privatização do público, não são de fato incompatíveis, e realmente interpenetram-se um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado

aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos objetivos próprios (Bobbio, 2020, p. 33).

No Brasil a questão supracitada não se trata de uma revanche dos oligopólios privados frente à sociedade civil e ao Estado, relaciona-se com a própria manutenção da racionalidade econômica e reprodução do capital, que utiliza dos artifícios da gestão do Estado na subordinação dos interesses públicos, não medindo esforços para a dominação e exploração, aparados pelo agente maior.

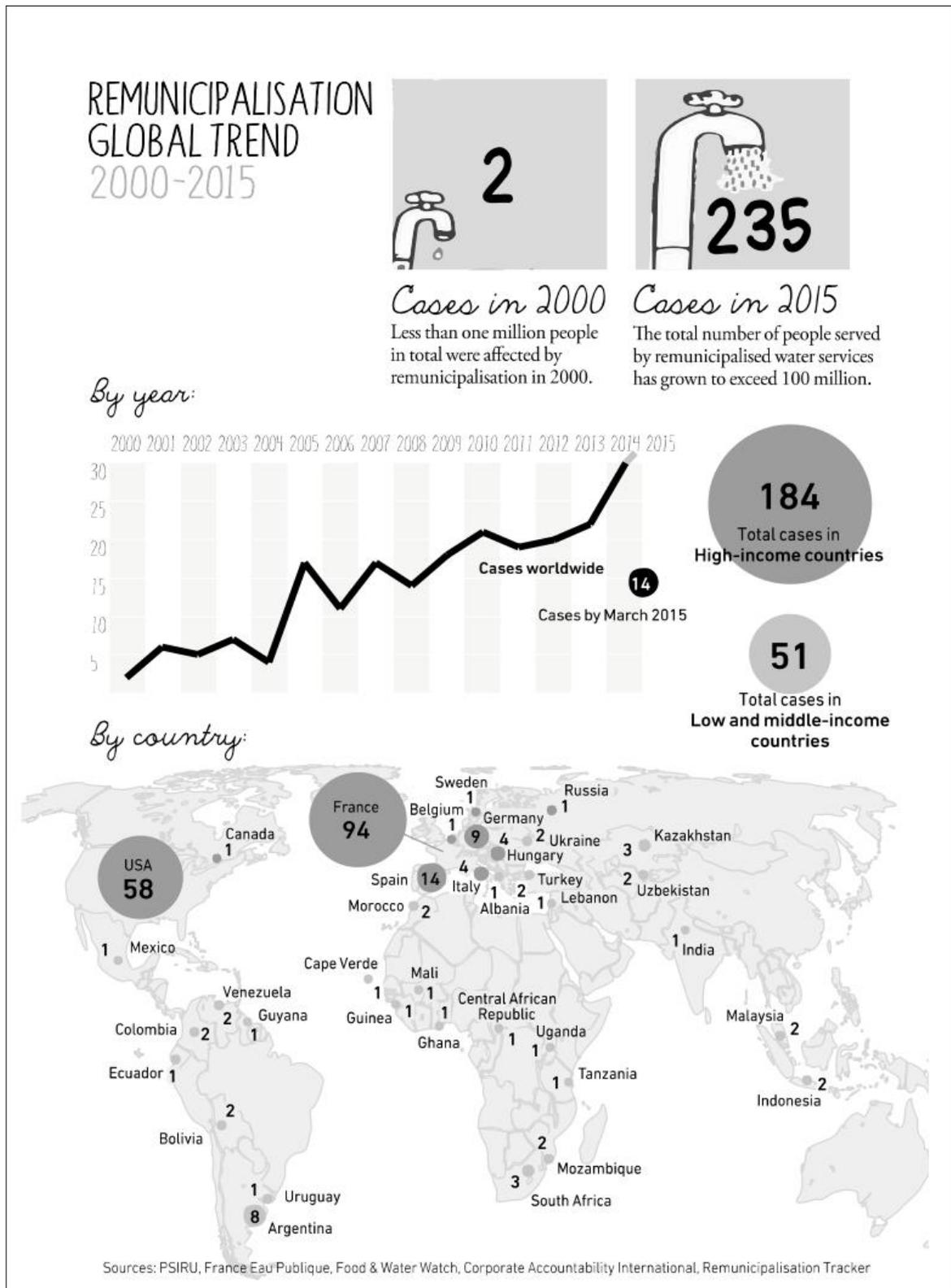
O assunto da privatização do saneamento é abordado pela grande imprensa e economistas liberais como uma saída e um avanço do ponto de vista da eficiência e como uma chave para ampliar o atendimento e atingir a universalização. Isso, no entanto, não é verdade, visto que parte das populações, entre elas as rurais, não tem a oferta do serviço de saneamento, o que reproduz um tipo de discriminação que as populações sofrem ao acessar, também, outros serviços públicos, como saúde e habitação. Ressalta-se que em municípios de porte pequeno, no Brasil, os serviços prestados são responsabilizados, em sua maioria, pelas prefeituras e agências estaduais e, nos últimos anos, tem-se apresentado a perspectiva de ampliação dos serviços prestados através de concessionárias privadas. O Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) demonstrou ser grande incentivador ao destinar recursos públicos no processo de privatização dos serviços de saneamento, o que tem avançado de forma significativa e vai na contramão do que alguns países têm demonstrado, como Alemanha, França e Reino Unido.

Em 2017, uma manchete da BBC News Brasil estampava: “Enquanto Rio privatiza, por que Paris, Berlim e outras 265 cidades reestatizaram saneamento?”. Os estudos a respeito da reestatização/remunicipalização do saneamento ao redor do mundo revelam crescente avanço na quantidade de tais processos na última década, enquanto o Brasil encaminha-se na contramão com as iniciativas para privatizar sistemas, países potenciais têm percebido o ônus que essa medida causou.

O aumento das reestatizações ao redor do mundo sugere que, em muitos casos, as comunidades estão insatisfeitas com os resultados da privatização e optam por retornar à gestão pública (Figura 1). Isso pode ser especialmente relevante em países em desenvolvimento, onde os desafios de acesso à água potável e

saneamento básico são grandes e a capacidade do setor público de intervir e regular torna-se crucial.

Figura 1 - Remunicipalização do serviço de saneamento no mundo (2000-2015)



Fonte: Kishimoto, Petitjean e Lobina (2015, p. 17).

Kishimoto (2015) afirma que a reversão vem sendo impulsionada por um leque de problemas recorrentes, entre eles serviços inflacionados, atuação e sistemas defeituosos, além de investimentos privados insuficientes. A autora ainda informa que as cidades constataram que as privatizações ou Parcerias Público-Privadas (PPPs) resultaram em altas tarifas, o não cumprimento das condições iniciais, não possuem transparência na implementação e manutenção dos sistemas e uma série de problemas que devem ser vistos e analisados caso a caso.

Ao mencionar os Estados Unidos, de 2007 a 2013, a população servida por sistemas comunitários de água privados caiu em 7 milhões, enquanto a população servida pelos governos locais cresceu em 17 milhões. Intencionalmente os governos locais estão, de fato, a expandir os serviços para novas áreas e a comprar sistemas privados. Isto ocorre frequentemente à medida que as cidades crescem e novas áreas são consolidadas com a infraestrutura pública existente para melhorar os serviços, distribuir custos e gerir melhor os recursos hídricos (Kishimoto, 2015).

A literatura tem mostrado que quando ocorre a privatização da água duas variáveis se alteram rapidamente: aumento da tarifa e diminuição da qualidade do serviço de água. Com essas duas premissas tem surgido um movimento bastante importante de questionamento da privatização dos serviços de água. De 2000 até 2015 a evolução de casos de remunicipalização da água mostra um ligeiro crescimento ascendente, com poucos movimentos de refluxo. Nesse processo, destacam-se cidades importantes em todo o mundo, como Jacarta, na Indonésia, Paris, Berlim e Buenos Aires (Ribeiro, 2018).

Em 2023, o *Le Monde diplomatique* publica: “Uma política das águas para o século XXI passa pela reestatização” na condição em que a narrativa neoliberal naturalizou a concepção dos recursos naturais essenciais de forma estritamente econômica. O mercado da água foi acentuado a partir da década de 1980, após Consenso de Washington, o que intensificou as desigualdades, sobretudo na América Latina, e em 2020 a Bolsa *Wall Street* tornou a água uma *commodity*.

Percebe-se que a mídia internacional tem separado algumas de suas folhas para destacar o processo em curso sobre a reestatização, todavia no Brasil ainda se observa, ora de forma clara ou camuflada, o processo inverso de controle privado da água. O Marco Legal do Saneamento estabelecido pela Lei nº 14.026/2020, com a intenção de atrair capital privado para explorar o mercado legal do saneamento,

mostra a fragilidade legislativa do país. A justificativa dada para tal abertura é argumentada no sentido de que o condicionamento do setor público não fornece o serviço de forma adequada em todas as suas esferas. Contudo, a abertura do mercado para a iniciativa privada propõe a simplificação dos processos licitatórios, a falta de fiscalização e o aumento das tarifas ligadas ao abastecimento de água e coletas de esgoto.

Assim, a privatização dos serviços de distribuição de água, bem como o distanciamento do Estado em seu papel de provedor direto dos serviços, e o consequente controle deste setor pela iniciativa privada, tendem a comprometer o atendimento à população. Portanto, a opção pela gestão privada dos serviços significa ampliar a exclusão social, a qual poderia ser identificada no aumento da clandestinidade, na falta do acesso à água, ao saneamento e no uso de sistemas alternativos, implicando no aumento de doenças e epidemias de origem hídrica (Guimarães, 2012). O serviço gerado pelo Estado, especificamente a água, não pode ser transformado em mercadoria, mesmo com valor econômico previsto.

O saneamento vai além do abastecimento de água, envolve um conjunto de serviços ligados ao esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, resíduos sólidos e é um assunto de interesse público não só pela determinação constitucional, mas também por questões e argumentos concretos, ou materiais. Existe, sim, uma disputa entre o espaço a ser ocupado pelo poder público e o poder privado, no que tange à prestação do serviço de saneamento. O conflito de interesses entre o poder público e o privado é o cerne da privatização, pois ao mesmo tempo em que se verifica o capital no intuito de se apossar dos meios de fornecimento dos serviços coletivos, para a dominação do setor público, constata-se também o estado, com suas flexibilizações, que amplia a força de atuação para a lógica de mercado de acumulação e exclusão daqueles que não podem pagar pelos serviços em contraponto à posição do interesse comum e imperativo da universalização (Saker, 2007).

O processo de privatização no Brasil foi iniciado ainda na década de 1980 e intensificado a partir de 1991, com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) pelo governo do então presidente Fernando Collor de Mello, sob a coordenação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Desde a criação do PND, foram privatizadas empresas estatais no país, em sua maioria nos setores de siderurgia, química, mineração e energético, como também foram vendidas

participações acionárias de empresas estatais. Também é significativo o número de concessões privadas nos setores de energia elétrica, telecomunicações e transportes. Além das privatizações no âmbito federal, o BNDES tem apoiado o processo de desestatização nos estados, como é o caso da questão hídrica.

Os apoios institucionais são importantes para a manutenção do setor privado quanto ao processo de desestatização. “O setor de saneamento é um exemplo típico de monopólio natural e esta particularidade constitui a razão fundamental para a intervenção contínua do Estado” (Faria; Faria; Moreira, 2005, p. 11). Tal justificativa decorre da não sustentação e necessidade das empresas continuarem a precisar das instituições.

Mascaro (2013) afirma que o Estado intervém na sociedade, necessariamente, não apenas para assegurar a propriedade privada e a liberdade e igualdade formais, mas para tolhê-las em variadas circunstâncias, em favor ou desfavor de indivíduos, grupos ou classes e em benefício da manutenção, da requalificação ou da mudança do circuito geral da valorização do valor, trata-se de um processo dinâmico. O Capitalismo e o Estado se relacionam no nível das formas e estruturas, não no nível da eventual contingência da captura do poder pela classe burguesa. O Estado é capitalista na medida em que põe sempre em causa, estruturalmente, a sua própria existência.

As instituições, aparatos de governo e administração, governantes e agentes administrativos se encontram enredados em formas políticas atreladas à manutenção dos meios que realimentam a dinâmica de reprodução do capital. Isso perfeitamente se encaixa com as estratégias de privatização que estiveram e estão em curso no contexto brasileiro, sobretudo no que se refere ao controle e gestão da água; dessa forma, sempre que necessário, o Estado tem a disposição de amparar a ineficiência do saneamento que outrora foi público e que, nesta ocasião, encontra-se sob o comando privado ou em relação público-privada.

Foi aprovado pelo Senado Federal o PL nº 4162, de 2019, que facilita a privatização de estatais direcionadas aos recursos hídricos. Ele altera o marco regulatório de saneamento e atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência de instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Todavia, essa alteração prejudica a universalização do acesso à água, a qual está cada vez mais cara nos moldes e

tramas do setor privado, o que destoa contemporaneamente do processo de reestatização de empresas em outros países, que antes foram privatizadas.

É fundamental a análise dos processos de apropriação da água e dos conflitos a eles relacionados na sociedade capitalista, na perspectiva, de supremacia de um único nexos da apropriação da natureza: a água é natureza incorporada à criação de mais valor, assim as diversas formas de apropriar-se da água para satisfazer necessidades humanas estão condicionadas pela produção de mais valor e tendem a ser apropriadas para a acumulação infinita de capital (Flores; Misoczky, 2015). Processo esse que faz parte de um conjunto de estratégias de acumulação por espoliação (Harvey, 2004).

Sobre a lógica da apropriação e na condição em que a água aparece como bem econômico desconecta-se o valor de uso do valor atribuído pela troca e, dessa forma, ampliam-se aspectos concretos das práticas de apropriação sob os mecanismos de gestão a elas associados. Para aprofundar esse argumento, considera-se com mais cuidado os aspectos que fundamentam essa relação do conceito de escassez, concepção esta que é legitimada pelas relações capitalistas nos termos da apropriação da natureza. O argumento da escassez remonta, principalmente, às formulações malthusianas que legitimavam a desigualdade social e a miséria como formas corretivas do crescimento populacional e, por outro lado, direciona recursos para a manutenção da própria escassez (Flores; Misoczky, 2015).

Para Flores e Misoczky (2015), a concepção da água como bem comum se manifesta nos espaços de diálogo e, até mesmo, no próprio Estado, na causalidade e discursos modestos, porém entre os que defendem o pleno acesso e a universalização estes podem ser sementes que ainda não germinaram, porque não vivemos as condições históricas para isto, visto que estão sufocadas pela hegemonia do capital que se manifesta em práticas que diluem as formas e controlam gigantescos volumes de água, na atribuição do dinheiro como medida de valor e na naturalização da escassez como condição, meio e objeto final da acumulação. Logo, a ampliação desse discurso alimenta e beneficia o mercado da água – como mercadoria e escassa.

### **2.3 Organismos internacionais e a demanda da água no Brasil**

Não são recentes as exigências e preocupações com os usos e gestão da água, com vistas a controlar a utilização e a formulação de estratégias para a conservação

dos recursos ambientais, ao considerar que a água é necessária para todos os aspectos da manutenção da vida. Esses princípios voltados para a conservação dos recursos naturais, sobretudo a água, tem sido o mote de parte das conferências ambientais climáticas no período pós-guerra e mais emergente nos últimos anos.

Ribeiro (2018) aborda que os princípios que resultaram na constituição do Direito Humano à água podem ser identificados na Convenção de Genebra, de 1949, na qual foi estabelecido o fornecimento da água aos prisioneiros de guerra. Assim, estava direcionada a uma dimensão do indivíduo, e só posteriormente foi definido que se trata de uma substância fundamental para higiene, saúde e alimentação.

Na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, o tema voltou à cena. Nesse momento, foi estabelecido que a água faz parte dos ecossistemas naturais que devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras. Como expresso no artigo 2:

[...] os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefícios das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada<sup>1</sup>.

Essa perspectiva amplia a visão sobre a água. Esse princípio ressalta a importância de conservar os recursos naturais, reconhecendo que esses recursos são vulneráveis e que seu uso deve ser cuidadosamente gerenciado a fim de evitar danos irreversíveis ao ambiente e às comunidades humanas. Previamente pensava-se na escala do indivíduo, depois passou para um caráter temporal diferente, tornando-se transgeracional, porque aponta para as gerações futuras e não apenas difundiu a ideia do desenvolvimento sustentável, mas apresentou sua dimensão geracional (Ribeiro, 2018).

Em 1977 ocorreu em Mar del Plata, na Argentina, a Conferência das Nações Unidas sobre Água, o que objetivou, entre outros aspectos, a Década Internacional de Abastecimento de Água e Saneamento (1981-1990), e expôs mais um aspecto que merece destaque: todos os povos têm direito a acessar a água em quantidade e qualidade adequadas ao seu gênero de vida. O que tem de novo nesse documento é que se agregou, pela primeira vez, a expressão “qualidade”. Não basta ter acesso em

---

<sup>1</sup> Declaração da Conferência de Estocolmo em 1972.

termos quantitativos, mas principalmente ter acesso à água de qualidade. Segundo Ribeiro (2018), foi a partir daí que houve uma maior intensidade de investimentos em pesquisas para estabelecer parâmetros de qualidade da água e dos sistemas de distribuição da água em diversas escalas e países.

Durante a Conferência Global sobre Água e Saneamento, realizada em Nova Deli, na Índia, em 1990, organizada pela Organização Mundial da Saúde, reforçou-se a necessidade de prover água em qualidade e quantidade para cada ser humano. De acordo com Ribeiro (2018), observa-se, aqui, de certo modo, um retrocesso. Enquanto em anos anteriores se pensava em termos intergeracionais e na água como provedora de base para o desenvolvimento de sistemas naturais e vegetais, nesse momento retorna-se à escala do ser humano visando ao acesso básico às necessidades do indivíduo, restringindo sua função para além da necessidade humana.

Na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, no Brasil, a Agenda 21, documento muito importante, apresenta o tema novamente, de forma transversal, em diversos capítulos. Nele a água é analisada como vetor de eventuais doenças, caso não seja ofertada em condições adequadas de consumo, também ligado aos aspectos a serem garantidos para uma condição sustentável de reprodução da vida. São apontadas, também, medidas para combater o desmatamento por meio do controle de perda da cobertura vegetal e a conseqüente diminuição da oferta de água. Em tela, entra em cena o processo de desertificação e como este avanço compromete a disponibilidade de fontes seguras de água (Ribeiro, 2018).

A Conferência Mundial sobre Meio Ambiente do Rio de Janeiro em 1992, nesse aspecto, estabeleceu pontos que seguiriam o suprimento adequado e de boa qualidade da água em todo o planeta, conforme relatam Borsoi e Torres (1997):

- A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para a conservação da vida, a manutenção do desenvolvimento e do meio ambiente;
- O desenvolvimento e a gestão da água devem ser baseados na participação dos usuários, dos planejadores e dos responsáveis políticos em todos os níveis;
- A água tem valor econômico em todos os seus usos competitivos e deve ser reconhecida como um bem econômico.

Por meios das propostas lançadas nesse momento, como instrumento de planejamento, foi acordada a Agenda 21, que preconizava, dentre outras questões, o fator ambiental, no gerenciamento, avaliação, qualidade e proteção dos recursos hídricos, do suprimento da água potável e do saneamento, água para o desenvolvimento urbano e rural, na produção de alimentos e nos impactos das mudanças climáticas (Borsoi; Torres, 1997).

Em 2002 ocorreu uma reunião do Conselho Econômico Social das Nações Unidas na qual, pela primeira vez, por meio da Observação Geral número quinze, aparece claramente a ideia de um Direito Humano à água. O Direito Humano à água refere-se à garantia do acesso suficiente, fisicamente acessível e a um custo acessível em quantidade e qualidade adequadas, de modo que seu acesso não deve ser limitado por motivos financeiros. Este reconhecimento foi um marco importante no reconhecimento e na promoção do acesso universal à água potável e ao saneamento como um direito humano básico (Ribeiro, 2018).

Em referência à análise dos mecanismos multilaterais, Ribeiro (2018) afirma não haver dúvidas de que prover água de qualidade e em quantidade adequada tem custo. As perguntas que se fazem são: como esse custo vai ser pago? De que modo esse custo será amortecido? Será pela sociedade? Sempre. Mas por meio de políticas públicas com subsídio estatal ou por meio de ações do capital privado, em que a sociedade paga, além do serviço, o lucro dos provedores do serviço? Essas perguntas, muitas vezes, ficam sem respostas frente a não existência de uma política nacional para o saneamento e a garantia do acesso pleno à população, corroborando para a formação de meandros na gestão das políticas de água.

Nesse percurso, em 2010, a Assembleia Geral da ONU reconheceu o acesso à água e ao saneamento como essencial para alcançar o pleno desenvolvimento dos Direitos Humanos, o que não significa dizer a sua obrigatoriedade de aplicação. Ao contrário, muitos países ainda não o reconheceram. Alguns anos depois, em 2015, a ONU, em uma outra Assembleia Geral, reconheceu o Direito Humano ao Saneamento. A partir daí passou-se a usar a expressão “Direito Humano à água e ao saneamento” (Ribeiro, 2018).

A mais recente Conferência da ONU sobre a Água, realizada em Nova Iorque, EUA, em 2023, teve como objetivo central discutir estratégias e desafios relacionados à gestão sustentável da água. Com foco principal na implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) seis (6) da Agenda 2030. A posteriori, a

necessidade urgente de ação global para garantir o acesso à água potável e saneamento básico para todos até 2030.<sup>2</sup>

Os ODS da Agenda 2030 abrangem uma ampla gama de questões interconectadas, como pobreza, fome, saúde, educação, igualdade de gênero, acesso à água potável e saneamento, energia limpa, crescimento econômico, inovação tecnológica, ação climática e conservação dos ecossistemas, entre outras. Dos dezessete ODS que devem ser atingidos até 2030, ao menos três tratam de temas centrais relacionados à água. O número seis é o mais explícito, ao propor metas claras para levar o acesso à água e o saneamento a todos. Além dele, o objetivo onze, que trata das cidades, também destaca o acesso aos serviços adequados a todos, incluindo o saneamento e acesso à água de qualidade. Já o objetivo quinze visa proteger a biodiversidade e recuperar ambientes terrestres e de água doce, com outra clara menção à conservação das fontes hídricas (Ribeiro, 2018). Todavia, as demais ODS perpassam questão da água como elemento medular para o desenvolvimento.

Merecem destaque, nas temáticas dos organismos multilaterais perante à questão da água e, hoje, ainda mais em voga, as conferências dos organismos internacionais sobre o clima, entre elas: a Conferência das Partes (COP), que são reuniões anuais organizadas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Esses espaços têm por objetivo coordenar esforços internacionais para lidar com as mudanças climáticas globais. Durante essas reuniões, representantes de países e territórios de todo o mundo se reúnem para negociar e discutir políticas, acordos e medidas afim de mitigar as mudanças climáticas, adaptar-se a seus impactos e lidar com questões relacionadas. Uma das COPs mais importantes foi a COP21, realizada em Paris, em 2015, onde o Acordo de Paris foi adotado por 195 países, estabelecendo metas e compromissos para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e limitar o aquecimento global abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, com esforços para limitá-lo a 1,5°C.

Essas conferências são cruciais para a governança global das mudanças climáticas e procuram ter um impacto significativo nas políticas e ações climáticas em todo o mundo. No Brasil, país de dimensões continentais com uma cobertura

---

<sup>2</sup> A Agenda 2030 é um plano de ação global adotado pelas Nações Unidas em setembro de 2015. Ela estabelece um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas associadas, e visa orientar ações em todo o mundo para promover um desenvolvimento sustentável que seja economicamente viável, socialmente inclusivo e ambientalmente responsável.

amazônica de quase metade do território, sediará em 2025 a COP 30 na cidade de Belém, capital do estado do Pará, o que repercutirá como primeira cidade amazônica a receber tal evento.

Em escala global, esses momentos são relevantes e a dimensão nacional-local podem ultrapassar a ideia generalizada das mudanças do clima, que são importantes e emergentes, todavia é necessário resolver problemas que assolam populações ribeirinhas, tradicionais, originárias e pessoas do campo que sofrem com tantas outras crises e a falta de água em quantidade e qualidade no contexto, sendo a situação em tela emblemática.

O panorama referente à crise sanitária e ambiental na Terra Yanomami (Roraima) é a expressão mais evidente da urgência do debate sobre o futuro das regiões biodiversas do planeta. A corrida pela mineração, financiada por forças econômicas dominantes, produz uma rápida manipulação social e ambiental, onde o garimpo ilegal desmata a floresta, polui os rios com rejeitos e impacta seus habitantes. É preciso fomentar o debate técnico-científico sobre a relação entre saúde, meio ambiente e economia para construir uma perspectiva de futuro em que a floresta permaneça em pé, e que respeite a população que nela vive. Esse futuro conflita com a economia baseada na utilização intensiva de recursos para ganho imediato por *commodities*, que resulta em pressão de desmatamento, acumulação de terras e melhoria de paisagens imperdíveis de produção (Codeço, 2023).

Nesses espaços não são percebidas reflexões sobre o modo de produção vigente, onde tais crises são alusivas ao próprio capitalismo. O conflito emerge em modos contrastantes de relacionamento e interação com a natureza, realizados por diferentes atores, locais e globais, em arranjos que levam a uma maior ou menor vulnerabilidade social e ambiental. Localmente, o conflito faz com que a segurança alimentar e a qualidade de vida associada à riqueza ambiental e cultural, historicamente construída, sejam ameaçadas, resultando em deslocamentos populacionais forçados, miséria, endemias, contaminações ambientais que permeiam uma realidade mascarada por um país autodestrutivo (Codeço, 2023).

A crise da água é marcada fortemente no século XXI, tanto em âmbito mundial quanto nacional. Efetivamente, a crise da água interessa a alguns, à medida que conseguem transformar a escassez em vantagens, aproveitando-se sobretudo da pobreza política da sociedade e, por consequência, da manutenção do poder e de determinadas políticas de emergência na condução de crises, estas cíclicas e

estruturais em particular; em regiões semiáridas demanda da água no geral e no Brasil (Consumo).

Em consonância com a Organização da Nações Unidas (ONU), o uso da água tem aumentado cerca de 1% (um por cento) ao ano desde a década de 1980 e esse crescimento é impulsionado não somente pela quantidade populacional, mas substancialmente pelas práticas socioeconômicas e evolução nos padrões de consumo e que uma em cada dez pessoas não possui acesso à água potável no mundo, que dirá serviços de saneamento. Na Tabela 2 pode-se conferir o crescimento do consumo de água no mundo.

Tabela 2 - Água consumida por ano no mundo

<b>Ano</b>	<b>Água consumida (km<sup>3</sup>/ano)</b>
1900	580
1950	1400
2000	4000
2025 (estimativa)	5200

Fonte: Elaborada pelo autor (2023) com base em ONU (2020).

O aumento acelerado do consumo da água não ocorre apenas por meio da intensidade do consumo humano mediante o crescimento populacional, mas um dos elementos primordiais para o entendimento desse processo está na acumulação de capital frente à apropriação de espaços e territórios para a exploração capitalista, seja dos recursos naturais, como é o caso da água, e/ou humanos. Dessa forma, o capitalismo se expande geograficamente de forma que produz e reproduz contradições que interferem nas formas de organização das sociedades, ainda aquelas que estão em áreas de estresse hídrico, mas que possuem outros recursos para exploração e acumulação, como é o caso do petróleo no oriente médio.

Segundo as Nações Unidas (2021), o uso da água em função do suprimento disponível afeta diversas partes do mundo. Mais de 2 bilhões de pessoas em todo o mundo vivem em países em situação de estresse hídrico, o que corresponde a aproximadamente um quarto da população mundial. Conforme os dados apontados pelo estudo, ressalta-se que:

[...] Cerca de 1,6 bilhão de pessoas enfrentam escassez “econômica” de água, o que significa que, embora a água possa estar fisicamente

disponível, não existe infraestrutura necessária para que as pessoas tenham acesso a essa água (Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture, 2007). Vários dos principais aquíferos mundiais estão sob estresse hídrico crescente, e 30% dos maiores sistemas de água subterrânea estão se esgotando (Richey et al., 2015), sendo a captação de água para irrigação o principal fator de esgotamento das águas subterrâneas em todo o mundo (Burek et al., 2016) (ONU, 2021, p. 2).

Essa condição está associada à disponibilidade da água em determinadas regiões do planeta, às condições de armazenamento ou à própria falta de reservatórios, à demanda para os múltiplos usos, especificamente a produção agropecuária, à qualidade da água e aos sistemas de infraestrutura e saneamentos. Essas são algumas das razões para as dificuldades encontradas pelas populações no acesso à água associado aos eventos extremos, mudanças climáticas e acelerado poder sociometabólico do capitalismo.

Em conformidade com o mencionado relatório, as regiões mais críticas estão na África, Ásia (sobretudo Oriente Médio), não somente pela disponibilidade hídrica, mas pelas águas residuais sem tratamento, as questões de infraestruturas de saneamento, poluição e a distribuição desigual dos recursos hídricos, bem como as desigualdades no acesso a serviços de água potável (ONU, 2021). Além dos elementos supracitados, essa desproporcional distribuição interfere nas condições no acesso à água na América Latina e Caribe, onde cabe ressaltar que a região amazônica é uma das mais úmidas do mundo e nas suas extremidades o Semiárido brasileiro, a região Grande Chaco na Argentina, Bolívia e Paraguai e o corredor seco na América Central apresentam déficit hídrico.

Na área de abrangência do semiárido brasileiro ocorre menor fluxo de precipitação e disponibilidade de água e, no caso do Brasil, essas condições naturais não definem o direito ao acesso à água pelas pessoas, mas a construção das políticas públicas de saneamento torna-se ainda mais complexa em regiões com irregularidade pluviométrica de maior intensidade, como é o caso da ocorrência no Nordeste, mais especificamente na mencionada região Semiárida.

Com base em informações de Brasil (2023a), o Brasil dispõe de cerca de 12,0% da água doce do planeta, todavia a distribuição é desigual no seu território. Há grande disponibilidade na macrorregião Norte, onde vive a menor parcela da população. Em contrapartida, Sudeste e Nordeste, com cerca de 69,0% da população, dispõem de menos de 10,0% do volume disponível para consumo. Outro fato é que a água doce

não se destina apenas para o consumo humano. Dela também dependem atividades como irrigação agrícola e produção industrial, dentre outras. A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) estabelece que o abastecimento público e o consumo por animais são prioridades em situações de escassez hídrica. Na Figura 2 são destacados, de forma gráfica, os usos da água no panorama nacional

Figura 2 - Usos da água no Brasil



Fonte: Brasil (2023a).

Como se observa na figura 2, a água é insumo essencial para diversos fins: industrial, agrícola, humano, animal, transporte, lazer e geração de energia. Cada uso da água possui peculiaridades ligadas à quantidade e à qualidade, e altera e/ou depende das condições das águas superficiais e subterrâneas. Segundo Brasil (2023a), os usos podem ser classificados em consuntivos (aqueles que consomem água) e não consuntivos (aqueles que não consomem diretamente, mas dependem da manutenção de condições naturais ou de operação da infraestrutura hídrica).

A irrigação tem sido o principal e maior meio do uso da água no Brasil e no mundo, correspondendo à, aproximadamente, metade de toda a água retirada no país. Normalmente, a irrigação permite uma suplementação do regime de chuvas,

viabilizando o cultivo em regiões com escassez mais acentuada de água, ou em locais com períodos específicos de estiagem, como na região central do Brasil. De acordo com o Atlas Irrigação, publicado pela ANA em 2021, o Brasil possui 8,5 milhões de hectares equipados para irrigação e em 2022 estimou-se uma retirada de 1.027,03 m<sup>3</sup>/s para a agricultura irrigada no Brasil.

Na última década houve um acréscimo significativo do número de pivôs centrais. O Atlas da Irrigação (2021) informa que o país contava com mais de 25 mil pivôs, o dobro em uma década. Ainda aponta que no Brasil existem aproximadamente 1,5 milhão de hectares irrigados com pivôs centrais e estima-se que até 2030 o método seja responsável por 40% de toda área irrigada do país (ANA, 2021).

Para além desse modelo de irrigação citado pelo agronegócio, cabe salientar a quantidade de água doce utilizada na produção de *commodities* que é exportada, o que Pimentel *et al.* (2004) definem como “Água Virtual”, indicando que tem sido utilizado por pesquisadores para calcular a quantidade de água necessária para produzir um determinado produto (carne, soja, café). É virtual porque é calculada após o bem ser produzido. O país exporta água, subcontabilizando os custos da produção do recurso e o resultado desta não contabilização é um lucro exponencial aos responsáveis por essas exportações e a perda da receita substancial de exportação pelo Estado (Borges; Teixeira, 2019).

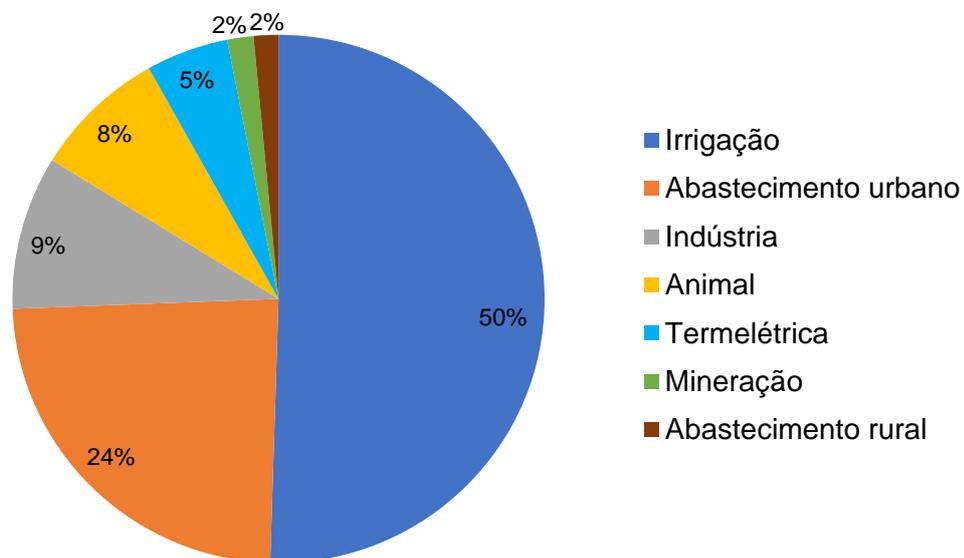
O abastecimento humano urbano representa o segundo maior uso da água no país. Este uso ocorre de forma concentrada no território em aglomerados urbanos, acarretando crescente pressão sobre os mananciais e sistemas produtores de água. A estimativa de retirada no abastecimento humano urbano no ano de 2022 é de aproximadamente 487 m<sup>3</sup>/s, cerca de 24% da retirada total (Brasil, 2023b). Para a mesma instituição, o abastecimento de cerca de 156 milhões de habitantes (85% da população urbana) depende de mananciais superficiais.

Abre-se um parêntese para o Rio São Francisco, como destaque nacional, o manancial superficial é responsável pela maior amplitude de atendimento. São 186 cidades atendidas, incluindo os municípios contemplados pela sua transposição para os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, correspondendo a 4,3 milhões de habitantes em áreas urbanas. Desses, 4,1 milhões estão no Nordeste, representando 25% da população urbana da região Semiárida (Brasil, 2023b).

A indústria requer uma demanda por água considerável e sua intensidade de uso depende do tipo de produto ou serviço que está sendo produzido e os processos industriais associados. A indústria pode ser classificada em extrativa, aquela que extrai da natureza recursos e insumos sem alterar suas características, e de transformação, aquela que realiza a transformação da matéria-prima em um produto para a indústria de transformação e de 31,62 m<sup>3</sup>/s para a indústria extrativa mineral (Brasil 2023b).

A indústria de transformação representa 9% do total de água retirada em 2022. As tipologias da indústria da transformação que mais se destacam quanto ao uso de água são: sucoenergética, papel e celulose, abate e produtos de carne e bebidas. Esse quantitativo do uso da água no Brasil, segundo Brasil (2023a), pode ser visualizado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Retirada total do uso da água em porcentagem (%) por setor: 2.035,2 m/s ≈ 64,18 trilhões de L/ ano em 2022 no Brasil



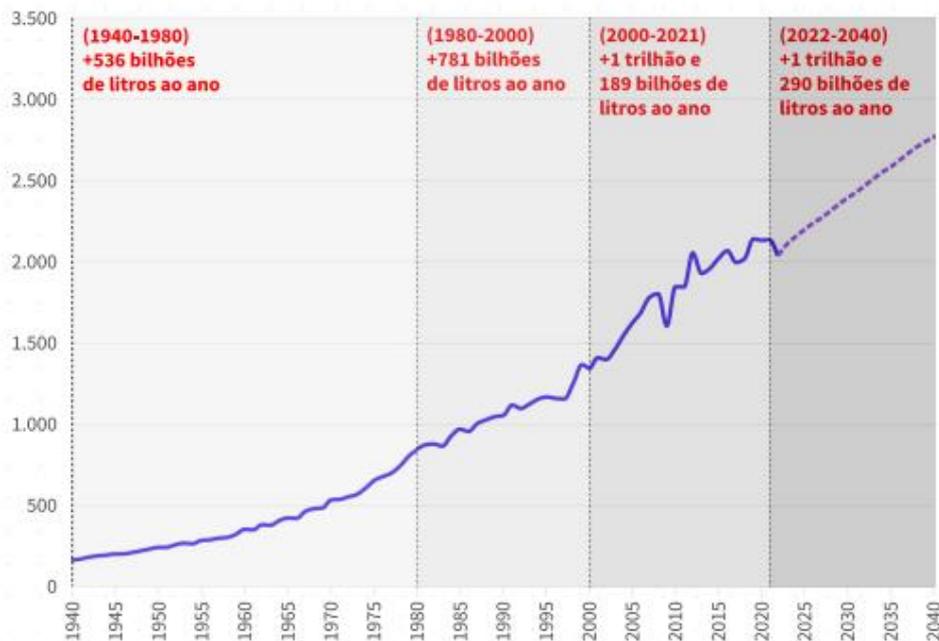
Fonte: Elaborado pelo autor (2024) com base em informações de Brasil (2023a).

Caracterizam-se, aqui, apenas os três setores que mais fazem uso da água no Brasil. Fica evidenciado que a demanda de água no Brasil passou por diversas transformações ao longo de sua história, impulsionadas pelo crescimento populacional, urbanização, desenvolvimento industrial e mudanças no consumo e produção capitalista da sociedade. A demanda por água é recorrente nas diferentes esferas produtivas e de consumo no país e vem crescendo continuamente ao longo

dos anos (Gráfico 2), com destaque para o abastecimento das cidades, a indústria de transformação e a agricultura irrigada, que somam cerca de 83% do total retirado (Brasil, 2023a).

A continuidade das formas vigentes em adquirir água em sua constância máxima pode exaurir mananciais hídricos e comprometer o ciclo hidrológico ao longo dos anos, visto que um dos aspectos está relacionado ao crescimento populacional e as múltiplas necessidades de consumo, não somente pelos habitantes, mas na produção de bens de consumo cada vez mais atenuantes. Fica assegurado que todos esses movimentos são intensificados pelas explorações em demasia, resultando no agravamento das mudanças climáticas e na disponibilidade da água. A ocorrência de eventos extremos, como secas, anomalias de temperatura, por exemplo, pode afetar o consumo direto e a produção, especialmente de alimentos, num contexto desigual de produção e consumo na corrida pela sobrevivência.

Gráfico 2 - Gráfico do panorama da retirada total da água em m<sup>3</sup>/s



Fonte: Brasil (2023a).

Na gestão da água e dos recursos hídricos, o acompanhamento dos usos do consumo de água para o controle da distribuição média *per capita* de água é definido pela Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) como o volume de água consumido, excluído o volume de água exportado, dividido pela população atendida com abastecimento de água. Ou seja, é a média diária, por indivíduo, dos volumes

utilizados para satisfazer os consumos doméstico, comercial, público e industrial. Trata-se de uma informação importante para as projeções de demanda, para o dimensionamento de sistemas de água e de esgotos e para o controle operacional. A Tabela 3 detalha o consumo de acordo com cada estado/macrorregião nos anos de 2012, 2017 e 2022, no país.

Tabela 3 - Consumo de água *per capita* por estado, macrorregião e Brasil em 2012, 2017 e 2022

Estado/ Macrorregião	Ano 2012	Ano 2017	Ano 2022
<b>Acre</b>	162,9	156,4	118,0
<b>Amapá</b>	198,5	183,9	100,5
<b>Amazonas</b>	157,5	95,7	146,8
<b>Pará</b>	148,3	154,2	171,8
<b>Rondônia</b>	183,0	138,7	146,4
<b>Roraima</b>	152,1	132,7	139,2
<b>Tocantins</b>	143,5	128,9	139,3
Norte	<b>155,8</b>	<b>132,3</b>	<b>151,2</b>
<b>Alagoas</b>	147,2	95,8	101,7
<b>Bahia</b>	118,1	115,6	121,5
<b>Ceará</b>	125,8	117,6	128,9
<b>Maranhão</b>	219,6	141,3	149,7
<b>Paraíba</b>	145,7	116,3	106,7
<b>Pernambuco</b>	109,7	95,5	111,9
<b>Piauí</b>	131,5	132,5	141,2
<b>Rio Grande do Norte</b>	121,3	112,0	120,1
<b>Sergipe</b>	124,0	111,9	109,3
Nordeste	<b>131,2</b>	<b>113,6</b>	<b>121,4</b>
<b>Espírito Santo</b>	190,3	156,5	174,7
<b>Minas Gerais</b>	159,1	154,1	167,5
<b>Rio de Janeiro</b>	244,1	249,7	111,5
<b>São Paulo</b>	194,8	167,8	178,1
Sudeste	<b>194,8</b>	<b>180,3</b>	<b>159,9</b>
<b>Paraná</b>	146,7	139,7	138,8
<b>Rio Grande do Sul</b>	149,7	147,7	159,7
<b>Santa Catarina</b>	153,0	151,0	156,0
Sul	<b>149,3</b>	<b>145,2</b>	<b>149,8</b>
<b>Distrito Federal</b>	188,8	132,4	150,5
<b>Goiás</b>	145,2	142,0	138,3
<b>Mato Grosso</b>	145,7	160,4	180,8
<b>Mato Grosso do Sul</b>	156,2	157,7	163,4
Centro-Oeste	<b>156,5</b>	<b>146,1</b>	<b>153,5</b>
Brasil	<b>163,0</b>	<b>153,6</b>	<b>148,2</b>

Fonte: Elaborada pelo autor (2024) com base no Diagnóstico anual da SNS (2012, 2017, 2022).

A tabela 2 retrata a média do uso *per capita* da água por pessoa por dia nas unidades federativas do Brasil nos ambientes urbanos que são cobertos pela SNS. Dessa maneira, aqui não se pretende realizar comparações ou análises de todos os estados brasileiros, mas discutir alguns dados que mais chamam a atenção.

O fato do estado do Rio de Janeiro reduzir para menos da metade o consumo da água por pessoa em 5 anos é algo peculiar. Inicialmente, em 2012, a SNS justificou tal situação pelo fato de que, devido aos baixos índices de medição verificados no estado, parcela significativa dos volumes consumidos são estimados. Nesse caso, o índice de micromedição do volume disponibilizado para distribuição é maior que o dos índices de hidromedidação. Já em 2022 há uma intensa redução se comparado aos anos anteriores, ou seja, do consumo de água *per capita* no Rio de Janeiro, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE/RJ) também é a principal responsável. Paralelamente a isso, a Secretaria Nacional de Saneamento aborda que a Companhia tem adotado as boas práticas de monitoramento e consolidação dos dados da SNS, conforme orientações do Manual de Melhores Práticas da SNS (Brasil, 2022).

A esse respeito, percebe-se que, após a privatização da CEDAE/RJ em 2021, houve redução no volume de água consumido. Tal questão é atrelada ao processo de passagem ao serviço privado que não chega ao quantitativo de pessoas necessárias, controle maior nos hidrômetros, aumento das tarifas e menor qualidade da água, além dos conflitos com a rede miliciana em comunidades. O leilão da CEDAE teve como critério de seleção a maior outorga e não a menor tarifa, e isso implica na utilização dos excedentes econômicos gerados pela CEDAE para fins alheios às demandas de saneamento. Mais de vinte e dois bilhões de reais de outorga serão remunerados pelas tarifas praticadas ao longo de 35 anos de concessão (Ramos; Brito, 2021).

Esse aporte é apenas um exemplo da lógica cruel de transformar um setor essencial, de baixa rentabilidade por natureza, em moeda de troca para maximizar lucros de um setor e justificar o déficit fiscal do estado do Rio de Janeiro.

As questões relacionadas à crise hídrica, que não é somente de água, mostram que o acesso ao pleno saneamento precisa percorrer um longo caminho para chegar aos índices desejáveis. Segundo a SNS, 84,1% da população brasileira tinha acesso à rede de distribuição de água, todavia as regiões Norte e Nordeste apresentaram percentuais inferiores, 58,9% e 74,9%, respectivamente (Brasil, 2020). Em relação ao acesso à coleta de esgoto sanitário, os indicadores apontam situação mais

desafiadora. A média do Brasil resulta em 66% da população com acesso à coleta de esgoto sanitário, mas o Nordeste conta com apenas 43,3% de acesso. A Tabela 4 mostra essa distribuição nos estados nordestinos.

Tabela 4 - População com acesso à rede de distribuição de água e coleta de esgoto em 2020 (%)

<b>ESTADOS DO NE, NE E BRASIL</b>	<b>% DE PESSOAS COM ACESSO À REDE DE ÁGUA</b>	<b>% DE PESSOAS COM ACESSO À REDE DE ESGOTO</b>
Alagoas	76,3	34,3
Bahia	81,1	55,2
Ceará	60,01	35,2
Maranhão	56,5	32,2
Paraíba	83	56,2
Pernambuco	81,7	41
Piauí	79,5	34,5
Rio Grande do Norte	85,5	34,6
Sergipe	81,4	41,6
Nordeste	74,9	43,3
Brasil	84,1	66

Fonte: Brasil (2020).

Diante dos dados, verifica-se que milhões de brasileiros não possuem acesso à água em suas redes de distribuição como também a coleta de esgotamento sanitário. Quando se trata da realidade rural nordestina, esse quadro ainda é mais grave e se torna urgente pensar o saneamento rural. Contudo, pela discussão elucidada nesta subseção, é crucial que os processos de governança e as instâncias decisórias do setor estejam atentas, assim como a sociedade civil, visto que o mercado de água está aberto para o controle dos mecanismos que envolvem o saneamento.

Portanto, é mister entender como o Nordeste foi produzido e organizado sob um contexto histórico-geográfico de exploração e controle da natureza e como esses processos condicionaram o “acesso à água” no semiárido, uma vez que a propriedade privada, o poder das oligarquias e a construção de ideologias mitigadoras orientaram políticas públicas no século XX que possuem rebatimentos não só de infraestruturas, mas de conceitos pré-estabelecidos do que se tem como Nordeste.

### **3 FORMAÇÃO TERRITORIAL DO NORDESTE: REFLEXÕES HISTÓRICO-GEOGRÁFICAS DO SEMIÁRIDO**

#### **3.1 O Nordeste e os aspectos histórico-geográficos: o coronelismo e o poder no sertão**

O Nordeste brasileiro tem sido historicamente identificado como uma região marcada por problemas estruturais. Desde o período colonial, fatores como a concentração fundiária, a exploração intensiva dos recursos naturais, a exclusão socioeconômica das camadas mais vulneráveis e a consequente desigualdade na distribuição de renda tem consolidado uma visão realística do quadro ou uma visão estereotipada do sertão. Além disso, o processo migratório, sobretudo em direção ao centro-sul do Brasil, especialmente ao longo do século XX, reforçou para muitos a inviabilidade da permanência e reprodução da vida no semiárido nordestino.

Primeiro território a ser ocupado durante o processo de colonização, o Nordeste destaca-se como a região brasileira caracterizada por uma vasta e rica produção científica e literária que abrange praticamente todos os aspectos de sua realidade, desde a geografia, história e literatura até a cultura e as artes. Ao longo de mais de um século de produção intelectual dedicada ao espaço nordestino, muitas obras e autores não resistiram ou foram relegados a posições secundárias nas bibliotecas, outras são clássicos que compõem o escopo bibliográfico nacional e internacional (Carvalho, 2014).

A configuração do Nordeste, conforme é conhecida atualmente na sua delimitação fisiográfica, foi consolidada apenas no século XX. Durante o período colonial, a organização territorial baseava-se em capitanias hereditárias, que, a partir da segunda década do século XIX, foram convertidas em províncias. No entanto, essa transformação não implicou a institucionalização de delimitações regionais formais. A questão da divisão regional do Brasil segundo Carvalho (2014), começou a tomar forma no século XIX, ainda no contexto do império quando emergiram dois grandes blocos de províncias: o “do Sul”, que, no período republicano, viria a ser desmembrado nas regiões atuais Sudeste e Sul; e as “províncias do Norte”, abrangendo os territórios que hoje são específicos do Nordeste e da Amazônia. Essa divisão regional, embora carecesse de uma definição legal por parte do governo central, encontrou expressão

frequente na literatura, nos discursos parlamentares e nas páginas dos jornais da época.

Juntamente com esse processo, a queda do preço do açúcar aliada a outros fatores, como a estagnação econômica, a transferência da capital do Brasil, em 1763, de Salvador para o Rio de Janeiro, o ciclo do ouro no território de Minas Gerais e a chegada da família real portuguesa, em 1808, foi acelerando o processo de deslocamento da dinâmica econômica do poder para as províncias do sul, de modo que toda essa configuração alicerçasse a sobreposição das ditas “províncias do Norte” (Carvalho, 2014).

Ainda de acordo com Carvalho (2014), a transferência da dinâmica econômica para as regiões de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo consolidou as “províncias do Norte” como uma área do território nacional que englobava todas as unidades da parte setentrional, sem estabelecer distinções internas. Essa visão homogeneizava, em um único espaço, o que hoje se identifica como Amazônia e Nordeste. A diferenciação entre essas duas regiões começou a ser delineada no final do século XIX, coincidindo com dois eventos marcantes: a maior seca da história nordestina, ocorrida entre 1877 e 1879, e o auge do primeiro ciclo da borracha, que se estendeu de 1870 a 1912. Nesse contexto, são evidenciados fluxos migratórios para a Amazônia brasileira em contraponto à seca intensa vivenciada no sertão nordestino. Carvalho (2014) ainda lembra que:

A partir do ciclo da borracha e de uma intensa migração nordestina, ficavam claras as diferenças entre as duas regiões: a Amazônia, com sua exuberante floresta e rios, quase um deserto humano não fosse os povos indígenas; e o Nordeste densamente povoado, marcado pela existência de um semiárido, no seu interior, exposto às secas irregulares e que ocupava metade de seu território (Carvalho, 2014, p. 7).

Tal panorama fez o Nordeste diminuir gradualmente sua participação relativa na economia nacional, mantendo, entretanto, sua relevância como uma importante influência política, dado que concentrava aproximadamente metade da população do país. Em 1872, durante o primeiro recenseamento brasileiro, a região abrigava 47% da população nacional. Essa predominância demográfica conferia ao Nordeste um papel decisivo na configuração política do período.

Esse processo gerou um cenário de transferência de mão de obra do Nordeste para as evidenciadas regiões atrativas, principalmente no século XX, no preâmbulo da indústria nacional, de modo a corroborar para o desequilíbrio regional Nordeste/Centro-Sul, em que, de acordo com Conh (1973), o aspecto nodal da questão é o da estrutura agrária, característica da região, responsável por dificultar o processo de industrialização.

A elaboração do que se entende como Nordeste, para além da definição territorial ou econômica, também passa pela construção da identidade simbólica e cultural. Todavia, por meio de bases geográficas naturais e deterministas, Euclides da Cunha (2017),<sup>3</sup> em sua principal obra, retrata o sertão nordestino, sobretudo o nordeste da Bahia, onde suplantou a Guerra de Canudos, como uma área semiárida responsável pelo atraso regional, isto é, como consequência do ambiente hostil e isolado. Em uma análise mais profunda, Andrade (1970) explica que “o homem está sempre presente, transformando a paisagem; desafiando as condições naturais e também degradando a natureza, ao tentar capacitá-la para atender às suas necessidades” (Andrade, 1970, p. 106).

Andrade (1998) questiona o próprio conceito de Nordeste, considerando-o pouco explorado e que necessitava de uma investigação mais abrangente. Nesse ponto, o Nordeste figurava entre as regiões geográficas mais debatidas e, paradoxalmente, menos conhecidas do Brasil, uma vez que nem seus limites naturais nem sua extensão territorial foram bem definidos como deveriam. Essa lacuna, segundo o autor, deriva da ausência de trabalhos de campo por parte dos cientistas, da falta de interação com os habitantes locais, da inexistência de levantamentos empíricos e da escassez de análises aprofundadas sobre as características e os problemas da região Nordeste.

Nesse entendimento, o Nordeste é apontado como a área das secas, que desde a época colonial faz convergir para a região, no momento da crise, as atenções e as verbas dos governos, e, ao mesmo tempo, é visto como a área dos grandes canaviais que enriquecem uma parcela em detrimento da maioria da população ou como área subdesenvolvida devido à baixa renda *per capita* dos seus habitantes. Entretanto, é fundamental conhecer e caracterizar o Nordeste pelos seus contrastes,

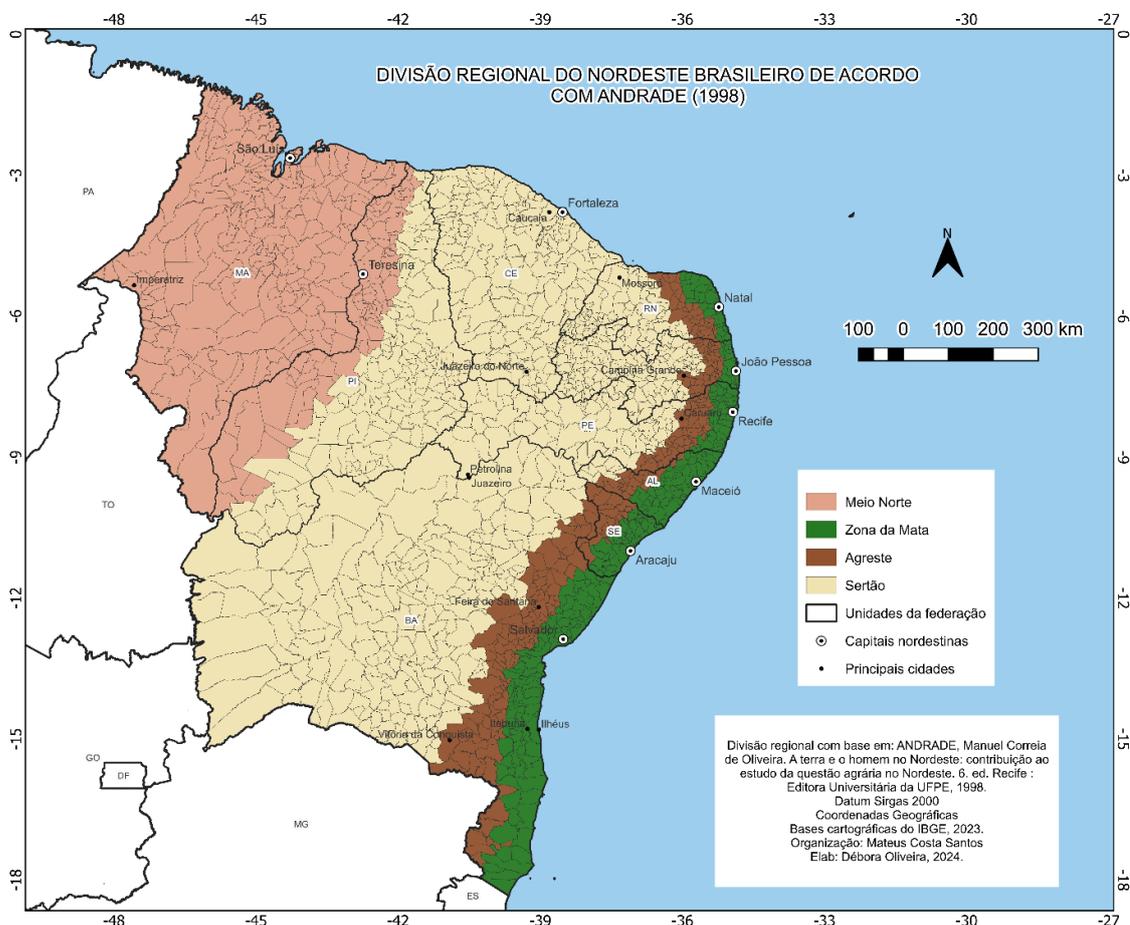
---

<sup>3</sup> (Os Sertões) obra publicada em 1902.

de modo a levar em conta o elemento que, historicamente, deixou marcas e se faz presente na paisagem e que mais preocupa o homem: o clima (Andrade, 1970).

A Zona da Mata, caracterizada por um clima quente e úmido com duas estações bem definidas – uma chuvosa e outra seca –, contrasta com o Sertão, igualmente quente, porém seco e sujeito a secas periódicas que podem variar de acordo com a localização. Entre essas duas áreas encontra-se uma zona de transição, o Agreste, cujas condições apresentam áreas quase tão úmidas quanto a Zona da Mata e outros tão secos quanto o Sertão, alternando-se em curtas distâncias a depender da altitude, da precipitação e da pressão atmosférica. Essa configuração fundamenta a dualidade tradicional do Nordeste, marcada tanto por antagonismos quanto por complementaridades: o Nordeste da cana-de-açúcar, o Nordeste do gado e, entre eles, a pequena propriedade e a policultura. Mais a oeste, encontra-se o Meio-Norte, uma região ainda predominantemente caracterizada pelo extrativismo, pecuária e uma transição com a Amazônia (Mapa 2).

Mapa 2 - Divisão regional do Nordeste brasileiro de acordo com Andrade



Fonte: Elaborado e Organizado por Mateus Costa Santos e Débora Oliveira (2024).

### *A Zona da mata*

A primeira dessas regiões, a mata, estende-se, com algumas interrupções, do Rio Grande do Norte até a Bahia, com uma largura quase sempre inferior a 100 quilômetros; tem esse nome por conta do clima úmido e da floresta de mata atlântica que a cobria originalmente. Conforme Andrade (1998), a colonização, a ocupação humana e o desmatamento contribuíram para exaurir a vegetação em sua maior parte, marcada pela inserção dos engenhos, canaviais, fumo e cacau.

É a área mais dinâmica do Nordeste, na qual se situa a maior parte da sua população, pois as cidades foram erguidas, sobretudo, nas encostas, com a lógica colonizadora de temor à invasão, seja de inimigos ou das águas durante as cheias, essas sempre rápidas e violentas. Pode-se destacar as capitais dos estados do eixo leste margeadas pelo oceano atlântico, especialmente Recife e Salvador, com os seus contingentes populacionais, o que as torna metrópoles nacionais (Andrade, 1998)

### *O Agreste*

É a sub-região que apresenta características fisiográficas de transição entre a zona da Mata e o Sertão. Com um relevo bastante movimentado, o agreste possui as paisagens mais diversas: “umas tão úmidas quanto a mata, pois possuem água durante todo o ano, ora são ilhadas, [...] outras tão secas quanto o sertão – a caatinga; e outras ainda tipicamente de transição – o agreste propriamente dito ou ‘encosto de brejo’” (Andrade, 1998, p. 35). Ressalta-se que as maiores extensões do agreste estavam cobertas pelo predomínio das caatingas e compunham-se da falta de água, mas existiam também áreas de maiores altitudes, com drenagem fluvial e úmidas, como, por exemplo, o brejo paraibano.

No Agreste, a grande propriedade ditou e deu margem à exploração da pecuária extensiva produtora de carne, de couro e animais de tração, servindo de base para o intermédio do sertão com o litoral. É nessa configuração que surgem alguns dos aglomerados urbanos mais importantes (Feira de Santana, Vitória da Conquista, Caruaru e Campina Grande). Essa área se consolidou como ponto de encontros e trocas de mercadorias vindas do litoral, manufaturado, e matérias-primas oriundas do sertão, como o couro e a carne, para abastecer o mercado urbano.

O autor ainda o aborda como uma área de instabilidade em função do desmatamento das florestas existentes para a agricultura, deixando as áreas de caatinga para a pecuária extensiva. A cultura do Algodoeiro teve seu desenvolvimento principalmente para o óleo da semente do algodão, de 1841 a 1850, quando foram introduzidas as primeiras mudas de algodão herbáceo, tanto nas áreas de caatinga quanto nas denominadas zonas de cana-de-açúcar. Tal processo de transformação foi favorecido pela melhoria das condições estruturais, pelo aumento da densidade populacional, pela construção de estradas que conectam o agreste às capitais estaduais e pela maior fragmentação das propriedades rurais (Andrade, 1998).

### *O Sertão*

Andrade (1998) descreve o Sertão sob o ponto de vista geográfico e climatológico ao considerar a área mais extensa do Nordeste, isto é, da costa norte, quase até o litoral (estado do Ceará e Rio Grande do Norte), até o interior baiano (Mapa 1). Outro fator de destaque geográfico dos sertões são as regiões serranas, que formam blocos esparsos dentro do conjunto sertanejo e que ocupam uma parcela modesta da extensão regional, como a Serra do Araripe e a Chapada Diamantina. O Rio São Francisco é de importância singular para o transporte e para a produção agropecuária, pois nos períodos de cheia inundava as áreas ribeirinhas, e nos períodos de seca os ribeirinhos podiam cultivar a terra. Dentre outros fatores, tal fato impulsionou o avanço da pecuária para o Sertão, esse diverso e longínquo espaço geográfico da zona da Mata.

O processo de ocupação do sertão teve origem nas regiões açucareiras de Pernambuco e Bahia. É destacado pela exportação de couros e, posteriormente, de algodão. A partir desses dois núcleos regionais, consolidaram-se as frentes de conquista e ocupação do território, o que convergiu em diversos momentos de conflito com grupos indígenas. A esses, quando não dizimados, sobraram as áreas mais isoladas distantes do povoamento recente e das atividades exploratórias na caatinga, assim:

Os vários grupos indígenas que dominavam as caatingas sertanejas não podiam ver com bons olhos a penetração do homem branco que chegava com gado, escravos e agregados e se instalava nas ribeiras mais férteis. Construía casas, levantava currais de pau a pique e soltava o gado no pasto, afugentando os índios para as serras ou para

as caatingas dos interflúvios, onde havia falta d'água durante quase todo o ano (Andrade, 1998, p. 169).

Todo esse cenário era de conflitos e ocupações dentro da vegetação de caatinga, esta que cobria a maior parte do sertão, uma vegetação típica do semiárido, adaptada às suas condições naturais de relevo, clima, solo e compreendendo vegetações acumuladoras de água na estação chuvosa (juazeiro e umbuzeiro, por exemplo) para consumo durante os períodos de estiagem, assim como árvores e arbustos que perdiam as folhas na estação seca a fim de evitar a evaporação, cactáceas como o mandacaru, o facheiro e a coroa de frade (Andrade, 1970; Rêgo, 2023).

O domínio das caatingas brasileiras é um dos três espaços do semiárido da América do sul, contrastando a excepcionalidade de 92% do país dominado por climas úmidos, intertropicais e subtropicais. O contraste entre Zona da Mata e Sertão alimentado pelas condições atmosféricas da Massa Tropical Atlântica (MTA) e a atuação dos ventos alísios, que não conseguem adentrar o território de leste para oeste, resulta num vazio de precipitações durante um prolongado período seco anual. As diferentes faces das caatingas são moldadas pelas diferentes precipitações, pelos rios intermitentes que, em algum momento, chegarão ao oceano atlântico e por um solo com estruturas antigas, sem uma drenagem adequada para armazenamento de água no lençol freático, mas possui também o principal curso d'água de toda a região: o Rio São Francisco (Ab'Saber, 2003).

O sertão, sobretudo na discussão em questão, é conhecido como uma das regiões mais emblemáticas do Nordeste, destacando-se por sua originalidade, por um condicionamento histórico e estereotipado das notícias sensacionalistas sobre suas secas periódicas, da pobreza retratada em reportagens ou obras cinematográficas, mas também tem sido objeto de extensa produção literária, obras ficcionais, que frequentemente privilegiam os aspectos característicos e os desafios dessa região, especialmente em relação à água nos espaços rurais.

### *O Meio Norte*

Na classificação da subdivisão regional do Nordeste, o Meio Norte é composto pelo Maranhão e o Piauí, com predominância dos ambientes de cerrados, floresta de

cocais nas áreas de várzeas e baixadas e constitui uma zona de transição entre a Amazônia e o sertão nordestino. Em sua parte mais a oeste, os corpos hídricos são perenes, mas a depender da época do ano os rios possuem intermitência, sobretudo na parcela oriental (Andrade, 1998).

O extrativismo tornou-se uma atividade iminente, por meio das coletas de coco, babaçu e buriti, por exemplo. É uma parte do Nordeste brasileiro que também possui índices pluviométricos superiores ao sertão, mas são concentrados em três a quatro meses, particularmente nas áreas de feições de caatinga e cerrado.

As condições socioeconômicas e naturais podem interferir no estabelecimento da população na região do semiárido, o que, de tal modo, construiu uma ideologia do Nordeste pobre, atrasado e sem a capacidade de se desenvolver gradualmente. Isso ocorre pelo modelo de produção instaurado na região em que a modernização da agricultura e outros setores produtivos são de domínio restrito, e contribuiu para a sustentação do que Araújo (2000) denomina “velhas estruturas”. O desenvolvimento desigual do capitalismo aumentou as distâncias econômicas e sociais entre o Sudeste e demais regiões, enquanto o Nordeste, naquele momento, apresentava uma economia estagnada, figurando entre as áreas com os maiores índices de pobreza do país. As ditas “velhas estruturas” podem ser caracterizadas pelos donos de terra, líderes políticos e famílias oligárquicas que foram os coronéis do Agreste e do Sertão que estiveram e ainda estão estruturalmente nos espaços de poder e decisão.

Araújo (1997) salienta que o Nordeste nunca apresentou uma homogeneidade econômica, sendo historicamente possível identificar subconjuntos socioeconômicos diferentes. Essas diferenças resultam de processos variados de ocupação humana e econômica que marcaram a formação de polos concentradores, seja de oligarquias agrárias ou burguesia urbana, nos quais podemos destacar os seguintes pontos:

- o Nordeste que se estendia do Rio Grande do Norte até Alagoas, onde a economia açucareira e a pecuária gestavam poderosas oligarquias e incipiente burguesia industrial;
- dele já se distinguia o Ceará, onde o complexo gado-algodão-agricultura de alimentos conformava uma oligarquia sertaneja que se expandia na acumulação comercial e não existia o complexo canavieiro;
- o Nordeste de Sergipe e Bahia, caracterizado pela Fundação IBGE, durante certo tempo, como integrante da região Leste, era comandado por Salvador,

cidade portuária e mercantil, onde, desde cedo, se desenvolveu uma burguesia banqueira. No campo, a cana, o cacau e as zonas de combinações agrícolas sertanejas eram predominantes. O oeste baiano era um vazio econômico, e mesmo demográfico, até décadas recentes;

- o Nordeste do Piauí e Maranhão, mais conhecido como espaço de transição entre o Nordeste seco e a região amazônica, era chamado por alguns estudiosos de meio-Norte (Melo, 1978) e até o final dos anos 1950 visto como área aberta à expansão da fronteira agrícola regional (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, 1967)<sup>4</sup>.

No contexto histórico agrário nordestino, numa sociedade patriarcal, os senhores de engenho e os coronéis guardam a ancestralidade por mais de dois séculos antes do século XX. Os coronéis do sertão não obtiveram tanto êxito quanto os da franja litorânea, mas permaneceram com prestígio e influência até meados do século, exercendo influência na economia, na sociedade e na política, com seus numerosos rebanhos e suas grandes extensões de terra (Vilaça; Albuquerque, 2006). O fenômeno sociopolítico que o cerca é o mesmo das demais zonas, a de autoridade e de domínio quase totais, porém o que os distingue são os modos de produção, os níveis de riqueza, a paisagem e os hábitos sociais que emolduram os recortes sociais envoltos.

Leal (2012) ressalta, a priori, que a criação da Guarda Nacional pelo poder central teve como objetivo principal mobilizar o poder privado em benefício do Estado. Inicialmente, os oficiais da Guarda foram escolhidos internamente, com forte influência das lideranças políticas locais, mas foi a partir de 1850<sup>5</sup>, que novas prerrogativas passaram a nomear novos postos como instrumentos de cooptação política, dada a importância simbólica e estratégica do título. Diante desse quadro, as elites locais, além de deterem o poder econômico, passaram a acumular reputação associada a uma posição de poder com poucas limitações e estas impostas por outros, de mesma ordem, mas em posições adversárias.

Com a dificuldade portuguesa em manter o controle absoluto da sua colônia por sua dimensão territorial, tornou-se viável à Coroa o exercício dos donos de terras quanto à proteção e ocupação do território diante da fragilidade verificada e da

---

<sup>4</sup> Doravante GTDN.

<sup>5</sup> Ano da promulgação da Lei de Terras.

concessão dessa pequena margem de poder às autoridades locais, culminando, dessa forma, no sistema coronelista. Com a república, as limitações orçamentárias dos municípios eram definidas pelos estados, assim, por sua vez, a posição coronelística se fortalecia diante da fragilidade política em delinear os interesses locais, suas aspirações. Logo, o pressionamento e sua influência política e econômica diante do poder estadual ajudavam a construir e manter pequenas infraestruturas, dando ao povo, o grande responsável pelas pequenas melhorias (Leal, 2012).

A produção agropecuária (agrícola e pecuária), sobretudo esta última, fez a figura coronelística conservar por anos as fazendas como unidades de produção cada vez mais extensas, que, ao longo do tempo, se tornaram pela força do poder um processo de formação de vilas e cidades. Além de donos de boiadas e de terras, são donos até de gente, como afirmam Vilaça e Albuquerque (2006), o que provocou, por muito tempo, o que os autores chamam de imobilismo social e cultural, em razão da rigidez da estrutura econômica construída, percebida até o período contemporâneo, principalmente em municípios pequenos.

Vilaça e Albuquerque (2006) enfatizam que tradicionalmente o coronel se manteve como senhor de terras e/ou de bois, de modo a operar o controle das grandes glebas em busca do crescimento da economia agropastoril a fim de resultar em bolsões pulverizados, em fazendas descentralizadas e distantes dos comandos de decisão, ditando o próprio regime de exploração do trabalho nas diversas relações interpessoais de utilização da mão de obra.

No contexto democrático do país, ter o direito ao voto constitui indubitavelmente uma forma de participar do processo de escolha de seus representantes. Concomitantemente, os donos dos poderes em questão são também donos dos votos e das vontades. Sem dúvidas, a imagem do coronel se alia à do chefe político. Os políticos das capitais que intencionalmente pretendiam cargos de deputado, senador ou governador se apanhavam dos milhares de votos que a influência dos coronéis lhes assegurava, consolidados pelos “votos de cabresto”<sup>6</sup>. O controle dos votos sobre o eleitorado foi, de forma exímia, a fase áurea do poder político das oligarquias a

---

<sup>6</sup> O voto de cabresto passou, então, a voto mercadoria. Votos são trocados por vestido, paletó, chapéu ou sandália. Ou pelo pirão do dia das eleições. Em fase mais recente, voto vale dinheiro. Origina-se, desse modo, todo um complexo de mecanismo de mercado, em torno da mercadoria do voto, de que não se ausenta enorme especulação a determinar-lhe o preço (Vilaça; Albuquerque, 2006, p. 63).

postos eletivos e assim perpetuou-se, nas diferentes escamas de domínio, o poderio de famílias tradicionais (Vilaça; Albuquerque, 2006). Leal (2012) ainda afirma:

A maioria do eleitorado brasileiro reside e vota nos municípios do interior. E no interior o elemento rural predomina sobre o urbano. Esse elemento rural, como já notamos, paupérrimo. São, pois, os fazendeiros e chefes locais que custeiam as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido (Leal, 2012, p. 48).

Na mesma ordem, o autor supracitado assevera que o coronelismo de enxada, em sua gênese, buscava, através do sistema político, a troca de proveitos entre o poder público e o poder privado, em face da decadência de sua influência, mas tal fenômeno, derivado da estrutura agrária do país, foi característico no Brasil do final do século XIX e das primeiras décadas do século XX (Leal, 2012).

O coronel tende a manter, a todo custo, o poder político e social para sobreviver às mudanças sociais e econômicas. O contrato social, que por anos foi dominante, pode, a partir do esfacelamento e declínio político, perder espaço na supremacia sociopolítica. Com o tempo, intencionalmente, de forma sutil e menos ostensiva, ocorreu a substituição de tais personagens pelas pessoas de seus descendentes, com um acesso à cultura acadêmica, formados nas cidades capitais, ou coalizões com representantes da pequena burguesia comercial e incipiente industrial que estava ávida pelo poder, de modo a romper gradativamente com a velha estrutura coronelística que resultou na perda de tamanho e importância (Vilaça; Albuquerque, 2006).

Leal (2012) não visualiza o fenômeno do coronelismo centrado somente na figura do coronel, mas esse indivíduo representava a ponta de um fio que disputava o poderio municipal, influenciava no poder estadual e sustentava a pirâmide federal, ou seja, esse quadro fez parte de uma estrutura econômica e social que deu força para a manutenção de uma classe dominante, seja ela agrária ou urbana, desde o período colonial.

No caso da Bahia, em específico, esse contato com uma elite soteropolitana dada entre a família Magalhães e os coronéis em 1932 serviram para formar o que, naquele momento, representou uma aliança política e a vitória do coronelismo nas eleições de 1933, onde mantiveram o direito de dominar o sertão como oligarquias familiarizadas, em que o sistema de clientela continuou, porém com novos padrões,

entre eles Juraci Magalhães e Getúlio Vargas (Pang, 1979). Camargo (1983) ainda afirma que o pacto agrário, nesse contexto, foi renovado com o poder central da Bahia e esvaziava, ao mesmo tempo, o poder de determinadas oligarquias ligadas à primeira república, como também ampliava as cisões com novas máquinas mais permeáveis capazes de contribuir com as elites regionais.

### **3.2 As relações de poder no semiárido na escassez da água: heranças e concentrações**

Desde o período colonial, ou antes disso, o fator climático tem promovido condições, sejam elas físicas e/ou sociais, para a permanência ou não dos nordestinos na terra de origem. Foi este um dos motivos que levou parte da população à migração. Neste aspecto, Andrade (2005) assim aborda:

No Nordeste, o elemento que marca mais sensivelmente a paisagem e mais preocupa o homem é o clima, através do regime pluvial e exteriorizado pela vegetação natural. Daí distingue-se desde o tempo colonial a “Zona da Mata”, com o seu clima quente e úmido e duas estações bem definidas – uma chuvosa e outra seca –, do sertão, também quente, porém, seco, e não só seco, como sujeito, desde a época colonial, a secas periódicas que matam a vegetação, destroem os animais e forçam os homens à migração (Andrade, 2005, p. 37).

Nas áreas de clima semiárido, onde ocorre com maior intensidade o fenômeno da seca, a apropriação dos recursos, principalmente hídricos, resulta em um processo centralizado de recursos naturais, ao utilizar-se da irregularidade pluviométrica como um molde para justificar a miséria e a pobreza de parte da população.

Ao realizar um resgate das estruturas outrora consolidadas no semiárido baiano, verifica-se a expansão dos latifúndios de gado desde o período das sesmarias com Garcia D’Ávila e seus descendentes, com grandes extensões de terras que adentravam no sertão baiano (Andrade, 2005). A criação do gado, avançada de modo extensivo, e a instalação de currais geraram conflitos com indígenas caatigueiros, principalmente nas áreas mais frescas com terras férteis e com a presença de água. O mesmo autor aborda que no século XVIII “[...] os currais baianos estendiam-se pela margem direita do Rio São Francisco e pelas ribeiras do Rio das Velhas (hoje território mineiro), da Rãs, Verde, Paramirim, Jacuípe, Itapicuru, Real, Vasa-Barris e Sergipe, possuindo perto de 500 mil cabeças de gado” (Andrade, 2005, p. 186).

A criação de gado bovino permanece até hoje, no século XXI, embora tenha diminuído a concentração dos latifúndios desde as sesmarias; outros conflitos aconteceram por meio da criação extensiva, em especial, com os fundos de pastos no século passado. Sobre essa maneira de criação, Ehle discute:

O fundo de pasto é uma forma, tipicamente nordestina, de administrar o semi-árido. Grupos, interligados por laço de sangue ou de compadrio, formam pequenas comunidades espalhadas pela caatinga. Cada grupo tem, como atividade principal, a criação de animais de pequeno porte (bode e ovelha) e algum gado mestiço. Os animais são pastoreados em regime extensivo ou solto. As áreas de pasto não são cercadas, deixando os animais livres para buscar comida e água a distâncias relativamente grandes. As áreas de pasto são coletivas. Todas as usam, mas ninguém pode se apropriar destas áreas nem das fontes de água. Cada família mantém seus próprios animais marcados por cortes de orelha, e todos zelam pelo desenvolvimento do rebanho, pelas aguadas e instalações comuns (Ehle, 1997, p. 11).

Essa prática, comum até o século passado, foi, aos poucos, sucumbida, diante da proeminência da propriedade privada, todavia é interessante retratá-la para entender como o espaço rural do semiárido foi organizado, em especial para a realidade em estudo. Santos (2020) exemplifica por meio de uma entrevista como se deu esse processo:

[...] a criação de ovelha, cabra e gado era tudo solto e foi ino até que vei a lei em que todo mundo criava preso, cada qual no seu e por aí foi tocando e hoje não pode soltar. Cabou a criação de cabra. Alguns ainda conseguiu fazer as cercas e criar a criação miúda, mais aí não aguentou porque era pequena a área (Santos, 2020)<sup>7</sup>.

Por meio do controle fundiário ou pelos conflitos gerados entre as próprias pessoas das comunidades rurais as configurações têm se alterado em relação à sobrevivência da população no espaço rural desde então e a continuação da criação de animais neste sistema. A Lei dos 4 Fios, difundida na década de 1980, baseia-se nos interesses de fazendeiros de vários municípios do semiárido, que obriga o uso de cercas para reter o gado de maior porte para não prejudicar as lavouras. No entanto, os animais menores, como ovelhas, cabras e porcos, adentravam pelas cercas e causavam danos às plantações, desse modo geravam conflitos entre vizinhos, o

---

<sup>7</sup> Entrevista realizada e publicada em dissertação de mestrado.

controle da propriedade privada e, conseqüentemente, a concentração da terra (Ehle, 1997).

A concentração de terras no Brasil, historicamente, foi resultado de uma prática de ocupação do território para a prática monocultora e a exploração de minerais durante o período de colonização. Em 1850 estabeleceu-se um marco no que diz respeito à demarcação e posse das terras no Brasil: foi criada a Lei de Terras, que representou uma grande mudança na estrutura fundiária do Brasil, pois a propriedade da terra passou a ser firmada pela compra e não mais pela doação. Não houve uma democratização do acesso à terra, o que contribuiu para o processo de concentração. “A partir dessa lei, para ter posse da propriedade, seria obrigatório o título da compra. Esse fato não alterou sobremaneira as questões agrárias, pois só teria acesso à terra quem dispusesse de capital” (Sampaio, 2014, p. 15).

A compreensão desse processo se dá nos efeitos atuais de luta pela terra em que movimentos sociais, a exemplo do Movimento dos trabalhadores Rurais sem Terra (MST), fazem um pressionamento sobre os agentes do Estado para definição de uma reforma agrária frente ao processo de criminalização, conflitos e limitações da política, de proprietários rurais e do próprio Estado.

Para a análise da concentração fundiária no Brasil, Câmara (1949) analisa os estabelecimentos rurais levantados pelo censo agropecuário de 1940 por meio do coeficiente de Gini<sup>8</sup> para classificar a distribuição da área presente nas propriedades rurais. Das 1.901.625 propriedades recenseadas com um total de 197.720.247 milhões de hectares:

[...] verifica-se que 85,71 % delas são menores de cem hectares, mas a área que ocupam não vai além de 18,31% do total. Já as propriedades maiores de mil hectares são, de fato, em número reduzido (0,47%), ou seja, menos de 1/2 por cento do total, mas a sua área abrange 1/3 do conjunto, ou, mais precisamente, 33,88 por cento (Câmara, 1949, p. 518).

Essa primeira análise evidencia a acentuada disparidade na distribuição das propriedades agropecuárias no país, o que sugere uma forte concentração fundiária segundo a metodologia utilizada, conforme mostra a Tabela 5, adiante, por classificação, e a Tabela 6, em seguida, por unidades da federação.

---

<sup>8</sup> O Índice de Gini pode variar de 0 (concentração nula) a 1 (concentração absoluta).

Tabela 5 - Classificação do Índice de Gini (IG) para concentração fundiária

Índice de Gini	Classificação
<b>0,000 a 0,100</b>	Concentração Nula
<b>0,101 a 0,250</b>	Concentração Nula a Fraca
<b>0,251 a 0,500</b>	Concentração Fraca a Média
<b>0,501 a 0,700</b>	Concentração Média a Forte
<b>0,701 a 0,900</b>	Concentração Forte a Muito Forte
<b>0,901 a 1,000</b>	Concentração Muito Forte a Absoluta

Fonte: Câmara, 1949

Tabela 6 - Concentração fundiária no Brasil por Índice de Gini (IG) em 1940

UF	Gini	UF	Gini
Acre	0,792	Minas Gerais	0,741
Amazonas	0,904	Espírito Santo	0,501
Pará	0,901	Rio de Janeiro	0,732
Maranhão	0,901	Distrito Federal	0,574
Piauí	0,777	São Paulo	0,763
Ceará	0,735	Paraná	0,738
Rio Grande do Norte	0,764	Santa Catarina	0,679
Paraíba	0,768	Rio Grande do Sul	0,756
Pernambuco	0,769	Goiás	0,784
Alagoas	0,849	Mato Grosso	0,809
Sergipe	0,808	Brasil	0,826
Bahia	0,784		

Fonte: Câmara (1949).

Ao trazer a região Nordeste para o foco, verifica-se que as particularidades históricas não favoreceram um desenvolvimento estruturado por parte de problemas enfrentados no seu processo de formação socioespacial. A propósito, a distribuição da renda apresenta significativas disparidades em relação ao país, influenciado também pelo modelo de concentração histórica. Cabe argumentar:

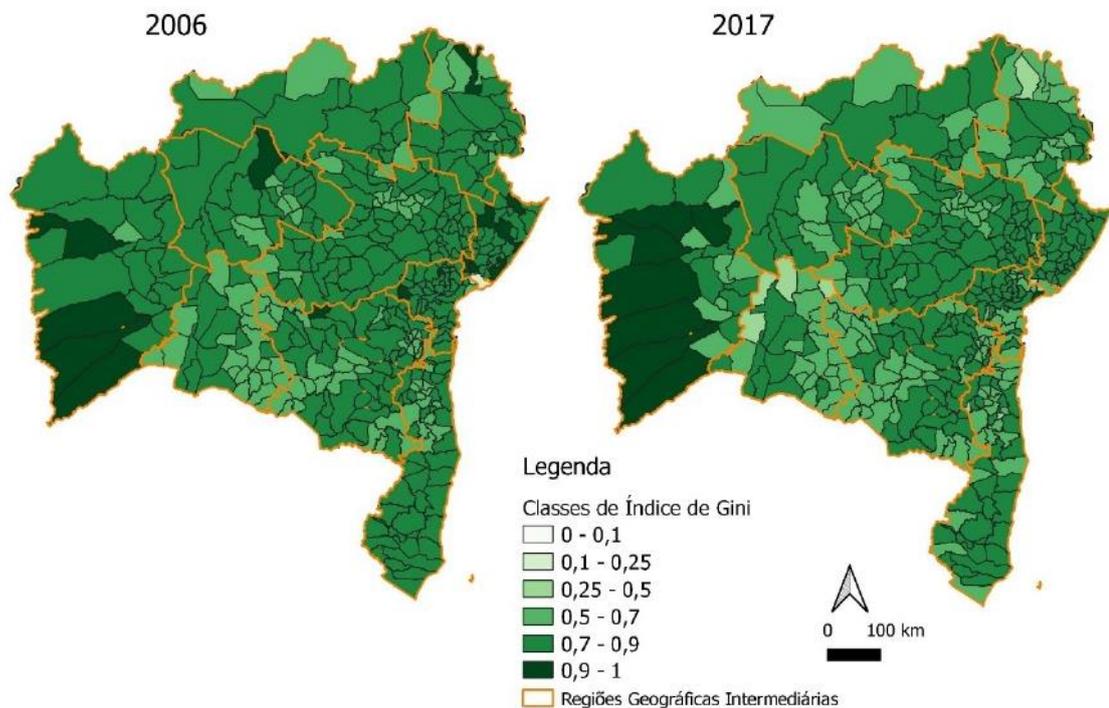
[...] que a modernização da agricultura nordestina ocorreu em uma estrutura fundiária profundamente marcada pelo contraste entre propriedades muito grandes e muito pequenas. A manutenção, e mesmo a ampliação, dessa diferença faz parte do processo de valorização da terra decorrente da expansão do capitalismo na agricultura. Na verdade, como no sistema capitalista as terras se encontram efetivamente disponíveis para o capital, aos agricultores descapitalizados cabem parcelas de terra cada vez menores. Os grandes proprietários, ao contrário, possuem a alternativa de preservar suas terras como reserva de valor, e mesmo de status ou de

transformar-se em capitalistas agrários, o que lhes permite ampliar ainda mais suas propriedades (Castro, 2013, p. 60).

A Bahia, em particular, apresenta uma configuração semelhante à do Nordeste e a do Brasil no que se refere à estrutura fundiária, que remonta à divisão de terras entre donatários, até o atual quadro, que aparece com uma heterogeneidade dos fluxos em que o capital se instala no espaço rural baiano (Santos *et al.*, 2020).

Por meio da classificação da concentração da terra, conforme Câmara (1949) e Santos *et al.* (2020), indica-se a espacialização da distribuição de terras por municípios, no estado da Bahia (Mapa 3), ao utilizar como base os censos agropecuários do IBGE realizados nos anos de 2006 e 2017. A variável cor usada como recurso cartográfico revela que na região com intensidade mais forte do tom de verde encontra-se o maior valor do IG e, conseqüentemente, maior região de concentração de terras.

Mapa 3 - Índice de Gini para terra dos municípios da Bahia em 2006 e 2017



Fonte: Santos *et al.* (2020).

Os autores afirmam que a concentração de terras no estado da Bahia saiu de 0,752 em 2006 para 0,713 em 2017, o que permite inferir uma redução da concentração fundiária nos municípios baianos (Santos *et al.*, 2020). É possível observar também que, embora tenha diminuído o quantitativo de municípios

classificados em concentração forte ou absoluta, novas áreas foram inseridas, sobretudo no oeste baiano, no Vale do São Francisco e na Chapada Diamantina. Tal percepção salienta a expansão da Fronteira agrícola do MATOPIBA<sup>9</sup>, a irrigação com a água do Rio São Francisco e na Bacia do Rio Paraguaçu na parte central do estado.

O estado da Bahia possui características marcantes e heterogêneas quanto à evolução de sua estrutura fundiária, em que o perfil concentrador é apresentado em destaque em áreas que não fazem parte dos limites de abrangência do clima semiárido, deixando a esse um menor grau de concentração aparente. Outro elemento de que cabe evidenciar são os tipos de cultivos, o relevo e o uso da mão de obra empregada, que podem afetar tal índice, logo regiões mais mecanizadas e com grandes estabelecimentos, como no Oeste, tendem a apresentar um pior IG.

Se há uma concentração da terra, também há uma concentração da água. Neste estudo, as análises propostas são voltadas para a realidade dos agricultores familiares em áreas semiáridas, logo, o cotidiano dos moradores do espaço rural do semiárido baiano enfrentam os desafios do acesso à água que não é a falta dela, mas de um processo de não universalização do uso deste recurso.

Segundo o IBGE (2022), o Semiárido brasileiro passou a ser composto por 1.427 municípios, dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo. Essa nova delimitação agrega outros 215 municípios que se habilitaram, conforme os novos critérios adotados,<sup>10</sup> e exclui outros 50 que não adentraram nos critérios pré-estabelecidos (Figura 2).

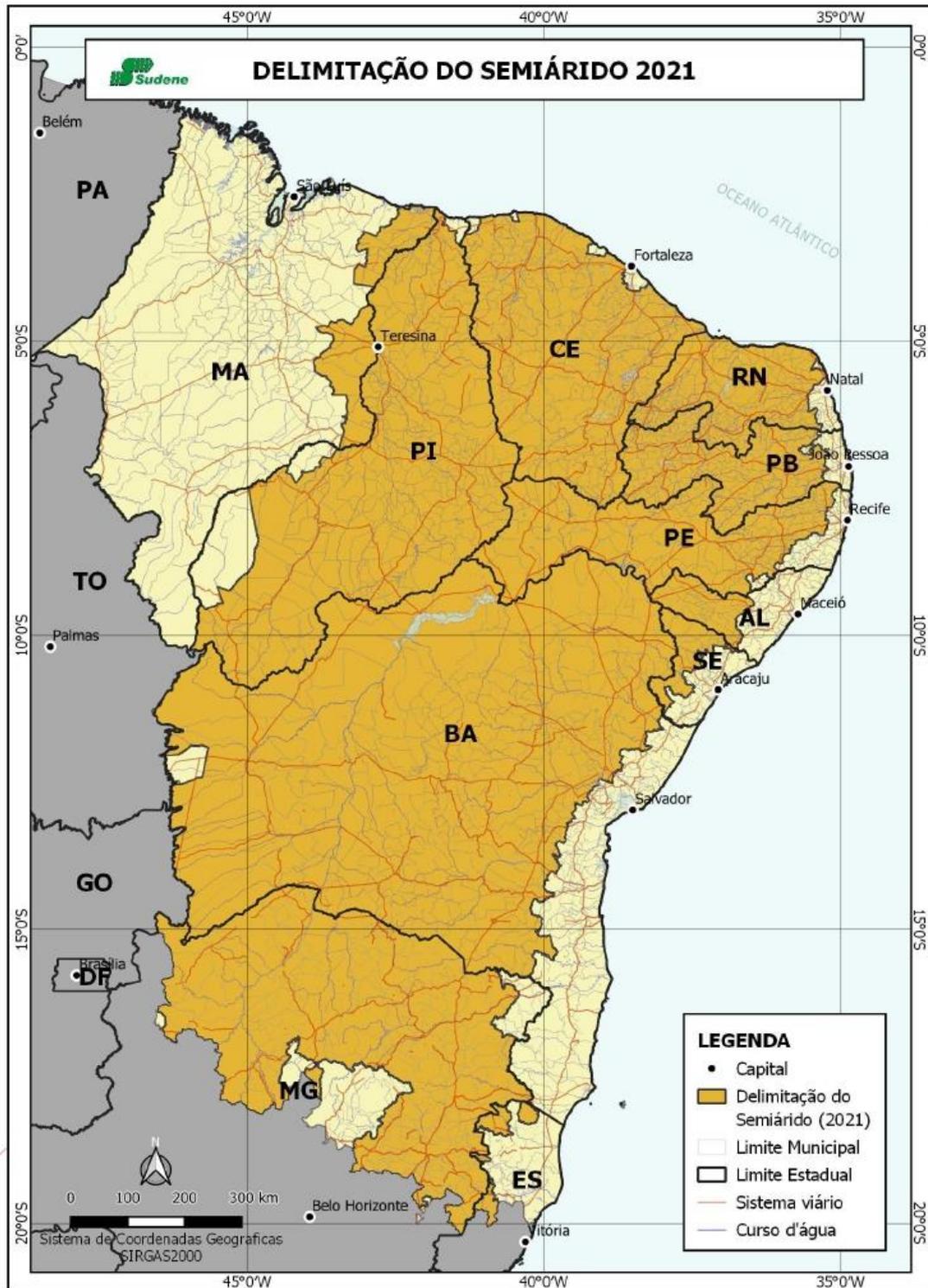
De acordo com a classificação do IBGE, a região Nordeste é a que mais compreende estados do Brasil, ao todo são nove e com uma área de 1.554.291 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 18% do território nacional (Mapa 4). Dessa área territorial, cerca de 841.260,9 km<sup>2</sup> abrangem o Semiárido, totalizando 62% da mencionada região. Vale ressaltar que parte do norte do estado de Minas Gerais também faz parte da área do referido clima.

---

<sup>9</sup> Fronteira Agrícola que avança no cerrado brasileiro nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

<sup>10</sup> Resolução CONDEL/SUDENE Nº 150, de 13 de dezembro de 2021.

Mapa 4 - Delimitação do semiárido brasileiro



Fonte: SUDENE (2021).

Em conformidade com o IBGE (2022), a região Nordeste contava com uma população de 54,6 milhões de habitantes e a denominada Região Semiárida possuía aproximadamente 28 milhões de pessoas. Destaca-se que esse quantitativo diz respeito à classificação anterior, com 1.262 municípios.

Essa delimitação contribui para que o âmbito Federal possa incentivar ações que visam atingir os municípios por meio de políticas destinadas à redução das desigualdades entre as regiões. Verifica-se que a referida região semiárida foi denominada Polígono das Secas, instituída pela Lei nº 175, de 07 de janeiro de 1936, que regulamentava o disposto no art. 177, da Constituição Federal de 1934, para uma classificação dos estados que possuíam escassez de recursos hídricos de superfície, causada, em especial, pelos baixos índices pluviométricos, que se concentram em uma curta estação úmida e que apresentasse um predomínio da estação seca durante o ano (SUDENE, 2021).

Nesse íterim, o Decreto nº 63.778, de 11 de dezembro de 1968, dispõe sobre a inclusão de municípios na área do Polígono das Secas e, em 1988, o Semiárido brasileiro foi mencionado na Constituição Federal de 1988 (art. 159, I, c), a qual destina três por cento dos recursos provenientes da repartição das receitas tributárias sobre produtos industrializados, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo através de suas instituições financeiras de caráter regional e de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando, assim, assegurada ao Semiárido a metade dos recursos destinados à região (SUDENE, 2021).

Em 1989, a Lei Federal nº 7.827 definiu como semiárido a região natural inserida na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a qual estabelecia como critério somente a inclusão de municípios com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 milímetros. Em agosto de 2001, essa atribuição passou a ser exercida pelo Ministério da Integração Nacional. Por meio da Portaria Interministerial Nº 6, de 29 de março de 2004, o Ministério da Integração Nacional constituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI-2005) para delimitação do Semiárido brasileiro e, a partir de então, é o GTI que compõe diversas instituições responsáveis pela atual delimitação (SUDENE, 2021).

Em suma, com a atuação de instituições como a Agência Nacional de Águas (ANA), Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), no processamento de dados climatológicos atualizados, dos anos de 1991 a 2020, empregam-se os mesmos critérios técnicos:

- Índice de Aridez de Thornthwaite inferior ou igual a 0,50;
- Precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800mm e;

- Percentual Diário de Déficit Hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano.

Diante do exposto, é possível elencar algumas questões a respeito do quão seco ou talvez não seja tão escassa a água na região semiárida. Tudo isso reforçado por uma ideia de que é como se não chovesse, com o solo rachado, animais mortos ou até mesmo a imagem de emigrantes citada em músicas ou na literatura. Mas é um ponto de vista, ao mesmo tempo, real e ideológico, que, muitas vezes, serve para que se atribua à natureza problemas políticos, sociais e culturais, historicamente construídos (Malvezzi, 2007). Nesse sentido, Vale (2020) afirma que

[...] a seca é um elemento que compunha a totalidade da realidade do semiárido brasileiro e um fenômeno climático caracterizado pelas altas temperaturas e evapotranspiração, que se intercalam com o baixo índice pluviométrico (em algumas localidades) e a irregularidade das precipitações não justifica a inoperância do Estado. A inércia durante décadas é uma opção política atrelada a uma escala maior de relações econômicas e sociais (Vale, 2020, p. 37).

Considerar a seca um obstáculo, no primeiro momento, parece inevitável, porém, numa outra lógica, o mesmo fenômeno pode ser usado como motivo político e a falta de água é uma falta política e não somente natural, no semiárido brasileiro. Malvezzi (2007, p. 67) afirma: “Água é poder. O controle da água, associado ao controle da terra, resulta na sociedade nordestina que conhecemos. Nessa região, o controle da terra, da água e da saúde pública é o fundamento do poder das oligarquias nordestinas, antigas e modernas [...]”.

Desde que começaram a surgir grandes obras de armazenamento de água no semiárido, a maior parte de açudes, represas ou outros reservatórios atendiam mais aos interesses particulares do que às populações mais necessitadas. A última e principal obra hídrica de magnitude foi a transposição do rio São Francisco, com uma inserção no mercado de águas onde são vendidas para empresas dos estados receptores e elas revendem para as empresas usuárias, para que estas vendam para os consumidores.

Ao trazer a transposição para essa discussão, quanto às reflexões sociopolíticas do projeto, Cunha e Carvalhal (2014) salientam que as oligarquias estaduais, regionais e locais do semiárido sempre buscaram monopolizar as águas e

terras da região como arma de poder, ao ficar evidente que muitos foram os acordos realizados diante da estrutura política do Estado brasileiro. As evidências mostram que as águas da transposição do rio São Francisco, a princípio, não atendem os 12 milhões de nordestinos do semiárido anunciados pelo Estado, que sofrem com a falta de água, e sim as vastas extensões de terras próximas aos canais da transposição ligadas a oligarcas da bancada ruralista, também próximos a perímetros de irrigação, e o próprio Estado está financiando a construção de outros grandes canais fluviais artificiais de irrigação para receber as águas do “Velho Chico”. A apropriação e o domínio da posse de terra e, conseqüentemente, da água, da forma como foi gerado esse projeto faraônico, acabam por limitar ou eliminar do acesso a esses recursos as populações historicamente excluídas – não pela seca.

Esse panorama do semiárido nordestino aponta a configuração de um espaço rural marcado pelos desafios na construção das relações entre homem e natureza na reprodução da vida. Logo, isso é mais evidente na linha do desenvolvimento rural e, nesta quadra, o Território Sudoeste Baiano, perfeitamente, revela esta realidade dentro do cenário mencionado, visto que há registros de experiências que são resultantes das necessidades somadas às condições de articulação política e presença de organizações não governamentais que têm atuação na questão da água.

Todo esse contexto se confunde com o de muitos outros municípios do Semiárido, pois, apesar das transformações sociais e históricas de cada espaço ou lugar serem diferentes, as condições naturais, as relações de poder e as disparidades socioeconômicas, entre outras características, não são de modo algum distintas.

### **3.3 Políticas de combate à seca no século XX: a atuação do DNOCS no semiárido**

Para conceber uma análise fundamentada na realidade do semiárido brasileiro exige-se, prioritariamente, a compreensão do processo de construção ideológica da Região Nordeste no âmbito do projeto de desenvolvimento econômico nacional, sobretudo no século XX, com as iniciativas estatais derivadas da “modernização” da sua estrutura produtiva, com a transição do setor agrícola para o industrial, que resultaram, ao longo das décadas, em disparidades sociais técnicas em espaços regionalmente delimitados que se estabeleceram em âmbito nacional como uma “região-problema”, especialmente em virtude das questões climáticas como foco para concretizar políticas destinadas ao crescimento econômico (Vale, 2020).

Segundo Andrade (1988), a ausência de efetividade do Estado, no que tange à criação de estratégias e soluções, devia-se a dois equívocos interpretativos da realidade nordestina. O primeiro se refere aos discursos das condições edafoclimáticas como responsáveis pelo não desenvolvimento da região; e o outro trata-se da concepção seletiva de que a raça e a etnia podem explicar o “subdesenvolvimento” ou o “desenvolvimento” de determinada região, de forma que ambas as interpretações direcionam as ações interventivas paliativas (Vale, 2020).

Antes de mencionar a atuação política, é necessário destacar que as secas periódicas no semiárido brasileiro só foram consideradas um problema nacional a partir da segunda metade do século XVIII (Silva, 2003). A significativa mortalidade de pessoas e a perda de rebanhos no ano de 1877 foi o que levou inicialmente ao uso político da aridez que se reproduz até a atualidade, atribuindo a miséria nordestina às formas de intervenções, com a ideia de combater a seca e seus efeitos.

Silva (2003) aborda que as ações de intervenção governamental, no contexto do semiárido, baseiam-se no caráter emergencial, de calamidade pública, ações essas que alimentam a “indústria seca” e uma solução hidráulica, com a construção de obras de água, que sempre favorecem uma parcela que controla a água, geralmente as grandes propriedades rurais. Essas toantes fazem o uso político do discurso da miséria e do subdesenvolvimento, reproduzido como uma decorrência das secas e suas consequências.

Vale (2020) aborda que foi por meio do Decreto 1.396, de 10 de outubro de 1905, no início do século XX, que se formalizou uma estratégia de ações preventivas aos efeitos das secas no Nordeste. “Além da construção de obras preventivas, feitas por conta da União contra os efeitos das seccas que assolam alguns Estados, poderão ser executadas outras com o mesmo fim, por conta destes e daquela conjunctamente [sic]” (Brasil, 1905). Em 1908, com a Lei nº. 2.050, o Estado Brasileiro tornou-se mais incisivo no tocante a diretrizes voltadas para ações a serem alocadas no semiárido, por meio do Art. 16:

- a) construir açudes e poços nos Estados assolados pela secca, do accôrdo com as instrucções que forem expedidas;
- b) construir estradas de ferro e melhorar outras vias de communição que liguem os pontos affectados pela secca aos de facil communição com os melhores mercados e aos centros productores;
- c) premiar aos cidadãos que construirem em terras de sua propriedade pequenos

açudes ou poços, de acordo com as condições estabelecidas pelo Governo [sic] (Brasil, 1908).

Na acepção de Andrade (1999), as ações de combate à seca proporcionam uma perspectiva técnica sobre os problemas do semiárido, em relação à qual pode-se citar a atuação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS)<sup>11</sup>, órgão governamental criado em 1909, que se concentrava apenas em armazenar água em obras hidráulicas, todavia sem considerar que grande parte evaporava com as altas temperaturas e baixa umidade.

Diante do quadro sócio-histórico, a mencionada inspetoria recebeu o nome de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS),<sup>12</sup> antes de assumir sua denominação atual, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).<sup>13</sup> Todo esse aparato foi criado na intencionalidade de estudar os aspectos geográficos, geológicos, climatológicos, botânicos e socioeconômicos, com vistas a solucionar a problemática do semiárido nordestino. De 1909 até 1959, foi criada a SUDENE, única instituição federal responsável pela construção de açudes, barragens, estradas, pontes, portos e redes de energia na região (DNOCS, 2013).

O período da IOCS (1909-1919) foi de serviços incipientes e intermitentes, de pouco orçamento e realizações limitadas. Contudo, os relatórios técnicos desses anos mostram que o escopo de trabalho da repartição já seguia de forma significativa as diretrizes elaboradas por Miguel Arrojado Lisboa. Dentre outras atividades, os registros são de perfuração de poços, investimento na pequena e média açudagem em propriedades públicas e privadas, construção de barragens submersas e início das obras de alguns grandes açudes públicos nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba. Tais reservatórios deveriam ter capacidade de acumulação superior a 10 milhões de metros cúbicos de água [...] Mais notadamente, a década foi marcada pelo desenvolvimento de pesquisas científicas e pela elaboração de estudos e projetos de bacias de irrigação (no CE, RN e PB), barragens e estradas de rodagem (do PI até a BA) [...]. A grosso modo, as ações foram pontuais, de escalas reduzidas e com pouca ou nenhuma articulação. O amadurecimento das suas propostas só ganhou plano, projeto e corpo nos anos subseqüentes (Queiroz, 2024, p 5).

Na década seguinte, o referido IFOCS passou a mapear as principais bacias hidrográficas não perenes que cortavam parte dos sertões semiáridos, entre elas, a

---

<sup>11</sup> Decreto 7.619, de 21 de outubro de 1909.

<sup>12</sup> Decreto 13.687, de 09 de julho de 1919.

<sup>13</sup> Decreto-Lei 8.486, de 28 de dezembro de 1945.

Jaguaribe (CE), Acaraú (CE) e Piranhas-Açu (PB-RN), para intervir, integrar e fomentar a constituição de uma nova lógica de organização territorial no semiárido, com vistas, sobretudo, à construção de açudes como elemento central na geração de atividades econômicas por meio da irrigação. A iniciativa se baseou em assentar a população nas proximidades dos reservatórios hídricos em núcleos agrícolas e perímetros irrigados instalados pelo IFOCS (Queiroz, 2024).

Para além do plano da açudagem, houve a intenção de conectar o sertão ao litoral por meio das estradas e ferrovias; sobre o primeiro, o Ceará e a Bahia tiveram a maior quantidade de quilômetros de rodovias executados, não obstante, a política ferroviária seguia, também, a finalidade de tirar do isolamento as zonas mais distantes e viabilizar o transporte de material de construção do litoral para as obras nos sertões além de criar uma rede de circulação entre as grandes barragens e demais pontos interestaduais (Queiroz, 2024). A partir de 1922, o novo governo de Epitácio Pessoa passou a não priorizar as obras contra as secas e houve diminuição considerável no orçamento para a inspetoria, além de desmontar o aparato técnico, o que resultou na suspensão ou abandono de obras (Queiroz, 2024; IFOCS, 1924).

Com a chegada de Getúlio Vargas, a partir de 1930, o IFOCS passou a receber maiores atenções frente aos planos engavetados e obras paralisadas nos governos da década anterior, o que culminou na retomada de investimentos direcionados à continuidade da ideia de açudagem, tanto para incorporar os existentes quanto para elaborar projetos para novos reservatórios (Queiroz, 2024). O autor em questão argumenta que essa retomada foi atendida mais pelas injunções partidárias de políticos da época, sem obedecer a um plano estruturado.

Em consonância com esse resgate de planejamento para o combate à seca, a ideia central era pensar a bacia hidrográfica como sistema integrado, de forma a controlar e gerenciar os fluxos intermitentes do semiárido, além de propor, com os açudes, a pesca e piscicultura, agricultura irrigada, centros de pesquisa e de demonstração agrícola, estradas, cidades, núcleos populacionais e produção de energia hidrelétrica e, após a conclusão de todas as obras projetadas, o então Inspetor Luis Vieira, em 1940, previa a acumulação de 15 bilhões de metros cúbicos de água, garantindo o cultivo de 500.000 hectares de terra (IFOCS, 1940, p. 91). Para Queiroz (2024), consolidavam-se, então, o projeto da açudagem como polo gerador de desenvolvimento econômico e social nos sertões semiáridos e a conexão entre os nós do território nordestino.

Nessa perspectiva, no que se refere ao sudoeste baiano, o DNOCS se manifestou, sumariamente, do município de Anagé, com o objetivo de realizar os primeiros estudos para construir uma barragem na Bacia do Rio Gavião. Atrelado ao Programa Especial de Combate à Seca, tal plano representa o primeiro projeto dessa esfera no território baiano. Naquele momento, em 1952, o governo do estado destinou recursos para que fossem executadas as obras, todavia, alianças políticas e a cooptação de deputados acabaram por destiná-los a outras obras na região (Rocha, 2011).

De 1952 a 1975 tal projeto ficou engavetado e, novamente, o governo da Bahia, em 1984, retomou a ideia de realizar pequenas barragens no curso do Rio Gavião. No entanto, solicitada por parlamentares da região, retomou-se a concepção de que a mencionada obra fosse construída pelo Governo Federal e não mais pelo estado. Ao argumentar que seria a mais importante obra para o Sudoeste baiano, traria um desenvolvimento local por meio do potencial hídrico e agrícola que geraria, além de perenizar o baixo curso do Rio Gavião, foi autorizada ao DNOCS a construção da Barragem de Anagé (Rocha, 2011).

Em 1987, a construção foi iniciada com embates, em especial por não dar seguimento aos acordos firmados pelo DNOCS ou promessas de uma justa indenização aos moradores atingidos. Em um processo conflituoso frente às reivindicações não atendidas, esferas se juntaram a essa população para nutrir forças que viessem a pressionar as instituições a realizar novos acordos que garantissem os direitos estabelecidos. Foi crucial a participação da Comissão Rural Diocesana, atual Comissão Pastoral da Terra (CPT), lideranças sindicais, advogados e movimentos sociais na formação de um acampamento para que, de forma conjunta, pudessem lutar contra as arbitrariedades exercidas pelo DNOCS.

Diante desse quadro, o Órgão começou a realizar alguns acordos com os pequenos agricultores que tinham a documentação da terra para constituir uma indenização adequada ou até mesmo pagarem as benfeitorias construídas ao longo de décadas de trabalho. Durante todo esse percurso, não houve avaliação de qualquer relação social e histórica, sem mensurar os prejuízos imateriais constituídos, pois estes não são passíveis de serem calculados.

Após onze meses, a obra foi concluída e muitos agricultores não receberam a indenização; sem ela, e com a chegada das águas, perderam seus territórios de reprodução da vida, seus laços identitários e parte da sua história. Parte dessa

população continuou sobrevivendo da terra ou passou a vender sua força de trabalho para outros proprietários que possuíam áreas irrigadas, ou até mesmo migrar para as cidades circunvizinhas ou outros estados (Silva; Germani, 2011). Ainda nessa linha, Oliveira (1981) afirma que

A ação do DNOCS revestiu, nas secas ou nas “emergências” como são denominadas as épocas em que a intensidade da irregularidade se agravava, formas típicas de uma acumulação primitiva. Recrutava-se a mão-de-obra [sic] desocupada pela estiagem, apenas depois que magros recursos de pequenos sítiantes, meeiros, parceiros haviam se esgotado em duas ou três sementeiras, à espera das chuvas, e empregava-se na construção das barragens e das estradas; o pagamento dessa mão-de-obra [sic] dava-se, na maioria das vezes, sob a forma de espécie, isto é, fornecendo-se os alimentos – farinha, feijão e a indefectível carne-seca, este nem sempre presente, os recursos desses trabalhos concretizavam-se nas barragens feitas nas propriedades dos grandes fazendeiros e nas estradas, às vezes estradas privadas no interior dos grandes latifúndios (Oliveira, 1981, p. 54-55).

Frente às atuações do DNOCS, muitas das quais foram contraditórias, a política de planejamento de combate ao polígono da seca consolidou-se na histórica Indústria da Seca<sup>14</sup>, onde, mais uma vez, ocorreu a captura do Estado pelas oligarquias do Nordeste. A seca se torna a metáfora do nordestino em um discurso que o homem e a natureza são uma singular definição de identidade e para sempre com a face da “Gabriela” de Jorge Amado, e tamanho era o seu valor cultural, ao longo de décadas, que tal entendimento foi possuído pelas elites nordestinas, tornando fonte de grande lucratividade ao utilizar-se-á do Estado, recursos públicos, sob o pretexto prático-ideológico de combater a seca.

Para Vale (2020) e Maranhão (1984), até 1950, os órgãos instituídos para amenizar os flagelos da seca e promoção de um “desenvolvimento regional” e aqui se inclui o DNOCS, não obtiveram êxito social, e nem econômico, pelo contrário, fortaleceram a classe dominante detentora das grandes propriedades. Tal fato foi recorrente pela descontinuidade, naquele momento, da liberação de recursos financeiros do Estado para o DNOCS ante à cooptação da instituição pela classe fundiária.

---

<sup>14</sup> É uma expressão usada para mencionar a exploração política e econômica da seca no Nordeste brasileiro.

Diante da dicotomia econômica e social das ações do DNOCS, resultante também da centralização das obras que não resolveram as problemáticas que envolvem o acesso à água e o desenvolvimento frente às situações de calamidade pública pela sucessão das secas, o Estado brasileiro passou a focar e elaborar um planejamento de cunho integrador do Nordeste às demais regiões do Brasil (Vale, 2020). Nesse ímpeto, as ações intervencionistas, nesse quadro, no nordeste brasileiro, não fazem parte de uma política de Estado, como mencionado por Maranhão (1984).

Falar de intervenção estatal na região Nordeste antes dos anos 60 é falar em geral da política de Governo. Ou talvez, seja falar de “não-política”, pois não se pode falar de uma política econômica para o Nordeste até a criação da SUDENE, na medida em que a atuação do Estado na área, feita de modo assistemático, tinha um caráter nitidamente assistencialista (Maranhão, 1984, p. 87).

Ao elucidar esse contexto de proeminência que as políticas de combate à seca representaram e foram encaminhadas na primeira metade do século XX, na segunda metade, muda-se em parte o cenário de pensar o Nordeste como vetor de planejamento e desenvolvimento, embora a lógica da ideia de combate pouco tenha se alterado. Em 1959, no governo de Juscelino Kubitschek, criou-se a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (aprofundar-se-á na próxima seção) pautada nos estudos realizados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que foi pensada como uma instituição, naquele momento, contraditória ao DNOCS, para pensar os desequilíbrios regionais tendo em vista a necessidade de uma política econômica para o Nordeste para além das questões da seca, mas, sobretudo, para um processo de industrialização (Vale, 2020).

Na dianteira de uma crítica e análise a respeito da construção das grandes obras hídricas executadas no semiárido, Ab'Sáber (2003) declara que os grandes açudes não foram construídos para o desenvolvimento agrícola da região, da mesma maneira para um desenvolvimento social, haja vista que as áreas das famílias realocadas estavam distantes e as áreas irrigadas atendiam a um pequeno número de famílias. Castro (1967) reitera que os açudes públicos não solucionaram o problema da seca e o DNOCS foi desvirtuado do seu papel.

Mais grave ainda que a miopia técnica fora a mistificação política em que caíra este organismo ao qual competia, também, a distribuição e aplicação das polpudas verbas para ajuda aos flagelados das secas. Nenhum outro organismo técnico fora tão desvirtuado em seus objetivos do que este que canalizava para os bolsos dos senhores de terras e dos seus apaziguados quase todos os recursos que deviam ser destinados a alimentar, a educar, a ajudar a viver os camponeses da região (Castro, 1967, p. 194).

Desta forma, encontrava-se a seca a seu serviço e o enfrentamento à seca estava diretamente relacionado a um paradigma tradicional fundamentado em uma perspectiva fragmentada e utilitarista do mundo, especialmente em relação à natureza (Silva, 2003). Essa abordagem reflete um distanciamento e estranhamento entre o ser humano e a natureza, guiada pela crença em uma dominação que legitima a exploração predatória dos recursos naturais em prol do crescimento econômico.

Nesse cenário, a problemática elucidada no contexto do combate à seca apresenta-se como se fosse passível de ser solucionada, assim como questões numéricas: a escassez de água é tratada por meio de soluções hídricas, a baixa produtividade, pela introdução de tecnologias inovadoras e pela modernização das propriedades, sem levar em consideração todo um contexto social e histórico no qual milhares de famílias rurais resistem ao longo tempo no Semiárido.

É possível destacar, conforme foi abordado, que a desigualdade herdada pelo antigo coronelismo se reflete ainda na contemporaneidade com novas roupagens, mas com o mesmo objetivo: conservar a estrutura de poder que privilegia algumas elites em detrimento da mão de obra barata das camadas mais pobres da população. No contexto da “Indústria da Seca”, esse aspecto é particularmente evidente na apropriação dos recursos hídricos de forma privada, mas fomentada pelo Estado.

## **4 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O SEMIÁRIDO BAIANO EM FOCO**

### **4.1 Concepções sobre Estado e políticas públicas**

As concepções sobre Estado estão vinculadas às diferentes perspectivas teórico-metodológicas que são enfocadas desde as superestruturas do capitalismo até o embate da luta de classes. As ações interventoras do Estado, por sua vez, numa direção da reprodução capitalista, são um instrumento de manutenção dos poderes das classes dominantes, de exploração da Natureza e da classe trabalhadora. Numa direção da dominação do Estado sobre o território, aliado aos conhecimentos da ciência geográfica, Ratzel (2011) concebe o Estado como a extensão da vida sobre a superfície da terra, isto é, assim como o espaço vital, esse organismo avança, recua e, onde há as relações de organização humana, se estendem à criação de Estados.

Sob a perspectiva da consolidação soberana de uma nação, um povo que não possui território não possui soberania e, por sua vez, não há Estado. O Estado como organização política do solo é constituído por uma fração da superfície terrestre, seu povo, sua extensão, sua forma e suas relações de interesse político sobre o solo, ou seja, sobre o território, como se essa organização política por si só pudesse manter os homens divididos ou unidos pela palpável relação do Estado unificador (Ratzel, 2011).

Nesse sentido, o território se torna um objeto do Estado e este o enxerga como um elemento natural, sendo a capacidade constitutiva exercida no domínio do território (solo) pelo Estado. O autor, nesse aspecto, compreende que a esfera econômica e política do Estado tende à organicidade para controle e direcionamento das individualidades características dispersas pela natureza, tendo em vista que o valor

[...] do Estado depende da sua relação geográfica com o todo do organismo estatal. Os elementos geográficos de um país que agem no sentido da sua propriedade essencial possuem a maior importância porque se adicionam a uma soma de vantagens presentes (Ratzel, 2011, p. 56).

Na concepção de Hobbes (2014, p. 143), um “Estado é considerado instituído quando uma multidão de homens concorda e pactua a um homem qualquer ou a qualquer assembleia, [...] a fim de poderem conviver pacificamente e serem protegidos

do restante dos homens”. Todavia, diante do contexto de desenvolvimento do Estado, sob a égide do capitalismo, os interesses a serem resguardados são de obrigações e ambições econômicas do mercado, e ao invés do Estado controlar a economia, na medida em que a crise estrutural do capitalismo se acentua, o aparato do mercado ressurgiu para solicitar “socorro”, o que circunscreve uma indissociável dependência.

A compreensão do Estado por meio da Política, para Mascaro (2013), ocorre através do entendimento profundo da sua posição relacional, estrutural, histórica, dinâmica e contraditória dentro da totalidade da reprodução social, superando todas as mistificações teóricas que ainda se limitam apenas a definições jurídicas ou metafísicas, como a de que o Estado é o bem comum ou legítimo. Desse modo, a compreensão do Estado só pode se fundar na crítica da economia política capitalista, baseada necessariamente na totalidade social, não na ideologia do bem comum ou da ordem estabelecida, mas no seio das explorações, das dominações e das crises da reprodução do capital.

Para tanto, esse autor incorpora o pensamento marxista no sentido de compreender o Estado a partir da sociedade capitalista, busca na dinâmica das próprias relações capitalistas a razão de ser estrutural do Estado, que se configura não como um poder neutro, mas um derivado necessário dessas relações, assegurando a troca das mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob a forma assalariada.

O Estado também revela um caráter afirmativo, à medida que influi nas garantias jurídicas e políticas que corroboram para a própria reprodução da circulação mercantil e produtiva, além de contribuir para manter o explorador e o explorado sob um único regime político e um território unificado, constituindo uma nação (Mascaro, 2013). O Estado é, na verdade, um momento de condensação de relações sociais específicas, a partir das próprias formas dessa sociabilidade. Com isso, nessa rede de relações na qual se condensa o Estado, é no capital que reside a chave de sua existência.

O Capitalismo e o Estado se relacionam no nível das formas e estruturas, não no nível da eventual contingência da captura do poder pela classe burguesa. O Estado é capitalista na medida em que põe sempre em causa, estruturalmente, sua própria existência, e esta depende da sobrevivência de tipos de sociabilidades capitalistas. Suas instituições, aparatos de governo e administração, governantes e agentes

administrativos se encontram enredados em formas políticas atreladas à manutenção dos meios que realimentam a dinâmica de reprodução do capital.

Assim, Mascaro (2013) afirma que o Estado intervém na sociedade, necessariamente, não apenas para assegurar a propriedade privada e a liberdade e igualdade formais, mas para tolhê-las em variadas circunstâncias, em favor ou desfavor de indivíduos, grupos ou classes e em benefício da manutenção, da requalificação ou da mudança do circuito geral da valorização do valor. O Estado reconfigura a sociedade e também se reconfigura de modo variado, ou seja, trata-se de um processo dinâmico.

Boron (2003) veicula essas análises por meio do entendimento do Estado, Mercado e Democracia à luz da teoria política do monetarismo. Ele introduz o pensamento Neoliberal de Friedman e sua influência como prática da ideologia burguesa, com preceitos fundamentados no império do poder do mercado, no desmantelamento do Estado de bem-estar social e contenção dos avanços democráticos. Nesse prelúdio, o entendimento é de que a imposição da lógica de Mercado monetarista caminha em contraposição aos preceitos democráticos, ao passo que o Estado é compreendido como força coercitiva de poderio, de dominação, para criação da liberdade para o mercado.

O mercado se estabelece na cooperação voluntária dos indivíduos, que, em suma, se trata de uma relação extra política completamente compatível com o ideal liberal de governo mínimo e por meio do Estado, entendido como força coercitiva e imperativa e que supõe a utilização de um aparato moderno de opressão das “liberdades econômicas”. As reflexões trazidas são substanciais para o entendimento sobre o desenvolvimento das políticas neoliberais acompanhadas da ótica do mercado, que vão ganhar corpo juntamente com o processo de reestruturação do próprio capital (Boron, 2003).

Ainda sobre o Estado, Mészáros (2011) argumenta que este é parte da ordem reprodutiva do capital, a estrutura política global de comando do sistema do capital em qualquer uma das suas formas conhecidas ou concebíveis e, dessa forma, para manter-se é imprescindível estabelecer uma ideologia administrativa que garanta a divisão das classes sociais.

Sobre essas nuances da importância do Estado, permeiam teorias com diferentes pontos de vista e corroboram na organização espacial como um instrumento de manipulação que visa à manutenção da propriedade privada ou como

meio de preservar os interesses públicos. As concepções fazem parte de um debate teórico-prático e pensar e/ou definir sobre o Estado é uma tarefa difícil, já diria Bourdieu (2014): “quase impensável”.

Segundo Bourdieu (2014, p. 35), o “Estado é o que fundamenta a integração lógica e a integração moral do mundo social, e, por conseguinte, o consenso fundamental sobre o sentido do mundo social que é a condição mesma dos conflitos a propósito do mundo social”. Essa organização é constituída e mantida por relações de poder que são impostas no desejo ao domínio e aos interesses, seja do governo ou de instâncias externas e/ou internas de cunho privado. Quanto ao povo, este compõe as massas sociais por meio das relações, com anseios de suas liberdades.

O Estado se concretiza em três elementos: o território, o povo e o poder. Esses pilares estruturantes servem como base do campo administrativo, abordado por Bourdieu (2014), que, por meio da posse do monopólio e da violência física, mantém o controle e o poder de forma legítima e simbólica. Destarte, a estabilidade do Estado está estritamente ligada aos conflitos de interesses dos indivíduos que o compõem e o enfrentamento entre os grupos faz essencialmente a ação da política. Winter (2006) revela que a política é resultado da ação social a partir das divisões sociais e, desse modo, o Estado se submete à busca da constância entre as diferenças e anseios dos grupos em meio a uma sociedade contraditória.

O processo de globalização alicerçado pelo Estado, com a ampliação e produção capitalista dos espaços na expansão geográfica para novas regiões nas diferentes escalas, é ratificado para uma dinamicidade da organização espacial, muitas vezes contraditória (Harvey, 2005). Nessa vertente, Santos (2004) disserta sobre a presença do Estado,

No mundo subdesenvolvido, a presença de Estado torna-se hoje cada vez mais necessária, devido ao agravamento simultaneamente crescente de contradições nas relações externas, ocasionadas pela crise do sistema e nas relações internas, frequentemente também críticas, herança das fases precedentes. Este fato é bem claro em países como a Índia, o Brasil, o México, sem falar da Argentina, do Irã e da Turquia (Santos, 2004, p. 225).

Essa concepção torna-se válida nos países subdesenvolvidos onde a maior presença do Estado pode conceber políticas que atinjam com maior intensidade as carências sociais, essas consideradas heranças de contextos passados que se

refletem até a atualidade do século XXI. Nessa direção, o Estado medeia, num mundo cada vez mais globalizado, sob e sobre forças externas e internas, a organização espacial. Daí a importância de pensar a construção de uma globalização mais humana, do acesso à técnica, de levar em conta as bases materiais existentes e o conhecimento produzido (Santos, 2003).

Bresser-Pereira (2010), por sua vez, informa que o Estado, em sociedades antigas, era considerado um instrumento de dominação pelas oligarquias e continua sendo um instrumento de dominação de uma sociedade liberal liderada pela classe burguesa, mas “[...] nas sociedades democráticas, apesar de não se pode descartar o conceito de classe dominante, o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação e da sociedade civil” (Bresser-Pereira, 2010, p. 117).

O Estado passou e passa por mudanças à medida que o poder se renova pela política, para que as ações econômicas e sociais, numa sociedade democrática, sejam pautadas em um objetivo comum, o do povo, embora em um mundo capitalista isso requeira coalizão de interesses, pois “Os cidadãos não vivem isolados, eles são parte de subsistemas sociais, que são orientados por interesses” (Bresser-Pereira, 2010, p. 121). A sociedade é contraditória e está dividida em grupos sociais distintos, mas que possuem confluências: grupos étnicos, de gênero, de orientação sexual, dentre outros, no entanto as coalizões são feitas por outros tipos de grupos, os monopólios econômicos, estes, sem dúvida, atuam por meio do Estado no controle das ações, ainda que para isso uma classe dominante, que não se mantém sozinha no arbítrio, precise de outras classes para se manter no poder político.

Os acordos por meio do Estado estão acontecendo a todo tempo e as influências decorrentes disso afetam os territórios e os povos. Na tradição marxista, abordada por Bourdieu (2014), “o Estado não é um aparelho orientado para o bem comum, é um aparelho de coerção, de manutenção da ordem pública, mas em proveito dos dominantes” (Bourdieu, 2014, p. 36). Assim, são visíveis as críticas ao Estado, pois é um campo de poder e, seguindo essa lógica, estaria a serviço dos dominantes.

Destaca-se que as coerções do mercado financeiro expõem os estados-nação mais fragilizados, o que causa ainda mais desigualdades. Contudo, Piketti (2014) aborda uma outra concepção para a atuação do Estado numa posição social mais justa, embora não seja uma tarefa fácil, porquanto “O desenvolvimento de um Estado fiscal e social está intimamente ligado ao processo de construção de um Estado,

simples assim” (Piketti, 2014, p. 610). Desse modo, a herança colonizadora que persiste nos países pobres impermeabiliza a perspectiva de construção daquilo que o autor chama de Estado fiscal e social.

Piketti (2014) apresenta uma abordagem de redimensionamento das ações do Estado, de modo que haja uma “redistribuição moderna e, em especial, o Estado social estabelecido nos países ricos ao longo do século XX foram construídos em torno de um conjunto de direitos sociais fundamentais: o direito à educação, à saúde e à aposentadoria” (Piketti, 2014, p. 600). Assim, cabe pensar novos arranjos que delineiem as ações do Estado por meio das aberturas democráticas que o Brasil possui nos dias de hoje e, embora seja difícil competir com o capital monopolista, são necessárias medidas que visem às liberdades e a redução das desigualdades.

Harvey (2017) traça uma perspectiva que estabelece a reflexão sobre qual o papel a ser desempenhado no campo das políticas públicas em meio a um Estado corporativo, ancorado em garantir a exploração capitalista. A função da Geografia, como ciência estratégica, outrora, tem gerado, cada vez mais, pautas isoladas, o que pode dificultar o processo de mudança da realidade concreta.

Para compreender a realidade e estar nela é necessário, antes de qualquer intervenção e dentro dessa compreensão, observar que as estratégias de combate à pobreza devem acompanhar e analisar, segundo Araújo (2000), as causas da pobreza, e no Brasil, mais especificamente no Nordeste, existem diversos fatores que ainda contribuem para os índices de tal situação. É válido ressaltar que a manutenção e permanências de problemas antigos devem compor o gerenciamento de novas políticas, para que, de forma descentralizada, cheguem aos sujeitos e supram suas necessidades, inclusive a de água, tema central no semiárido e neste trabalho. Por conseguinte, as políticas devem apresentar um papel não só de transformação socioeconômica no espaço em que está inserida, mas também para aqueles que têm o direito a elas, a fim de que possam se identificar nesse espaço.

Daqui em diante, o conceito “Política Pública” será discutido para uma melhor compreensão do papel que elas exercem em meio às problemáticas existentes no espaço e as complexidades na sua atuação. Aprofundar essas questões, embora não faça parte dos conceitos e categorias geográficos, é essencial, uma vez que o espaço geográfico é impactado pelas ações do Estado, como também não estatais (Santos, 2020).

O termo “política pública” pode parecer uma redundância, na medida em que toda política é, em essência, pública, o que requer um esforço para referenciar conceitos, de modo a estabelecer as bases para uma discussão. Não basta, aqui, uma conceituação simples, tal como aquela que define política pública como programa de ação governamental. Este conceito pode expressar diferentes dimensões dos processos que envolvem a decisão e a intervenção do Estado sobre determinada realidade ou, ainda, incorporar mecanismos e estruturas de tomadas de decisão ou implementação de ações mais ou menos sujeitas a controles sociais (Melazzo, 2010).

Secchi (2012) define política pública da seguinte forma:

[...] é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos esta definição em detalhe: uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (Secchi, 2012, p. 2).

As políticas públicas emergem, em sua maioria, de um problema público, isto é, se possui uma adversidade em um lugar, região ou país que afete um grupo ou grupos, faz-se necessário pensar e implantar políticas públicas no intuito de solucionar as problemáticas existentes. As perspectivas das políticas públicas vão além das esferas governamentais, pois o governo, com a sua estrutura administrativa – executivo, legislativo e judiciário –, não é a única instituição capaz de promover ações voltadas para a comunidade (Heidemann, 2009). Se o problema público é o meio pelo qual é definido se uma política é pública ou não, trata-se de um outro debate, mas se há a intenção de responder a qualquer problemática pública tem-se, então, uma política. Assim descreve Medellín (2004):

[...] a recuperação do conceito de público reafirma a natureza pública das políticas públicas na medida em que permite especificar que o objeto das políticas está nos espaços de relacionamento que ocorrem entre a sociedade e o Estado. São as áreas de interação entre uma e outra que justificam a diferenciação entre políticas privadas, políticas estaduais e políticas públicas (Medellín, 2004, p. 48)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Tradução nossa: [...] la recuperación del concepto de lo público reafirma la naturaleza pública de las políticas públicas en la medida que permite precisar que el objeto de las políticas está en los espacios de relación que se producen entre la sociedad y el Estado. Son esos terrenos de la interacción entre

Para Secchi (2012), as políticas públicas podem ser originadas, em princípio, com a abordagem estatista e não estatista; a primeira é considerada estatista por ser concebida por atores políticos vinculados ao Estado: propostas encaminhadas pelos vereadores e deputados, por exemplo. Já a segunda, também classificada como multicêntrica, ao contrário da estatal, formula políticas públicas por meio de: organizações privadas, organizações não governamentais, concentrando nos sujeitos sociais o seu principal objetivo. Trata-se de propor políticas para interferir num problema público, independentemente da jurisdição que a instituição possui.

Estas concepções são importantes nas definições que são feitas ao tratar dos agentes estatais e não estatais que fazem parte das políticas públicas no semiárido brasileiro. Esse posicionamento teórico possui algumas incoerências apontadas em relação às políticas públicas, como se fosse, em geral, visão, algo positivo generalizado para todos os sujeitos sociais presentes no espaço. Nessa perspectiva, as expressões surgem como algo neutro e consensual, supostamente voltadas para o bem público (Fonseca, 2013).

Ao indicar que as políticas públicas são voltadas para um bem público, esta definição pode estar atrelada a interesses de um grupo ou do próprio Estado na tentativa de encobrir outras ações como formas de sanar um problema público criado. Dessa forma, o autor destaca a necessidade de sair das armadilhas das políticas públicas consideradas consensuais presentes num discurso que se torna caro aos grupos sociais, pois as políticas são emergidas por intermédio de fatores que fogem da neutralidade e são direcionadas para as demandas de um ou mais grupos. (Fonseca, 2013).

Melazzo (2010) exprime o panorama das políticas públicas como conteúdos particulares que se expressam em diferentes matérias ou campos de atuação governamental, como também pode fazer referência aos processos políticos próprios da ação e, ainda, às instituições políticas. Mesmo assim, essa tríplice possibilidade de compreensão do termo deve ser melhor elucidada. É fato que as políticas públicas envolvem preferências, escolhas e decisões, o que remete sua discussão para os mecanismos individuais e coletivos desde a fase de planejamento, passando por sua execução e, também, na fase de avaliação de seus resultados.

---

uno y otra los que justifican la diferenciación entre políticas privadas, políticas estatales y las políticas públicas.

A respeito das políticas públicas, podem ser inferidas enquanto espaço de lutas e busca de construção de direitos, afirmando-se uma visão que politiza sua discussão, na medida em que as referências não são pautadas somente nas decisões do Estado, isto é, veicula uma concepção que não situe o Estado como único e inevitável centro possível do debate. Ele deve incorporar a dimensão essencialmente conflitiva de interesses e grupos de interesses, próprios da sociedade, estando segmentada por meio de elementos que direcionam as tomadas de decisões (Melazzo, 2010). Para Grisa (2012):

A elaboração de uma política pública envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade sobre a qual se intervém e é através desta imagem, denominada “referencial de uma política pública”, que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem suas ações (Grisa, 2012, p. 35).

É preciso tomar consciência do caráter normativo de toda política pública e seu referencial, o qual pode estar mais ou menos explícito, claro ou ambíguo nos trâmites e nas decisões governamentais, o que exige um trabalho de análise dos objetivos da política por parte do pesquisador/elaborador, como, por exemplo, estudo de reuniões e documentos preparatórios à política, saber quem define e como se deu o processo de construção das normas da ação pública (governos, partidos, eleitores, pesquisadores, sociedade civil), ou seja, analisar o Estado também nas políticas de articulação significa considerar que nem todas as medidas reunidas estarão coerentes com os preceitos dos agentes interlocutores (Grisa, 2012).

Sabatier e Weible (2007), citados por Grisa (2012), dialogam acerca dos embates entre ideias e coalizões de interesses que estão em permanente conflito, cada uma tentando impor suas referências e buscando realizar seus objetos de ação coerentes com o sistema de crenças – com seus vínculos carregados ideologicamente. No processo de coalizões, enquanto uma é dominante as demais minoritárias; neste caso, geralmente, o dominante é aquele que consegue impor sua visão no processo de implementação das políticas públicas, dependendo dos recursos de que dispõe, sejam financeiros, aparato técnico, apoios políticos e da opinião pública, membros em posição de autoridade política, habilidade de liderança, sendo essas algumas das formas de supressão de demandas marginalizadas e garantia da ação nesse campo.

Onde é preeminente o conflito entre duas ou mais coalizões, acaba-se por traçar um vetor de aprendizado orientado pelas políticas públicas em que os atores podem imprimir e desenvolver análises, o que seria uma forma de crescerem intelectualmente no debate, porém acabam por defender seus valores-chave e são menos receptivos a refletir e modificar estes valores, o que resulta em reafirmar as diferentes posições sobre o que modificar tendo em vista novos conhecimentos elementares (Grisa, 2012).

De modo singular, pensar e executar políticas públicas são ações veementemente necessárias a um conhecimento científico com embasamento empírico pautado num debate que envolva as coalizões e interesses para a formação de consensos. Esse ambiente é fundamental para dar continuidade ou, até mesmo, frear a atuação do governo e Estado no aniquilamento de políticas públicas tão caras à sociedade, conquistadas a duras penas.

No âmbito da organização social brasileira, e especificamente no Nordeste, marcada por um processo centralizador do Estado brasileiro, Araújo (2000) constata que muitas dessas políticas públicas não são eficazes, encontrando, até hoje, dificuldades na gestão de políticas, haja vista que as coalizões verticais acabaram por intensificar os processos desiguais na região. Dentro desse aspecto, mas numa perspectiva multidimensional, surge o rural, como abordam Grisa e Schneider (2015):

Neste período recente que compreende as três últimas décadas, novas relações entre Estado e sociedade civil foram estabelecidas, espaços de participação social foram criados, novos atores políticos emergiram e foram reconhecidos como sujeitos de direito, criaram-se regras e instrumentos de política pública que foram institucionalizados, e novos referenciais globais e setoriais orientaram as ações do Estado e permitiram redefinir regras e compreensões que afetaram mais ou menos as condições socioeconômicas da população, especialmente a do meio rural (Grisa; Schneider, 2015, p. 20).

Em meio à diversidade do espaço rural brasileiro e do semiárido, uma vez que uma significativa parcela da população ocupa e trabalha neste, é válido que haja políticas públicas no e para o espaço rural. Grisa e Schneider (2015) analisam que as políticas públicas, conjunturas sociais, políticas e econômicas possibilitaram novas configurações no desenvolvimento do espaço rural brasileiro. No caso do Nordeste, é válido ressaltar que a manutenção e permanências de problemas antigos devem compor o gerenciamento de novas políticas, para que, de forma descentralizada, cheguem às pessoas, sobretudo aos agricultores familiares, e supram suas

necessidades, inclusive a de água no semiárido. No meio rural, por sua baixa densidade demográfica em relação ao meio urbano, o interesse da máquina pública pela resolução dos problemas públicos é reduzido, principalmente quando o Estado está a serviço de nichos.

#### **4.2 O Estado como vetor do planejamento no Nordeste: a atuação da SUDENE**

O desenvolvimento do Nordeste, nos últimos quinhentos anos, teve intrínseca relação com as atividades agroexportadoras, alimentadas por meio do intenso processo de centralização econômica aliado ao histórico do controle dos meios de produção, seja pela burguesia agrária ou urbana. Esse quadro se instala de diferentes formas na região, sobretudo nas diversas condições socioambientais presentes no semiárido nordestino. Pensar o desenvolvimento do Nordeste é pensar o desenvolvimento, também, das áreas semiáridas.

Nessas conjecturas, no século XX foram diversas as formas do Estado em traçar medidas, ora de forma ordenada, ora sem um planejamento estruturado, que pensasse primariamente na população mais vulnerável, a fim de inserir políticas públicas capazes de sanar a falta de infraestruturas, de saneamento e para a geração de empregos. Nesse período, a visão do Estado sobre o Nordeste era de uma economia primária, contrapondo-se ao centro-sul do país, que se apoiava no desenvolvimento dos setores secundários e terciários.

Consoante Rocha (2011), a população nordestina encontrava-se dispersa no interior da região, tendo maior contingente populacional em áreas litorâneas, onde, naquele momento, havia a predominância do cultivo da cana-de-açúcar. A porção interiorana representa área de baixa densidade demográfica. Nessa parte, a atividade agrícola voltada para a subsistência, e a produção de algodão, de sisal, de cacau e a criação de gado, atendiam aos interesses das indústrias têxteis e à demanda do comércio internacional.

As maiores cidades nordestinas, em sua maioria, as capitais, representavam centros de atividades comerciais e administrativas, os quais sofriam com o inchaço urbano decorrente do êxodo rural. Esse processo contribuiu para o aprofundamento de problemas urbanos, somado também à falta de investimentos públicos em obras

de infraestrutura, como: habitação, saneamento básico, saúde, educação, transporte coletivo, lazer e abastecimento (Rocha, 2011).

De acordo com Castro (1980) a infraestrutura do Nordeste, na metade do século XX, possuía sérios problemas de escoamento, especialmente, rodovias, ferrovias e portos, como também a produção e distribuição de energia. Esses elementos atrelados à pouca integração com as demais regiões brasileiras faziam do Nordeste um arquipélago, inferior à gama de crescimento industrial do Centro-sul. Ainda hoje o problema de escoamento da produção persiste, sobretudo aos pequenos produtores nordestinos, visto que a política de financiamento do Estado para as redes de comercialização e escoamento é preterida em relação aos incentivos de produção agrícola através de bancos.

Segundo Castro (1980) e Rocha (2011), as indústrias têxteis, de alimentos e de óleos vegetais contavam somente com a mão de obra local, a qual era barata e abundante, uma vez que a indústria da região possuía inferioridade tecnológica e administrativa, além de seus sítios industriais estarem espacialmente dispersos, distantes dos grandes centros, impossibilitando o desenvolvimento industrial do Nordeste. Para o autor, a economia nordestina era dependente do câmbio comercial internacional, e este se apresentava instável diante do pós-guerra, o que resultou em um déficit da balança comercial.

Esses fatores impulsionaram a migração da população nordestina em direção ao Sudeste e Sul, assim como a concentração do capital internacional e industrial, e ao Nordeste restou uma imagem da incapacidade produtiva da não integração, falta de competitividade, da seca e da pobreza, já que também a classe dominante se apropriava e era favorecida com tal situação (Rocha, 2011). Em face ao desequilíbrio econômico do país, caberia ao Estado a necessidade de uma política de planejamento regional para o Nordeste.

Paralelo a essa conjuntura, Celso Furtado, economista e então integrante da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), expõe em 1958, diante de uma das secas mais emblemáticas, que o modelo até então aplicado pelo Estado encarava o problema das secas de forma equivocada, pois não era a seca a verdadeira fonte de grandes e repetidos flagelos, mas sim da estrutura produtiva e social nordestina face a esse fenômeno natural e inevitável (Mendes, 2017).

Sob a coordenação de Furtado foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que, logo depois, viria a fundamentar a

SUDENE. Furtado alinhava a ideia desenvolvimentista à proposta do governo de Juscelino Kubitschek de transição da economia predominantemente agropecuária para uma industrialização mais intensa e que não se centrasse apenas no centro-sul do país. Mantega (1984) observa esse cenário como a conjugação do interesse pelo desenvolvimento nacional e do avanço do capital internacional impulsionado pelo imperialismo do pós-guerra e salienta que:

[...] o ideário desenvolvimentista surge por ocasião desse cruzamento entre o avanço das relações de produção e forças produtivas capitalistas nos países de ponta da América Latina e a solidificação da etapa mais avançada do imperialismo. A rigor o desenvolvimentismo não foi apenas o principal intérprete das novas forças socioeconômicas da “periferia”, mas foi também o padrinho da feliz união entre a acumulação industrial local e o novo imperialismo. Em outras palavras, esse ideário não se limitou às fronteiras da produção teórica acadêmica, mas enveredou para o campo da política econômica, do planejamento governamental e inspirou a formulação de “planos de desenvolvimento” (Mantega, 1984, p. 2).

Em outro aspecto, com a deficiente dinâmica e a característica e incapaz base produtiva do setor agroexportador instalado na região Nordeste, frente ao crescimento econômico no Sudeste movido pela indústria, o referido grupo apontou medidas para estimular a industrialização da região como forma de superar as dificuldades geradas pela velha base nordestina (GTDN, 1959). No relatório, uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste apresenta o plano de ação com as seguintes diretrizes:

a) Intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; b) Transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada; c) Transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente às secas; e d) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estão em condições de receber excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida (GTDN, 1959, p. 12).

Do ponto de vista do conjunto da economia nordestina, a seca constitui uma crise de produção frente à sua vulnerabilidade da produção de subsistência. Tal plano foi apresentado com vistas à superação dos ditos “desequilíbrios regionais” por meio

de um processo de industrialização que tomasse como base a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira mediante a indústria de base que aproveitasse as matérias-primas regionais, diante das condições favoráveis existentes em relação aos insumos e a disponibilidade de mão de obra barata (Vale, 2020). Esse processo evidenciado pela modernização da agricultura intensificou ainda mais a pobreza aos pequenos agricultores, e aqui cabe a analogia da obra literária *Morte e Vida Severina*,<sup>16</sup> que retrata esse quadro ao chegar em um canavial em sua trajetória de retirante, quando o personagem lamenta a ausência de pessoas, tendo só plantação de cana de açúcar.

Mendes (2017) ressalva que a Superintendência não era apenas permeada pelo discurso desenvolvimentista, ela também contribuía para a formulação e difusão desse ideário. Em um projeto inteiramente novo, a crença nas propostas aparece como aposta racional vinculada à noção de planejamento econômico junto a uma paixão pela questão regional, como talvez uma “religião” abordada por Francisco de Oliveira. As atividades iniciais do grupo consistiam em treinar pessoal e realizar pesquisas para fundamentar o Plano Diretor que causasse a modernização dos espaços Nordesteiros.

Com o início da ditadura foi interrompida a experiência proposta no preâmbulo da SUDENE. Esta continuaria a existir, mas seu caráter seria modificado de forma profunda e irreversível, em que, mais uma vez, se percebe como as políticas públicas são voltadas aos interesses dos grupos dominantes e não ao bem comum. Nessa nova roupagem, finalmente foi capaz de executar o programa de industrialização concebido por Furtado, mas sem o conjunto de reformas que contemplava o projeto original (Mendes, 2017).

Araújo (1997) enfatizava que a percepção da realidade econômica nordestina precisava de uma análise detalhada, contudo defendia novos focos de dinamismo, naquele período de atuação da SUDENE, com a criação de polos, frentes de expansão ou enclaves de centros produtivos.

Dentre eles, cabe destaque para o complexo petroquímico de Camaçari, o pólo [sic] têxtil e de confecções de Fortaleza, o complexo minero-metalúrgico de Carajás, no que se refere a atividades industriais, além do pólo [sic] agroindustrial de Petrolina-Juazeiro (com base na agricultura irrigada do submédio São Francisco), das áreas

---

<sup>16</sup> Livro de poema regionalista do escritor brasileiro João Cabral de Melo Neto, publicado em 1955.

de moderna agricultura de grãos (que se estendem dos cerrados baianos atingindo, mais recentemente, o sul dos estados do Maranhão e do Piauí), do moderno pólo [sic] de fruticultura do Rio Grande do Norte (com base na agricultura irrigada do Vale do Açu), e dos diversos pólos [sic] turísticos implantados nas principais cidades litorâneas do Nordeste (Araújo, 1997, p. 13-14).

Nesse contexto, o perfil industrial do Nordeste foi alterado, isto é, mudou-se de uma relativa indústria de bens não duráveis de consumo para um relativo crescimento do segmento voltado à produção de bens intermediários. Esse processo de transição é marcado pelos incentivos da SUDENE, que, de acordo com Araújo (1997), foi segmentado tanto para a área de insumos quanto para a nova base agrícola, sobretudo para o beneficiamento de frutas.

Nos anos 1970, sob uma política nacional de desenvolvimento e com estratégias definidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), foram direcionados efetivos investimentos públicos à dinâmica da economia nacional, num contexto internacional de crise. Incluiu-se, nessa tendência, sobretudo a área da energia (Eletrobrás) e mineração e, nesse caso, cabe abordar a Petrobras na implantação do polo petroquímico de Camaçari e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) no Maranhão com a criação complexo de Carajás (Araújo, 1997).

O crescimento do Nordeste em descompasso com o do Brasil fez a região receber, em 1985, 17% de todos os recursos nacionais, contrapondo os 13% de 1970. As exportações duplicaram o valor de 1975 e 1990, passou de US\$ 1,5 bilhão no primeiro ano para US\$ 3 bilhões no último, respectivamente. Nesse aspecto, merece destaque o estado da Bahia por ter triplicado seu valor exportado (de US\$ 525 milhões para US\$ 1,5 bilhão) (Araújo, 1997).

Nos anos 1990, após a redemocratização, observou-se uma ruptura com o padrão predominante nas décadas anteriores no Brasil. Se, antes, a prioridade era a construção de uma base econômica que operava majoritariamente no espaço nacional influenciada por agentes econômicos transnacionais, o processo em cena resultou na desconcentração de atividades em regiões periféricas do país e, no caso singular, o Nordeste. A partir de uma lógica neoliberal as políticas regionais e a atuação de empresas estatais passaram a fazer parte de novos interesses governamentais orientados pelo mercado perante a crise apresentada pelo Estado (Araújo, 1997).

Diante do que a autora aborda, cabe destacar que a presença do grande capital na região foi muito seletiva, tanto na sua distribuição espacial quanto nas atividades econômicas. Tal controle do capital do segmento industrial instalado no Nordeste com apoio da SUDENE demonstra que a recente expansão industrial não é fruto da ação do empresariado local, mas sim de grandes grupos econômicos, em sua maioria, nacional ou internacional. Como é o exemplo, no micro contexto, das barragens que também acabam servindo para enriquecer mais ainda os donos de grandes terras e o pequeno produtor é expulso para as margens da subsistência.

De forma elementar, Vale (2020) analisa que tal proposição como central nas ações SUDENE revela que a estruturação da indústria não proporcionou um crescimento econômico devido aos interesses internos e externos à região e ao país, pois essa integração mostrou-se contraditória na lógica da reprodução do capital no território, e que, naquele momento, mais que nos anteriores, estava vinculado às necessidades e regras do mercado e em segundo plano às da região nordeste.

Em suma, mesmo que, inicialmente, as ações propostas pela Superintendência tenham sido pensadas para um desenvolvimento mais enfático e menos díspar entre as demais regiões do país, há de se afirmar que no capitalismo não se pode manter esse equilíbrio almejado por Celso Furtado, porque qualquer planejamento, nessa linha ideológica, está condicionado a um sistema de conflitos de classes imbricado, uma vez que há conflitos de interesses distintos entre capitalistas e os detentores da força de trabalho. Nesse ponto crucial, a miséria e o “atraso” são elementos de uma totalidade organizada de forma estrutural (Andrade, 1988).

Nessa mesma linha, Bernardes (2007) salienta que os efeitos e resultados do novo Nordeste promovido no fim do século XX são, por um lado, os novos empreendimentos industriais, os grandes complexos turísticos no litoral, a moderna agricultura irrigada, sobretudo no vale do São Francisco, aliada às ações da Companhia de Desenvolvimento dos vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF) e, por outro, a expansão de uma miséria que se expõe, hoje, em todos os aglomerados urbanos da região, com um intenso processo de favelização não somente nas capitais ou cidades médias.

No último mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), diante da pressão das denúncias de que a SUDENE estava envolvida na prática do clientelismo, o órgão foi extinguido pela Medida Provisória 2145/2001. Todavia, no início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, por meio do Projeto de Lei

Complementar nº 91/2003, constituiu-se o retorno da Superintendência que, após passar por tramitação no Congresso, foi aprovada em 2007, com a lei complementar nº 125, de 3 de janeiro (FGV, 2009)

Esse novo ciclo da SUDENE, de acordo com Leitão (2010), está pautado numa política de desenvolvimento regional equivocada, pois a questão regional deve ser tratada como Política de Estado e não de governo e aqui se abre um parêntese para a instabilidade do Estado brasileiro que na década de 2010 e início da década de 2020 tem sido desmontado frente aos constantes ataques às instituições, sobretudo após 2016. Isso se realiza também com o esfacelamento das políticas públicas para o Nordeste.

No quadro mais recente, foi sancionado pela SUDENE em 2023 o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE). Esse documento infere, de maneira superficial, as estratégias para o desenvolvimento do Nordeste e na questão da água no semiárido pouco tem se alterado a lógica solutiva para o desenvolvimento. Voltadas mais para a questão do incentivo às práticas de empreendedorismo, pode-se evidenciar duas faces: o financiamento de pequenos empreendedores sem a devida capacitação ou alinhamento da ideia do empreendedorismo como única saída para o desenvolvimento local sem o acompanhamento posterior. Tal dimensão é perigosa, como aponta Antunes (2019), em razão da responsabilização do indivíduo quanto ao êxito da atividade econômica desempenhada, da mesma forma que o Estado transfere a responsabilidade do desemprego estrutural e da precarização do trabalho e sem as mínimas garantias sociais necessárias ao trabalhador. Eis o cerne do problema de como o capitalismo é um hábil construtor de narrativas, cujo objetivo é maximizar a produção de capital perpetuando, de maneira capilarizada, a desigualdade.

No que tange à política hídrica, tal documento não avança. Aliado ao Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), que recomenda estudo de detalhamento de planos de desenvolvimento regional, que promova uma atualização e análise integrada da factibilidade das demandas associadas, o principal destaque é a continuidade da execução da transposição do Rio São Francisco a outrem. São identificadas as intervenções do Canal do Sertão Pernambucano, Canal do Xingó, Canal do Sertão Baiano/Eixo Sul, Canal de Integração do Sertão Piauiense/Eixo Oeste, Canal do Sertão Alagoano, Ramal Entremontes em Pernambuco, Cinturão das

Águas do Ceará (CAC), Canal Acauã-Araçagi/Vertentes Litorâneas na Paraíba (SUDENE, 2023).

Na mesma tela, de forma tímida, denota-se que a expansão da oferta de água para atender as populações do semiárido deve ser combinada com a redução da vulnerabilidade dos sistemas hídricos, além da gestão e criação de mecanismos indutores da racionalização da demanda, onde são elencadas algumas alternativas de combate à escassez hídrica:

- racionalização e redução do uso da água em períodos de seca, visando à minimização de conflitos de uso da água através do monitoramento e planejamento das demandas e 156 ofertas hídricas existentes;
- mecanismos de alocação negociada de água entre usos e usuários, evitando ineficiências e considerando a boa disponibilidade de água como um ativo o desenvolvimento do País;
- reuso de águas já utilizadas, sobretudo na agricultura, na indústria, na recarga de aquíferos;
- dessalinização de águas salobras, oriundas de poços no Semiárido. Isto já vem sendo feito e precisa ser acompanhado e incentivado, especialmente no tocante aos impactos ambientais. A recente criação pelo Governo Federal do Centro de Tecnologias sobre Dessalinização, em Campina Grande, pode significar um impulso à esta atividade;
- dessalinização de água do mar, sobretudo para complementar o abastecimento de cidades costeiras, a exemplo do que já está sendo planejado para a cidade de Fortaleza (SUDENE, 2023, p. 112).

Diante de tal quadro, não se percebe, ainda previamente, uma preocupação com os agricultores familiares do semiárido. Tais “alternativas” atreladas ao reuso, racionalização, dessalinização se apresentam como estratégias questionáveis para a realidade em questão, além de culpabilizar, de certa forma, mais uma vez, os sujeitos sociais pela falta do acesso e demanda por água. Ademais, esbarra em dificuldades tecnológicas sérias, pois o processo de dessalinização da água, por exemplo, é um projeto caro, principalmente em grande porte.

Da mesma forma, a equivocada política nacional de desenvolvimento regional em questão (da SUDENE) envolve dois problemas estruturais: a carência de respaldo político dos órgãos de planejamento e o déficit democrático destes órgãos frente à pouca participação das populações diretamente interessadas, ao passo que torna a execução planos regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social cada vez mais verticalizada (Leitão, 2010).

Em paralelo, o que deveria ser uma instituição de repasse estratégico para a economia nordestina com a participação do estado se transformou, desde o século passado, em um mecanismo de incentivos na transferência de capital para a esfera privada e o que se pretendia como desenvolvimento em todas as condicionalidades (Sen, 2009) foi substituído por uma política de concentração da atividade econômica inter-regional e no país, de modo geral. A finalidade de uma política de incentivos regionais é atrair uma empresa para uma região pouco desenvolvida e, para tal, deve-se reconhecer a natureza institucional das empresas. Caso não seja pautada nesse instrumento, a promoção do desenvolvimento regional não produzirá resultados de longo prazo (Pedrosa Junior; Andrade; Bonfim, 2011).

North (1990) é assertivo ao indicar que o desempenho econômico é função das instituições e sua evolução da continuidade entre o passado, o presente e o futuro, uma vez que a explicação dos fenômenos econômicos e sociais decorre do “arcabouço dentro do qual as interações humanas acontecem” (North, 1990, p. 4). Nele se limita a ação humana diante das decisões que são tomadas pelos agentes públicos para fomentar arranjos institucionais em que as mudanças institucionais acontecem como resultado de negociações políticas. Assim, nem sempre as decisões são as melhores escolhas, a essas, no caso particular do Brasil, é frequente a justaposição de interesses de quem está à frente das instituições no mapeamento e destinação dos recursos.

A política de incentivos pautada apenas na distribuição de recursos públicos repete uma paisagem de ex-empreendimentos incentivados, no Nordeste, e a superação do atraso da região não acontece sem uma grande reforma nas instituições diretamente responsáveis pela manutenção do *status quo* e no desperdício de dinheiro público. A SUDENE teve importância seminal, todavia, se a instituição permanecer como um banco, não fará jus ao sobrenome que recebe (Pedrosa Junior, Andrade; Bonfim, 2011).

Em relação ao Semiárido, cabe, aqui, retomar o pensamento entonado por Celso Furtado no fim dos anos 1980 sobre a política apresentada: “[...] não se trata de ‘combater’ as secas, e sim, de conviver com elas, criando uma agropecuária que tenha em conta a especificidade ecológica regional” (Furtado, 1989, p. 44). Daí a necessidade de mudar a orientação política do governo, ao passo que as condições ambientais não poderiam ser alteradas e sim incorporar a economia do semiárido à

irregularidade climática e preparar a população para enfrentar os desafios impostos pela seca.

A crítica realizada contra a ideia de combate à seca concentra-se, sobretudo, na exploração política da miséria das populações nos períodos de seca onde se verificou e ainda persistem ações assistenciais emergenciais em que seu montante depende, dentre outros fatores, do grau de calamidade do município ou região, da disponibilidade de água para consumo humano. Esse panorama contribuiu para a manutenção de práticas seculares da centralização dos recursos públicos, bem como das ações, não diminuindo ou solucionando os efeitos das secas.

A partir de então, surge a necessidade de tecnologias adequadas à realidade do semiárido capazes de incluir alternativas que expressem o sentido de adaptar-se ao clima e demais condições ambientais, propondo outras formas de um desenvolvimento mais horizontalizado e não puramente econômico. As tecnologias sociais são, por exemplo, uma possibilidade de convivência com o semiárido aliado ao acesso democrático à água, principalmente nos espaços rurais, bem como organizações de assistência técnica e de extensão rural que estejam imbuídas nesse processo.

### **4.3 Políticas públicas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural**

Em meio à diversidade do espaço rural brasileiro, uma vez que uma significativa parcela da população ocupa e trabalha nesse espaço e essa atividade tem sido responsável, em grande parte, pelo abastecimento e manutenção da alimentação do país, é necessário que haja políticas públicas no e para o espaço rural, onde se verifica uma dimensão e diversidade produtiva.

A adoção de políticas públicas desvinculadas dos sujeitos é um dos aspectos que causam a inviabilidade das mesmas. Quanto ao Nordeste, percebe-se que os interesses que envolvem a produção e execução das políticas públicas são mais complexos do que se imagina, visto que os gestores públicos dessas políticas nem sempre estão de acordo com os pressupostos do objetivo da política, que é proporcionar um benefício para uma realidade que carece do mesmo, de forma democratizada.

Para além disso, a organização social frágil, herança de um processo centralizador do Estado brasileiro (Araújo, 2000), apresentou políticas públicas não

eficazes, encontrando, até hoje, dificuldades na gestão de políticas, haja vista a sociedade, de modo geral, que não estava habituada a participar. Num outro aspecto, o espaço rural se insere nesse contexto, como abordam Grisa e Schneider (2015):

Neste período recente que compreende as três últimas décadas, novas relações entre Estado e sociedade civil foram estabelecidas, espaços de participação social foram criados, novos atores políticos emergiram e foram reconhecidos como sujeitos de direito, criaram-se regras e instrumentos de política pública que foram institucionalizados, e novos referenciais globais e setoriais orientaram as ações do Estado e permitiram redefinir regras e compreensões que afetaram mais ou menos as condições socioeconômicas da população, especialmente a do meio rural (Grisa; Schneider, 2015, p. 20).

Grisa e Schneider (2015) analisam que as políticas públicas, conjunturas sociais, políticas e econômicas possibilitaram novas configurações no desenvolvimento do espaço rural brasileiro. Trata-se de uma análise das políticas públicas visando à agricultura familiar no país, que perpassa três gerações: a primeira geração com intenção agrícola e agrária, a segunda direcionada para políticas sociais e assistenciais e a terceira geração se orientaria pela construção de novos mercados orientados pela segurança alimentar e nutricional e sustentabilidade ambiental (Grisa; Schneider, 2015).

Entende-se que a “primeira geração” de políticas foi predominantemente de orientação do Estado em meio a uma conjuntura de mudança político-econômica liberal, mas com a presença de forças sindicais e movimentos sociais que passaram, após o período ditatorial, a ter uma capilaridade maior e fortalecer as políticas públicas de reforma agrária e para a agricultura familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)<sup>17</sup>.

A “segunda geração” baseou-se nas políticas sociais de cunho assistencial, com os governos neoliberais em meados da década de 1990, iniciando programas de combate à pobreza e à miséria, como o Programa Bolsa Família (PBF). Posteriormente, os autores consideram uma “terceira geração” de políticas públicas, à qual vinculam a estruturação de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar, a

---

<sup>17</sup> É um Programa Federal criado em 1996 que possui o objetivo de fortalecer as atividades desenvolvidas pelos Agricultores Familiares por meio de financiamentos ligados à ações e serviços agropecuários e não agropecuários.

exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Dentro dessa compreensão, as estratégias de combate à pobreza devem acompanhar e analisar, segundo Araújo (2000), as causas da pobreza no Brasil e no Nordeste, pois existem diversos fatores que ainda contribuem para os índices de situação de pobreza. Assim, é válido ressaltar que a manutenção e permanências de problemas antigos devem compor o gerenciamento de novas políticas, para que, de forma descentralizada, cheguem aos agricultores familiares e supram suas necessidades, inclusive a de água no semiárido.

Por conseguinte, as políticas devem apresentar um papel não só de transformação econômica no espaço a que se dirigem, mas sim de garantia de direito para aqueles que a quem é devido, a fim de que possam se inserir no meio social. Para tanto, é necessário não apenas ser beneficiário de uma política pública, mas também construir um espaço de participação que ainda não se concretizou. Esse espaço de diálogo para a produção do conhecimento não acontece com todas as políticas e mesmo sem essa participação efetiva muitas são implementadas sem ter um acompanhamento técnico junto à população, independentemente de como essas pessoas se estabelecem no seu circuito de produção e meio de vida.

Na contextualização da inserção das políticas no meio rural do semiárido nordestino, percebe-se que a quantidade de projetos públicos para promover o desenvolvimento da região foi significativa e contraditória, visto que o problema central continua: por que o sonhado desenvolvimento social-econômico esperado no Nordeste não se concretizou? Ou, pelo menos, de forma mais abrangente? Dada essa constatação, destaca-se que, “apesar da persistência dessa problemática, a história mostra que, desde as primeiras secas até os dias atuais, o Nordeste recebeu muitas políticas públicas, as quais visaram principalmente ao combate à seca, na tentativa de auxiliar o trabalho do homem do campo” (Silva; Silva; Carvalho, 2014, p. 139).

No âmbito de convivência com o semiárido nordestino, hoje aponta-se a melhor forma do homem do campo permanecer na região, pois a criação de novas formas de atuação, como as políticas públicas voltadas para os mais pobres de forma descentralizada e por meio de movimentos organizativos da sociedade, desenvolvem um papel fundamental na produção do espaço rural, visto que essas políticas apresentam perspectivas aos sertanejos versus as carências naturais e

socioeconômicas da região que interferem em seu desenvolvimento. Alcantara e Costa (2010) complementam:

Desta forma, é indispensável a reflexão sobre políticas e programas voltados para pequenos produtores rurais. Especialmente no semi-árido [sic] nordestino, onde se encontra a maior carência de projetos com a finalidade de solucionar problemas relacionados ao homem-meio e ao enraizamento dessas comunidades no território, observando as contradições que permeiam a discussão sobre possíveis melhorias das condições de vida destes (Alcantara; Costa, 2010, p. 181).

Sobre o desenvolvimento rural e as políticas públicas desenvolvidas, torna-se indispensável o reconhecimento desses processos para o espaço rural, ao analisar o contexto e como as mesmas interferem na vida daqueles que vivem nesse meio. No Nordeste brasileiro e, em especial, na Bahia, maior estado da região, o desenvolvimento rural atrelado à introdução de políticas públicas possibilita o surgimento de novas possibilidades de reprodução social.

É fato que as políticas públicas contribuem para o desenvolvimento rural, mas essa categoria é a ponta de uma linha que envolve outros elementos mais amplos. Sen (2009) assegura que o desafio do desenvolvimento é a eliminação das carências que ainda persistem e a prevenção da miséria súbita e severa. Ainda segundo o autor supracitado, o desenvolvimento humano é primariamente um aliado dos mais pobres, mais do que dos ricos e abastados, e um país que assegura todos os cuidados de saúde e educação pode conseguir resultados notáveis em termos de duração e qualidade de vida de toda a população. Sen (2009) ainda aborda:

Nos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. Como já discutido, no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse do processo de expansão econômica (Sen, 2009, p. 170).

Nota-se que o desenvolvimento não está aliado somente aos aspectos econômicos, mas para o alcance deste é preciso sanar outras carências, como a saúde e a educação, que permeiam a realidade não só do Brasil, mas do mundo inteiro. Desse modo, o crescimento econômico só será funcional se estiver

acompanhado de programas e projetos que privilegiem a real melhoria das condições de vida da população.

Na discussão a respeito do desenvolvimento, há de se enquadrar o desenvolvimento rural, enquanto variante que modifica o espaço em questão. Mudanças estruturais compõem o âmbito socioeconômico das famílias rurais havendo uma complexidade no entendimento. O desenvolvimento rural é de complexa análise e não deve ser entendido como a “urbanização do campo”, mas por meio de um processo de melhoria das condições de trabalho e de vida das populações rurais, com a inserção de bens e serviços (econômicos, culturais, ambientais) para a manutenção desse desenvolvimento (Delgado, 2010).

Teoricamente o desenvolvimento rural é entendido como o regulador ou uma espécie de formulador que assegura o crescimento econômico com redução das desigualdades sociais, da pobreza e da fome, com conservação dos recursos naturais e usufruindo da capacidade produtiva dos ecossistemas. Nesse ângulo de compreensão, Souza (2010) define que:

O desenvolvimento rural torna-se assunto de difícil análise devido à complexidade teórico-conceitual que o cerca. Desta forma, a complexidade teórico-conceitual desvincula o desenvolvimento rural das abordagens sociais. Suas concepções fundamentais sobre o espaço rural e sobre a dinâmica socioeconômica são absorvidas pela hegemonia da teoria produtivista (Souza, 2010, p. 246).

Entende-se que o desenvolvimento rural, segundo o autor supracitado, está concomitantemente ligado ao desenvolvimento tecnológico na produção agrícola. Essa modernização produtiva faz parte de um processo dependente e não de projetos voltados para o desenvolvimento rural e que ao longo dos anos vêm configurando tal ambiente. Em outra instância, para Carvalho, Costa e Brito (2014):

O termo desenvolvimento quase sempre refletiu a perspectiva de crescimento econômico. Todavia, nas últimas décadas, esse termo ganhou novas adequações e, para considerar um espaço desenvolvido, incorporam-se, além da economia, aspectos sociais e de qualidade de vida da população residente. Nessa condição aparece o desenvolvimento rural como perspectiva de qualidade de vida, de transformação social e econômica de uma sociedade em nível local, pois o rural coloca-se como um modo de vida e emerge como um espaço multifuncional a partir da introdução de novas possibilidades de geração de renda (Carvalho; Costa; Brito, 2014, p. 70).

As reflexões anteriores mostram que não basta ter crescimento econômico para haver desenvolvimento no espaço rural, mas que esse desenvolvimento seja voltado para as populações rurais de forma que atenda os aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais, partindo do princípio de que o desenvolvimento rural tem a preocupação de melhorar e criar condições de vida nesse espaço.

Sen, um dos formuladores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado a partir de 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), propõe que para haver desenvolvimento é preciso abarcar os quatro aspectos humanos citados anteriormente e que haja um equilíbrio entre eles, não focando totalmente no econômico. Conforme Sen (2009, p. 28),

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele.

Segundo Amartya Sen (2009), o desenvolvimento deve ser compreendido como a condição para a liberdade, baseado na capacidade do ser humano e de sua participação como agente nos processos decisórios que influenciam no cotidiano e, ao trazer para a área rural, os agricultores familiares não devem se acuar às imposições, sejam elas físicas (natureza) ou econômicas, mas sim ter opções de escolha para reproduzir, na condição de cidadãos responsáveis pelo espaço em que vivem, trabalham e participam das relações em que se inserem.

Favareto e Berdegué (2018) asseguram que é preciso pensar o desenvolvimento tomando o rural e o urbano não como elementos separados e em si mesmos, mas em termos de suas interdependências e com um conteúdo que vá além da visão simplesmente agrícola, pois há no meio rural uma demanda por ações que extrapolem o conteúdo associado à atividade ligada a terra, em um sentido simplificado.

Tem-se observado no espaço rural o aumento e diversificação das demandas por serviços públicos e de infraestrutura em âmbito social e econômico (educação, segurança, saúde, água potável, saneamento, energia, internet etc.) que devem ser pautadas como estratégias para o desenvolvimento rural diante da multidimensionalidade do referido espaço, em que alguns autores vão abordar o desenvolvimento não somente rural, mas territorial.

Sobre a discussão do desenvolvimento, é necessário citar a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) para complementar o debate em questão. Tal agenda tem o objetivo de unificar acordos e estratégias em desdobramento às negociações internacionais do clima e do combate à pobreza, dando seguimento ao período de implementação de Protocolo de Quioto<sup>18</sup> e dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (Favareto, 2018).

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) fazem parte dessa agenda sobre o tema estruturada em torno de 17 objetivos, desdobrados em 169 metas a serem alcançadas até 2030 (Figura 3). Eles representam uma audaciosa tentativa de coordenação em torno de valores e compromissos relacionados ao bem-estar humano e à conservação ambiental. Essa estratégia tem a perspectiva de trabalhar os ODS de forma integrada em consonância com suas respectivas metas, por isso é necessário que haja:

[...] a construção de uma narrativa que organize o conhecimento que se tem sobre tais problemas em uma perspectiva capaz de identificar relações de causalidade que possam estar na base de uma teoria da transição ou da mudança em direção a um estilo de desenvolvimento mais próximo do adjetivo sustentável (Favareto, 2018, p. 29-30).

Para o autor, a Agenda 2030 consiste em uma oportunidade para melhorar as bases das interações humanas na direção de maiores níveis de bem-estar, de maior adaptação e convivência no planeta num contexto de crise social e ambiental ou, mais que isso, uma crise civilizatória que preda até o exaurimento dos recursos pautado na acumulação. Deve-se levar em conta tal desenvolvimento a partir da base produtiva dos países e regiões, sobretudo na análise política do Sul e Norte global, colocando as prioridades eminentes da vida humana em primeira condição.

Todavia, há críticas sobre essa proposta, diante da aplicabilidade frente à inevitabilidade das práticas agressivas ao ambiente para garantir os demais objetivos, sobretudo na lógica do capitalismo ocidental. Porém, a metodologia está aberta para a busca de convergências de esforços na busca por novos caminhos que possam reconciliar as sociedades do presente com melhores expectativas de não repetir as

---

<sup>18</sup> O Protocolo de Quioto foi um tratado de cooperação internacional criado durante a 3ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas em 1997 para a definição metas para o controle e a redução das emissões de gases de efeito estufa dos países desenvolvidos.

velhas fórmulas de políticas, pois uma nova geração é, absolutamente, necessária (Favareto, 2018). Tais convergências, numa lógica capitalista, são, indubitavelmente, ligadas ao processo de exploração, seja do trabalho humano, seja dos recursos naturais, em razão das necessidades de consumo.

Figura 3 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030



Fonte: GT Agenda 2030 (2024).

Favareto (2018) discute a respeito do Brasil rural e, sobretudo, das definições de propostas para a agricultura familiar, correlacionando com os ODS em que as estratégias de políticas públicas dependem de uma ação centralizada do governo federal, isto significaria que se encontra ainda distante de alguma convergência, pois com as mudanças de governo, sem uma arquitetura institucional sólida, tal esforço de coordenação não se firma pela moldagem territorial do desenvolvimento brasileiro e acaba por beneficiar muito mais aos ditames de políticas setoriais de infraestrutura e de setores econômicos, como o agronegócio, que possui maior força nesse cenário.

São elencados, de forma esquemática, oito programas que podem ser aprimorados para uma transição à sustentabilidade, conforme proposto na Agenda 2030: o Imposto Territorial Rural como progressivo; a estratégia de inclusão produtiva diversificada pelas aptidões regionais; o Pronaf voltado para segmentos mais precarizados e redefinição dos critérios, incluindo para práticas de conservação

ambiental; desburocratização dos procedimentos de adesão do PNAE e PAA de forma a impulsionar as capacidades locais, sob a ótica das cadeias curtas e/ou produtivas; recriar a Política de Desenvolvimento Territorial como instrumento de planejamento para além dos planos e programas governamentais, como já experienciados e interrompidos; Política de regularização fundiária, aproveitando as experiências do Programa Terra Legal e isso contribuiria com o objetivo da ODS da justiça social; Potencializar as políticas de energia limpa, mas que beneficiem a população local e não a concentração econômica das empresas do ramo; e as políticas de mercados para a agricultura familiar visando à criação de oportunidades de arranjos de mercados mais facilitados, como o processo de certificação e estruturação das cadeias produtivas (Favareto, 2018). Em relação a essa matriz energética, são recorrentes os transtornos em áreas semiáridas nordestinas causados pelos parques eólicos nas proximidades das residências rurais, especialmente a poluição visual e sonora, além do desmatamento e impactos nas estruturas das residências rurais durante a implantação das torres.

Portanto, realizar a leitura de aspectos intrínsecos sobre as políticas públicas, o desenvolvimento, principalmente o desenvolvimento rural, é seminal para analisar as transformações do espaço agrário do semiárido baiano frente à inserção das políticas públicas de água e suas interferências na vida dos agricultores familiares, uma vez que ainda há muitas lacunas a serem preenchidas para que ocorra um desenvolvimento para a liberdade (Sen, 2009), haja vista as redes de permanências que ainda se encontram presentes, nesse caso especial, na Bahia e, mais ainda, no Território Sudoeste Baiano.

#### **4.4 Políticas públicas de acesso à água no contexto baiano e no TSB: uma estratégia para o desenvolvimento rural**

A Constituição Federal de 1988 contribuiu para que novos atores sociais e políticos pudessem criar ou fazer parte de espaços de participação no sentido de consolidar um diálogo referente ao desenvolvimento no Semiárido. Com isso, abre-se um novo período na formulação de políticas públicas para esse espaço brasileiro. Houve avanço nos discursos em decorrência da efetividade de pesquisas e políticas que consideraram a realidade socioeconômica, cultural e ambiental. Nesse sentido, podemos citar Organizações Não Governamentais (ONG), a Empresa Brasileira de

Pesquisa Agropecuária (Embrapa) nos estudos e experimentos voltados para as tecnologias produtivas e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), que passaram, também, a participar dessa formulação de programas de acesso à água.

No âmbito da formulação e gestão das políticas públicas é necessária a participação social, de modo que haja uma efetiva democracia participativa, na forma de debates, audiências públicas, consultas, para se chegar ao ponto em que esse processo de formação do capital social possa deliberar os anseios de uma comunidade, de um espaço e promover efetivas políticas públicas. O acesso a essas políticas é resultado do desencadeamento dos elementos supracitados e, dentre outros fatores, pelos interesses dos agentes que estão presentes nestas tarefas.

Nesse aspecto, quando a sociedade civil se organiza, ganha força; o Estado, por sua vez, tende a responder a algumas demandas dos setores da população. Esse processo depende fortemente da qualidade do ensino público no que concerne à capacidade emancipatória do pensar dos sujeitos e em despertar uma visão crítica e participativa. No entanto, a situação educacional no Nordeste enfrenta sérios desafios e no caso da Bahia esse problema se agrava, ao apresentar as piores notas nos sistemas de avaliação e, inclusive, o estado encontra-se nas últimas posições do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Vale destacar que quando esses movimentos se articulam nos diferentes e amplos espaços de debate, ocorrem mudanças, pois esses grupos estão na base e conhecem a realidade das pessoas, suas demandas. Ademais, possuem uma maior facilidade para dialogar e acompanhar esse processo de acesso às políticas públicas, sejam elas nas esferas da agricultura familiar, gênero, educação, cultura, saneamento, entre outras.

A Lei que corrobora com a instituição das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) em parceria com o Estado é a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, caracterizada como marco regulatório dessas organizações. De acordo com seu texto,

[...] institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (Brasil, 2014).

Essa lei de colaboração entre Estado e OSCs, homologada em 2014, possui abrangência nacional e trouxe mudanças na forma de relacionamento entre esses atores. Porém, o nível de exigência para o cumprimento das normas estabelecidas e outros pontos complexos da Lei provocaram a promulgação da Lei 13.204/15, também em nível federal e com a mesma finalidade, a fim de que as barreiras nas parcerias entre as OSCs e o Estado fossem superadas (Oyakawa, 2016).

Segundo Milani (2008), desde o processo de redemocratização no Brasil novas configurações foram estabelecidas no campo da administração pública, em que a participação social vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais, declarada e repetida em foros regionais e internacionais, dos processos de deliberação democrática no âmbito local. Para Milani (2008), a participação social dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas foi transformada em modelo da gestão pública local contemporânea. Em suas palavras:

A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas (Milani, 2008, p. 554).

Nesse ponto de vista, a participação tornou-se um direito e por que não dizer também um dever da sociedade: é ter a oportunidade de poder acompanhar, fiscalizar, discutir e interferir nas decisões políticas, o que é favorecido pelo processo democrático de participação cidadã. A introdução dessas possibilidades de atuação serviu de estímulo para as organizações civis da sociedade no intuito de pensar, discutir e elaborar políticas públicas que viessem alterar a dinâmica do cotidiano das pessoas por meio da superação de determinadas dificuldades, dado o conhecimento da realidade e, assim, permitir que novos espaços de gestão fossem ampliados e que, de certa forma, fossem superadas as ações ditas de cima para baixo.

Em meio aos conflitos por esses recursos naturais e o crescimento do processo de participação e mobilização na década de 1990, surge a Articulação do Semiárido

(ASA),<sup>19</sup> com o objetivo de pautar a convivência com a região semiárida em contraposição às medidas governamentais propostas nesse período, especialmente contra a política de desenvolvimento proposta para o Nordeste (ASA, 2019). Nesse debate de convivência com o semiárido, verifica-se que:

A convivência é uma proposta cultural que visa contextualizar saberes e práticas (tecnológicas, econômicas e políticas) apropriados à semi-aridez, reconhecendo a heterogeneidade de suas manifestações sub-regionais, considerando também as compreensões imaginárias da população local sobre esse espaço, suas problemáticas e alternativas de solução, que foram sendo construídas e desconstruídas ao longo da história de sua ocupação (Silva, 2006, p. 226).

Considerar a convivência como uma maneira de romper com o discurso do combate à seca também significa reconhecer as potencialidades do lugar e do semiárido brasileiro. No fim da década de 1990, um importante evento marcou a consolidação da ASA no cenário brasileiro, com a participação de movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores rurais, federações dos trabalhadores rurais, associações comunitárias, instituições ligadas a igrejas na Conferência das Partes das Nações Unidas da Convenção de Combate à Desertificação (COP 3)<sup>20</sup>, sendo lançada a carta de Declaração do Semiárido, com a proposta de convivência com o semiárido e de combate à desertificação.

Entre as principais demandas emitidas pela declaração, destaca-se a proposição de reivindicações relacionadas à convivência com o semiárido:

- O fortalecimento da agricultura familiar como eixo central da estratégia de convivência com o semiárido, em módulos fundiários compatíveis com as condições ambientais.
- A garantia da segurança alimentar da região, como um objetivo a ser alcançado a curtíssimo prazo.
- O uso de tecnologias e metodologias adaptadas ao semiárido e à sua população, como ferramentas básicas para a convivência com as condições da região.

---

<sup>19</sup> É uma rede que integra entidades do semiárido brasileiro (os nove estados do Nordeste e Minas Gerais) na promoção de políticas públicas de convivência com o Semiárido.

<sup>20</sup> Foi uma conferência promovida pela Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (UNCCD), que é um instrumento de erradicação da pobreza em prol do desenvolvimento nas áreas secas, inclusive o semiárido brasileiro.

- A universalização do abastecimento de água para beber e cozinhar, como um caso exemplar, que demonstra como tecnologias simples e baratas, como a cisterna de placas de cimento, podem se tornar o elemento central de políticas públicas de convivência com as secas.
- A articulação entre produção, extensão, pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico adaptado às realidades locais, como uma necessidade.
- O acesso ao crédito e aos canais de comercialização, como meios indispensáveis para ultrapassar o estágio da mera subsistência.

Esse documento revela a importância das reivindicações sociais, que há mais de vinte anos serviu de pontapé para a formulação de políticas públicas que viessem a atender as populações do espaço rural do semiárido brasileiro com um diferencial: a efetiva participação das organizações de base vinculadas ao desenvolvimento local e social, com base nas condições geográficas físicas e humanas presentes.

A ASA é composta por cerca de três mil organizações ligadas à sociedade civil de diferentes setores: Sindicatos rurais, associação de agricultores e agricultoras, cooperativas, Organizações não Governamentais (ONG's), Organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), dentre outras, que estão presentes em todos os estados do Nordeste e Minas Gerais, compondo, dessa forma, o semiárido brasileiro (ASA, 2019).

A Articulação, por meio da fundação da Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC), ampliou suas ações para além dos planos, de forma não apenas a propor, mas executar as políticas públicas, sobretudo de acesso à água. Tal relevância foi demonstrada até 2019 com um montante de 1,5 bilhões de reais administrados pelas AP1MC, e indiretamente pelas organizações da articulação, por meio das chamadas públicas (Vale, 2020).

A construção de cisternas<sup>21</sup> de captação de água da chuva para consumo humano, *a priori*, foi executada pelo Programa 1 Milhão de Cisternas, que tem como objetivo construir a referida quantidade nos espaços rurais do semiárido brasileiro. Vale ressaltar que o governo da Bahia institucionalizou tal programa no ano de 2007

---

<sup>21</sup> É uma infraestrutura hídrica (caixa d'água) feita com placas de cimento construída ao lado da habitação rural. Nela é armazenada a água da chuva que cai sobre o telhado e é coletada por calhas e tubulações que direcionam a água para dentro da cisterna.

e o governo federal em 2011, mediante o “Programa Água para Todos”, devido à necessidade de universalizar o acesso e uso de água para populações carentes, residentes em comunidades rurais de toda a Bahia e do Brasil, conseqüentemente. Nesta quadra, as diferentes formas de implantação das cisternas de captação de água para consumo humano, a partir dos anos 2000, foram construídas pelas organizações vinculadas à ASA, o que não deslegitima os demais que tiveram outra nomenclatura, uma vez que todos esses nasceram do P1MC e que, posteriormente, orientou políticas de governo.

De acordo com Santos (2020), o planejamento e a execução das metas desse programa, na Bahia, estiveram sob a responsabilidade do projeto Gente de Valor<sup>22</sup>, inicialmente em trinta e quatro municípios do semiárido baiano, resultado de uma parceria entre o governo estadual, a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), a Secretaria do Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

O Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2) “dedica-se em promover a soberania alimentar e nutricional das famílias, por meio das tecnologias de estocagem de água destinadas a subsidiar os plantios e criações dos agricultores” (Vale, 2020, p. 61). Nesse programa são construídas infraestruturas hídricas, chamadas tecnologias sociais de convivência com o semiárido, destinadas a armazenar água da chuva para a produção de alimentos. A tecnologia de maior rebatimento foram as cisternas com capacidade de 52 mil litros, que captam a água para a irrigação de plantas frutíferas, hortaliças e para a criação de animais.

O acesso à água e a uma alimentação saudável, de qualidade e em quantidade suficiente é um direito de todos e todas. Isso constitui a segurança alimentar e nutricional. A soberania alimentar está associada à autonomia dos povos em decidir o que comer e como produzir, respeitando seus hábitos alimentares (ASA, 2019).

Outro Programa é o Cisternas nas Escolas, que tem o objetivo de garantir o acesso e o direito à água aos estudantes e a manutenção da instituição escolar das áreas rurais, seja nas atividades de limpeza e para a preparação dos alimentos destinados ao consumo dos alunos. Esse programa foi essencial para escolas do

---

<sup>22</sup> O Projeto Gente de Valor foi uma parceria através de um empréstimo de cooperação entre o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Governo do Estado da Bahia-Brasil e teve duração de 2006 a 2012.

campo baiano, tendo em vista que tal elemento está atrelado ao desenvolvimento rural no que se refere à estratégia para melhorias do espaço rural.

Dentro do escopo de organizações que fazem parte da ASA no Semiárido baiano, e sobretudo no TSB, está o Centro de Convivência e Desenvolvimento Agroecológico do Sudoeste da Bahia (CEDASB), que atua, desde 2006, não somente nesse território, mas tem atividades desenvolvidas em outros Territórios de Identidade (TI)<sup>23</sup> do estado na elaboração e execução de projetos direcionados à convivência com o semiárido (Vale, 2020). Essa e outras organizações da ASA serão abordadas com maior afinco nas próximas seções, na exposição e análises das referidas políticas públicas.

O CEDASB corrobora no fortalecimento das organizações de agricultores familiares e assessora na identificação de problemas das esferas do seu cotidiano. Com isso, procura melhorar suas condições de vida e de enfrentamento das forças políticas e econômicas adversas na elaboração e proposição de experiências de desenvolvimento rural voltado para as circunstâncias do semiárido do Sudoeste baiano.

A Bahia possui duas instituições públicas que estão vinculadas ao governo do estado, responsáveis pela assistência técnica e no direcionamento de políticas públicas para a agricultura familiar do estado – A Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (Bahiaater) e a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR).

A Bahiaater tem o objetivo de promover a gestão e execução dos serviços de assistência técnica e extensão rural, bem como a articulação de políticas públicas para a agricultura familiar. Ela está presente nos 27 Territórios de Identidade como integrante da estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), criada pela Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014, com a finalidade de contribuir para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais.

A mencionada instituição desenvolve suas atividades dentro Serviços Territoriais de Apoio à Agricultura Familiar (SETAF) localizado na sede de cada TI, no caso do Sudoeste Bahia está situada na cidade de Vitória da Conquista. Os SETAF são unidades territoriais descentralizadas de representação da SDR, cuja finalidade é

---

<sup>23</sup> Nomenclatura utilizada para regionalizar o estado da Bahia por meio dos aspectos socioculturais e ambientais para a política de desenvolvimento territorial.

desconcentrar, articular e implementar programas, projetos, ações e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural (Bahiater, 2024).

A CAR foi instituída pela Lei Delegada nº 30, de 03 de março de 1983, como empresa pública, com capital exclusivo do Estado, personalidade jurídica de direito privado, autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio (Bahia, 2024). Em 2015 passou a ser vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) e a executar projetos de desenvolvimento rural, a exemplo do Bahia Produtiva com cofinanciamento do Banco Mundial e Pró-Semiárido com o cofinanciamento do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), ações essas que tiveram rebatimentos significativos no estado.

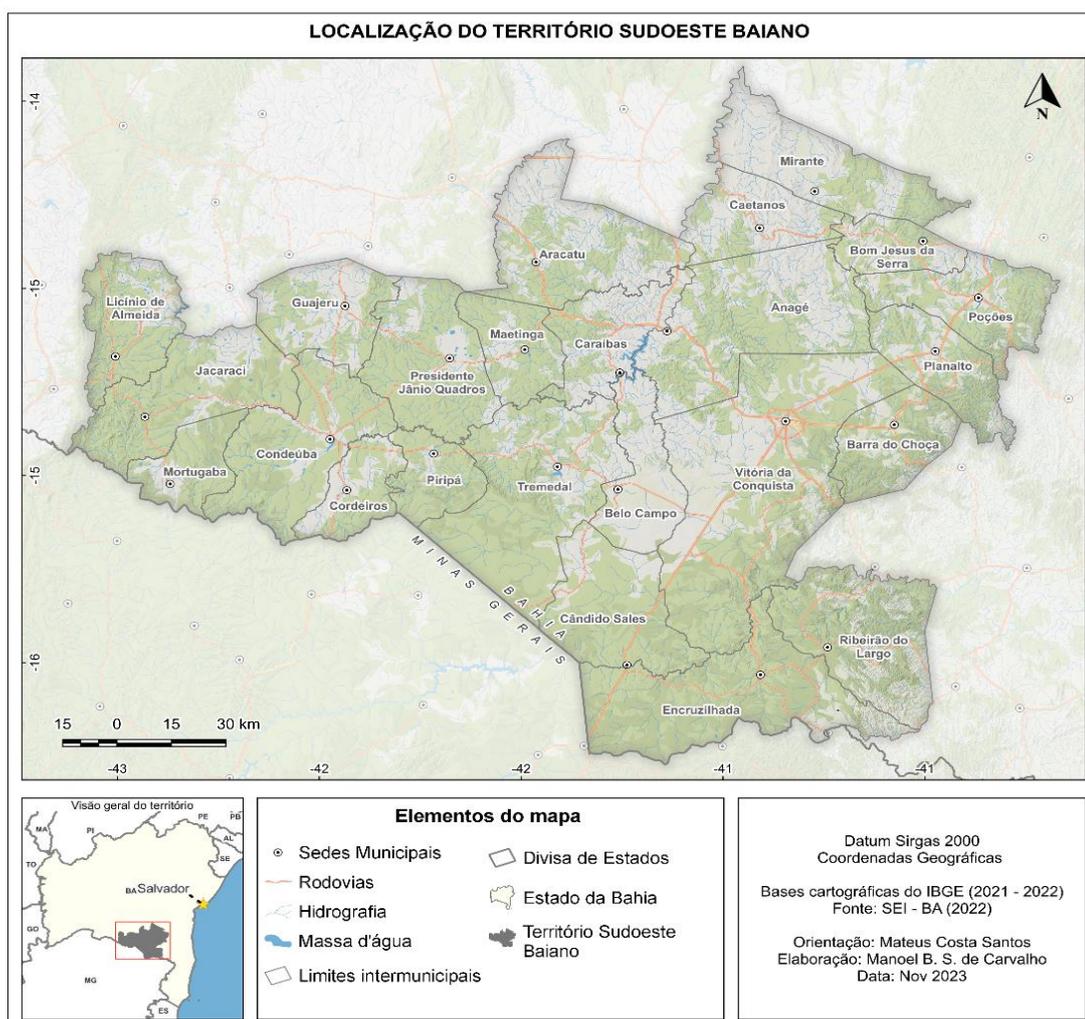
A instituição busca, portanto, incentivar associações e cooperativas que estimulam o desenvolvimento de diversas cadeias produtivas, tais como a apicultura, caprinocultura, fruticultura, mandiocultura, ovinocaprinocultura, derivados da cana-de-açúcar, a produção de chocolate e o beneficiamento de leite. Todas essas ações são importantes para o espaço rural da Bahia e o TSB se encaixa nesse quadro.

## 5 A ÁGUA COMO PROCESSO SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO RURAL DO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO – TSB

### 5.1 O Território Sudoeste Baiano: panorama geográfico e a centralidade do espaço rural

O Território de Identidade Sudoeste Baiano (TSB), representado pelo Mapa 5, a seguir, centralidade deste estudo, faz parte de uma regionalização proposta pelo Estado da Bahia na sua amplitude governamental com vistas às políticas territoriais da Bahia. Essa ferramenta de organização regional e territorial se funde por meio dos Territórios da Cidadania e Territórios Rurais em domínio nacional, acrescentando a essa Unidade Federativa uma outra nomenclatura (Bahia, 2014).

Mapa 5 - Localização do Território Sudoeste Baiano



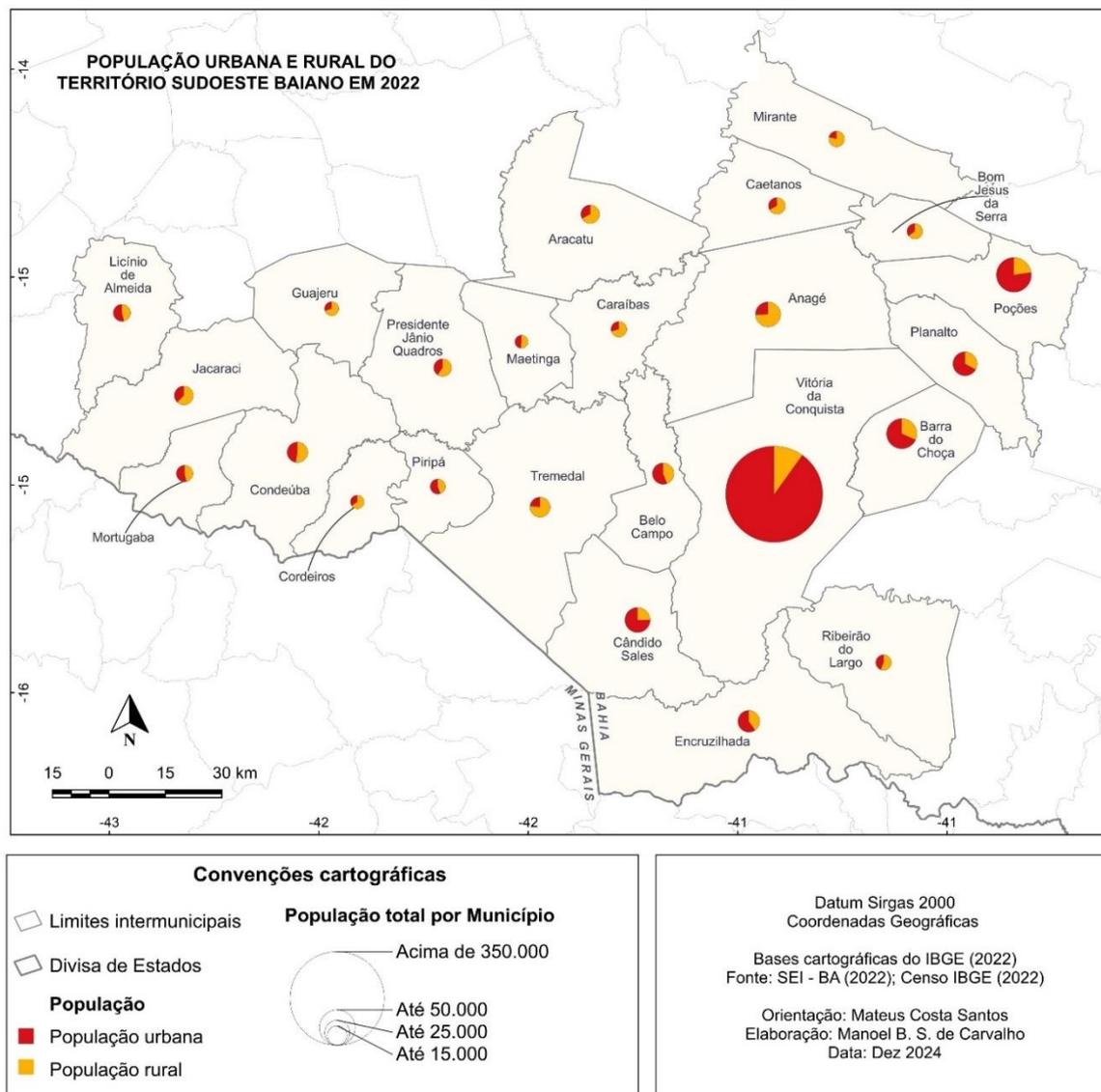
Fonte: Elaborado e Organizado por Mateus Costa Santos e Manoel B. S. de Carvalho (2023).

Esse recorte territorial compreendido como Sudoeste Baiano é integrado a outros vinte e seis Territórios no estado da Bahia. Segundo o IBGE (2022), a população total no TSB é constituída por 747.152 habitantes, a quarta maior população entre os territórios baianos, sendo 29,19% rurais e 70,81% urbanas. A densidade demográfica é de, aproximadamente, 27,4 hab/km<sup>2</sup>.

Alguns elementos foram levados em conta para essa regionalização, como aspectos relevantes para a organização dos Territórios: os elementos culturais, geoambientais, políticos, econômicos e de pertencimento (Bahia, 2006). Esses critérios adotados para a caracterização e delimitação dos Territórios nem sempre correspondem à realidade de cada município, o que alimenta disparidades dentro do próprio TSB.

O TSB, como foi recenseado pelo IBGE em 2022, possui um maior número de pessoas que vivem em áreas urbanas, esse aspecto deve-se à influência exercida pelo município de Vitória da Conquista, que apresenta um total de 334.422 habitantes que vivem no espaço urbano e 36.457 habitantes vivendo nas áreas rurais. Mas essa realidade não é comum em todo o território (ver Mapa 6). Este componente é importante por relacionar a espacialização e ocupação dos municípios, em que a maioria deles pode ser considerada rural pela sua população e dinamicidade.

Mapa 6 - Distribuição da população rural e urbana do TSB, 2022



Fonte: Elaborado e Organizado por Mateus Costa Santos e Manoel B. S. de Carvalho (2024).

Ao apresentar a população dos municípios que compõem o TSB, o espaço luminoso em destaque é Vitória da Conquista, por possuir 49,64% da população total de todo o TSB. É possível visualizar que Belo Campo, Barra do Choça, Cândido Sales, Encruzilhada, Licínio de Almeida, Mortugaba, Piripá, Planalto e Poções possuem um contingente maior de pessoas vivendo na cidade do que no rural. Nos demais municípios, a população rural é maior que a urbana. Todavia, é relevante destacar que a dinâmica da relação urbano-rural na realidade em questão é uma linha tênue do que se tem como aspectos rur-urbanos.

De fato, dos vinte e quatro municípios do TSB, vinte e um tiveram suas populações urbanas aumentadas, como sinaliza o censo demográfico de 2010, apesar

disso, Belo Campo (+0,33%), Poções (+0,15%) e Ribeirão do Largo (+9,99%) aumentaram seu contingente percentual que reside no espaço rural. Em uma primeira análise pode-se inferir que no caso de Belo Campo e Poções ambas as populações rurais e urbanas dos municípios aumentaram, mas proporcionalmente o rural apresentou um leve crescimento superior. No caso de Ribeirão do Largo há uma diminuição da população urbana da sede e/ou do distrito de Nova Brasília, mas com essas informações não é possível identificar os fatores que contribuíram para esse fenômeno, assim como a metodologia de coleta do IBGE no referido distrito pode ter se alterado em comparação aos dados de 2010.

De acordo com Bahia (2016), o TSB possui uma baixa dinamização econômica na maioria dos municípios, principalmente naqueles com menor contingente populacional e urbanização, sem haver esse vínculo territorial de atividades que promovam o encadeamento dos setores econômicos, resultando em baixo transbordamento dos municípios mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos (PIB). Há focos de um processo estável de comercialização via associativismo e cooperativismo no território, mas as dificuldades para a implementação de redes de comercialização, mesmo em escala local, são consideráveis.

Essa espacialização, historicamente, no território brasileiro, de dimensões continentais, possui relação com o processo de municipalização, principalmente nas décadas de 1940 a 1980, segundo o IBGE (2010), que não considerou aspectos como a presença de equipamentos urbanos e outros, e sim interesses políticos que promoveram a cidades áreas com dinâmicas rurais e, neste caso, vale citar Veiga (2002), para quem o Brasil não é tão urbano quanto parece, todavia, nos últimos vinte anos, transformações têm alterado as (des)continuidades do que se entende como rural e urbano.

Sobre as concepções do rural/urbano, Carlos (2003) informa que “urbano” e “rural” estão longe de serem somente palavras, são conceitos que reproduzem uma realidade social concreta. A simples delimitação espacial do que se acredita ser urbano ou rural nos diz muito pouco sobre os conteúdos do processo de urbanização no Brasil e principalmente nos municípios considerados pequenos.

O espaço rural compreende não apenas as relações neste meio, mas os pequenos centros considerados rurais, que são fundamentais no regimento da organização da vida local, isto é, pela sua dinamicidade e relações cotidianas imbricadas na produção destes espaços (Abramovay, 2000). Alves e Vale (2013, p.

39) salientam que “nesses lugares o rural determina o ritmo de vida da população rural e urbana, além de manter as questões culturais e de identidade territorial presentes independente do grau de urbanização”, ou seja, a ruralidade presente faz parte da diversidade e modo de vida das populações residentes nesses municípios. Abramovay (2000, p. 27) ainda sublinha: “[...] o meio rural caracteriza-se por sua imensa diversidade. Estabelecer tipologias capazes de captar esta diversidade é uma das mais importantes missões das pesquisas contemporâneas voltadas para a dimensão espacial do desenvolvimento”.

A discussão sobre tipologias rurais e urbanas remete a aspectos que envolvem todo o TSB, porque dentro da mesma região há uma grande diversidade de elementos tipológicos e é necessária uma visão multidimensional, e em diferentes escalas, pois os processos e as relações estabelecidas permeiam tanto o campo da materialidade como imaterialidade, em que as relações apresentam diferenças que envolvem os próprios critérios de regionalização, assim como o não aspecto da identidade territorial proposta pela modelo de planejamento (Santana, 2017).

Outro elemento que deve ser mencionado, assim como a dimensão socioespacial urbana e rural, é a situação dos estabelecimentos rurais, segundo o IBGE (2017). A Tabela 7, a seguir, demonstra o quantitativo dessas propriedades no TSB e seus municípios, assim como a porcentagem de estabelecimentos caracterizados pela agricultura familiar segundo a SDR e a quantidade de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP).<sup>24</sup>

Tabela 7 - Número de estabelecimentos rurais no TSB, 2017

<b>Municípios</b>	<b>Nº de estabelecimentos agropecuários</b>	<b>% de estabelecimentos da Agricultura familiar</b>	<b>Nº de DAPs Ativas</b>
Anagé	2.475	83,5%	3.616
Aracatu	3.017	71,6%	2.589
Barra Do Choça	1.996	82,4%	639
Belo Campo	1.272	90,6%	1.081
Bom Jesus da Serra	1.570	91,3%	1.566
Caetanos	1.873	80,7%	2.294

<sup>24</sup> É um documento que identifica e qualifica as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA). O Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) substituiu a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) por meio da Portaria MAPA Nº 387, de 30 de dezembro de 2021. O CAF é um documento que dá acesso aos agricultores familiares e empreendedores rurais às políticas públicas.

<b>Municípios</b>	<b>Nº de estabelecimentos agropecuários</b>	<b>% de estabelecimentos da Agricultura familiar</b>	<b>Nº de DAPs Ativas</b>
Cândido Sales	1.310	67,4%	737
Caraíbas	1.710	74,0%	984
Condeúba	2.730	77,2%	1.944
Cordeiros	1.371	82,1%	1.238
Encruzilhada	1.871	73,4%	1.308
Guajeru	1.867	82,4%	1.348
Jacaraci	2.493	85,2%	2.176
Licínio de Almeida	1.458	62,4%	1.405
Maetinga	953	85,6%	956
Mirante	1.577	78,6%	1.656
Mortugaba	1.887	72,6%	1.093
Piripá	1.031	78,0%	1.484
Planalto	1.571	78,0%	1.261
Poções	2.496	76,2%	2.619
Presidente Jânio Quadros	2.104	92,1%	2.372
Ribeirão do Largo	1.598	76,0%	784
Tremedal	2.542	91,2%	2.338
Vitória da Conquista	6.548	71,5%	2.052
<b>TSB</b>	<b>49.320</b>	<b>77,8%</b>	<b>39.540</b>

Fonte: Elaborada pelo autor (2024) com base em IBGE (2017) e MDA (janeiro de 2024).

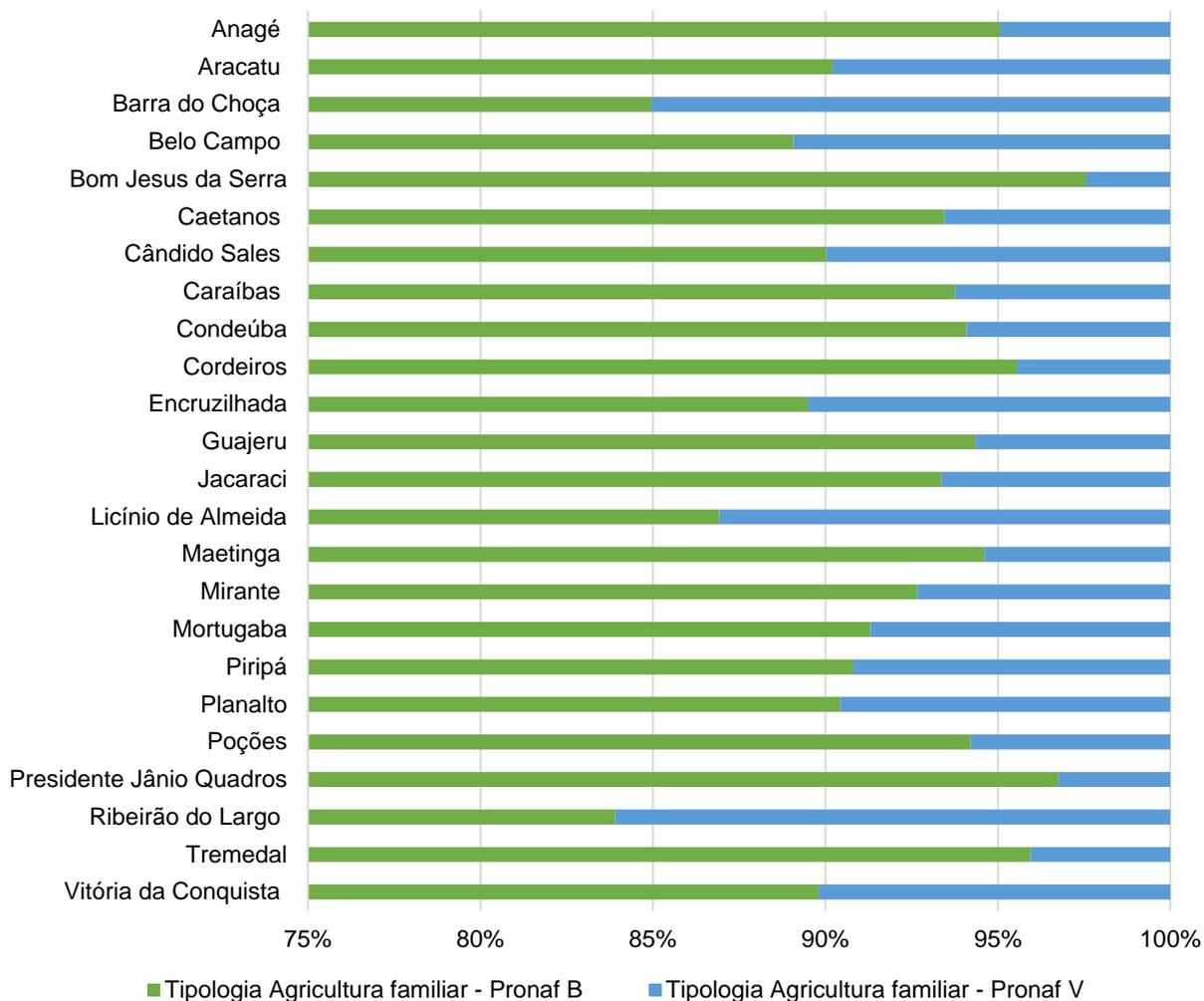
A análise da tabela retrata uma realidade no espaço rural que permite visualizar a relevância da agricultura familiar nesses municípios, por possuírem, em sua maioria, algum tipo de produção agropecuária. Do contingente total, 38.379 estabelecimentos agropecuários possuem a tipologia da agricultura familiar, o que corresponde a 77,8% em todo o TSB (IBGE, 2017). Pelo fato desse levantamento ter sido realizado em 2017, nos últimos oito anos esse quantitativo tem se alterado por causa da dinâmica fundiária existente.

O Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) desde 2022 tem substituído DAP para fins de acesso a todas as políticas públicas que têm esse documento como requisito. Ele funciona como uma identidade rural, de modo que os agricultores familiares precisam obedecer a alguns critérios: a área do estabelecimento deve ser

de até quatro módulos fiscais; a força de trabalho familiar empregada no processo produtivo e de geração de renda deve ser maior que a força de trabalho externa; a gestão do estabelecimento deve ser estritamente familiar; a renda proveniente da exploração do estabelecimento deve ser igual ou superior àquela auferida fora do estabelecimento. Esse documento pode ser obtido em agências públicas como: prefeituras, secretarias de agricultura nos municípios, sindicatos rurais e empresas de ATER.

O número de CAFs (entenda-se DAP) demonstrado na tabela 7 não é estático em vista do seu vencimento. Tal documento após o período de dois anos expira e precisa de uma renovação e atualização dos dados para que seja reativada. Existem dois enquadramentos referentes à renda de acordo com a Lei nº 11.326/2006 e no Manual de Crédito Rural (MCR): Grupo B e Grupo V. O primeiro destina-se a estabelecimentos com renda de até R\$ 23.000,00 anual e o segundo até R\$ 500.000,00. Essa divisão interfere diretamente nos tipos de financiamentos que os agricultores vão acessar pelas políticas de crédito existentes. No Gráfico 3, adiante, pode-se observar a distribuição espacial dos referidos grupos.

Gráfico 3 - Tipologia da agricultura familiar nos municípios do TSB



Fonte: Elaborado pelo autor (2024) com base no Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

As tipologias apresentadas evidenciam que a maior parte dos agricultores familiares possui o CAF do grupo “B” e mostra a partir desse dado como a política de crédito é influenciada pela renda estabelecida no momento da emissão dos cadastros. O CAF do tipo “V” aparece em menor abrangência no TSB e mostra, também, a capacidade dinâmica que os estabelecimentos rurais possuem quanto à produção agropecuária.

A política de crédito do Pronaf é definida por Bancos Públicos e Privados, o BNDES e Cooperativas de Crédito Rural, e tem o objetivo de fomentar aos agricultores familiares a aquisição de insumos, sementes, e realizarem o custeio de suas atividades de produção agropecuária, o custeio de produtos da sociobiodiversidade, sistemas de produção de base agroecológica, sistemas

orgânicos, extrativismo ecologicamente sustentável, investimento em moradias rurais, viveiro de mudas, turismo rural e artesanato (MDA, 2024).

Na realidade do TSB, conforme o IBGE (2017), 43,41% dos agricultores familiares que acessam esse incentivo à política de crédito conseguem principalmente por meio de bancos públicos, sobretudo o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Dentre as linhas de financiamento, o Programa Agroamigo<sup>25</sup> tem se destacado ao atender boa parte desse montante, visto que garante o custeio de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias, tendo em vista o acesso a linhas de crédito com condições diferenciadas em relação aos meios tradicionais de financiamento bancário. Todos os municípios do TSB são cobertos pela área de atuação do BNB mediante os agentes de microcrédito rural que visitam associações de produtores rurais, como também vão até a residência dos agricultores familiares para acompanhar a aplicação dos investimentos.

Nesse contexto, há uma considerável presença de Associações de produtores rurais, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDs), Sindicatos, Cooperativas, Movimentos Sociais, ONGs, OSCs e OCIP, que são condicionantes para a cobrança dos agentes públicos e por gestão de políticas públicas (Bahia, 2016). As associações rurais merecem destaque por serem o passo mais próximo dos agricultores familiares no processo de participação social nos editais e chamadas públicas para angariar projetos de financiamento e/ou outras políticas públicas. Sobre esse assunto, Lisboa (2019) assim define:

O associativismo rural consiste em uma atividade organizacional coletiva que tem como finalidade conquistar benefícios comuns para os sujeitos que a compõem, sem nenhum fim lucrativo. As práticas organizacionais coletivas no espaço rural se constituem como importante vetor no que diz respeito à percepção e busca de direitos básicos. Assim, pode-se afirmar que a prática associativa é fruto dos arranjos sociais no espaço rural, surgindo como estratégia para tentar sanar e superar as tristes consequências da modernização da agricultura que acentuou as desigualdades e da tradicional questão agrária brasileira. As associações se firmam como possibilidades de conquistar melhores condições de vida por meio de reconhecimento que proporcione certa integração no cenário social, econômico e cultural (Lisboa, 2019, p. 63).

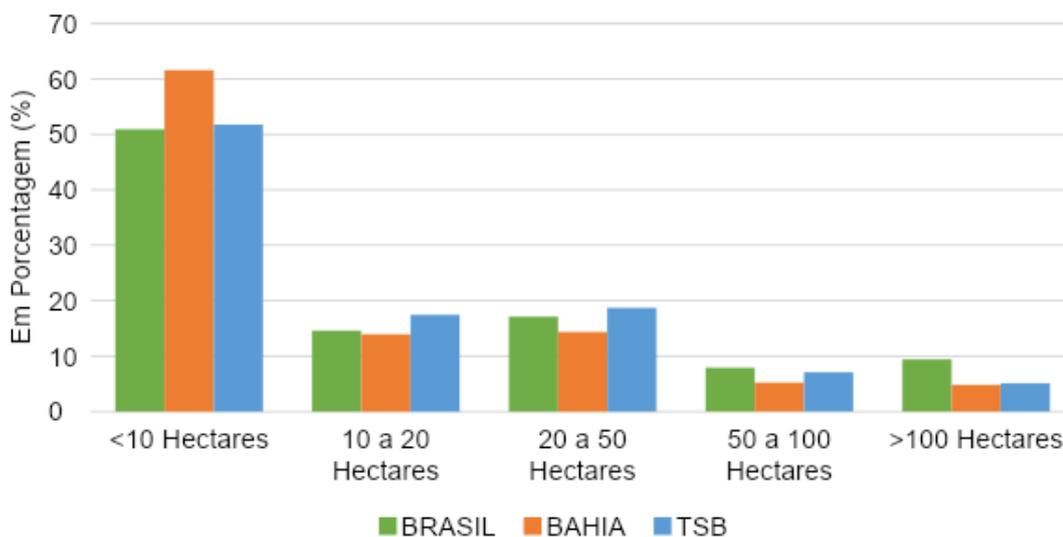
---

<sup>25</sup> É um programa de microfinança rural do BNB que visa atender agricultores e agricultoras familiares enquadrados no Pronaf. Divide-se em Agroamigo Crescer (Grupo B) e Agroamigo Mais (Grupo Variável).

Da mesma forma como se apresentam as possibilidades do associativismo em um Estado democrático, em face dos problemas locais e objetivos da coletividade, são recorrentes os desafios apontados, seja por secretários municipais da agricultura ou de beneficiários de políticas públicas. A burocratização, a falta de participação, o descrédito aos representantes comunitários e a falta do coletivismo são alguns desafios encontrados, o que afeta diretamente no acesso à programas ou projetos.

Sobre a questão fundiária, verifica-se a presença de assentamentos rurais do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e, historicamente, a relação de concentração de terras é algo presente no contexto em que se insere também o TSB (PTDRSS, 2016). O Gráfico 4 estabelece uma conjunção de informações a respeito da distribuição do tamanho dos estabelecimentos agropecuários, segundo o censo agropecuário de 2017.

Gráfico 4 - Estabelecimentos Agropecuários no Brasil, na Bahia e no TSB por grupos de área



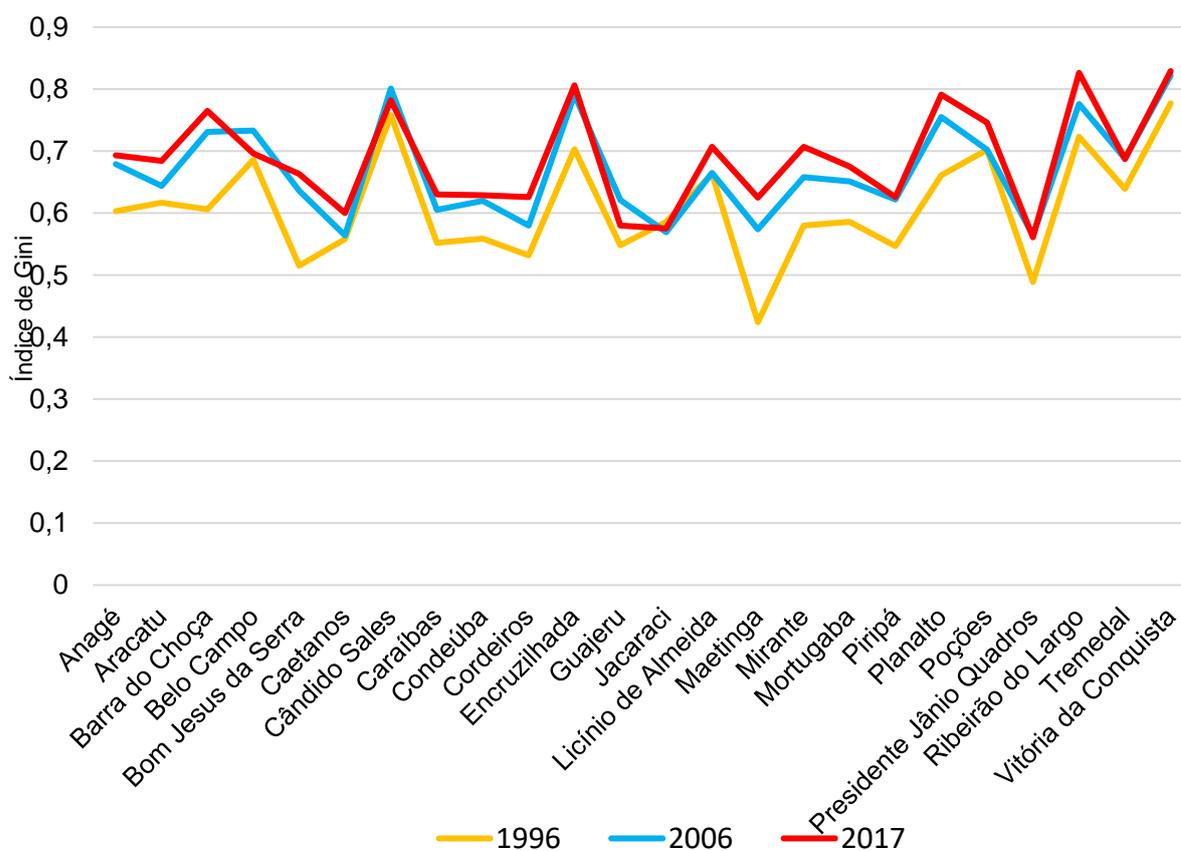
Fonte: Tabela 6906 do Censo Agropecuário 2017 (IBGE).

Ao realizar uma comparação com os dados gerais dos estabelecimentos agropecuários por área do TSB, da Bahia e do Brasil, verifica-se que o panorama do tamanho das propriedades apresentado é amplificado em algumas variáveis e alguns aspectos fogem às médias do estado da Bahia e a nacional. Mais precisamente, na primeira e na quarta variável as informações são próximas da nacional; na quinta os

dados são estreitos em relação ao estado; na segunda e na terceira variável são superiores às demais médias.

Os dados indicam que a maioria dos estabelecimentos possuem até 10 hectares e que aproximadamente 88% das propriedades rurais têm até 50 hectares. Conforme o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2022), os 24 municípios possuem tamanhos de módulos fiscais diferenciados, sendo doze municípios na porção ocidental com 65 hectares cada, dez municípios do centro-leste com 35 hectares cada e apenas dois municípios do sudeste territorial com 50 hectares cada módulo. Diante desse quadro, o Índice de Gini (IG) de concentração da terra no TSB tem aumentado seu indicador, de modo a evidenciar a desigualdade fundiária, como mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5 - Evolução do IG dos municípios do TSB como base na concentração fundiária entre 1996-2017



Fonte: Grupo de Pesquisa GeografAR – UFBA (2020). Elaborado pelo autor (2024).

O gráfico 5 ilustra a evolução da desigualdade fundiária dos municípios do TSB e indica que a concentração desse setor, ao passar dos anos, ocorre de forma

crecente, visto que o IG mensura a igualdade ou desigualdade em determinado território e quanto mais próximo de zero (0) melhor o indicador, quanto mais próximo de um (1) pior. Apenas Jacaraci possuía, no ano de 2017, um indicador inferior ao de 1996 e apenas Belo Campo, Cândido Sales, Guajeru, Presidente Jânio Quadros e Tremedal tiveram um melhor IG em 2017 comparado a 2006. Apesar desse sintoma de melhora, é preocupante o contexto fundiário referente à evasão do campo sobremodo dos jovens, à modernização da agricultura, à adaptação aos mercados e ao acesso à terra para as gerações.

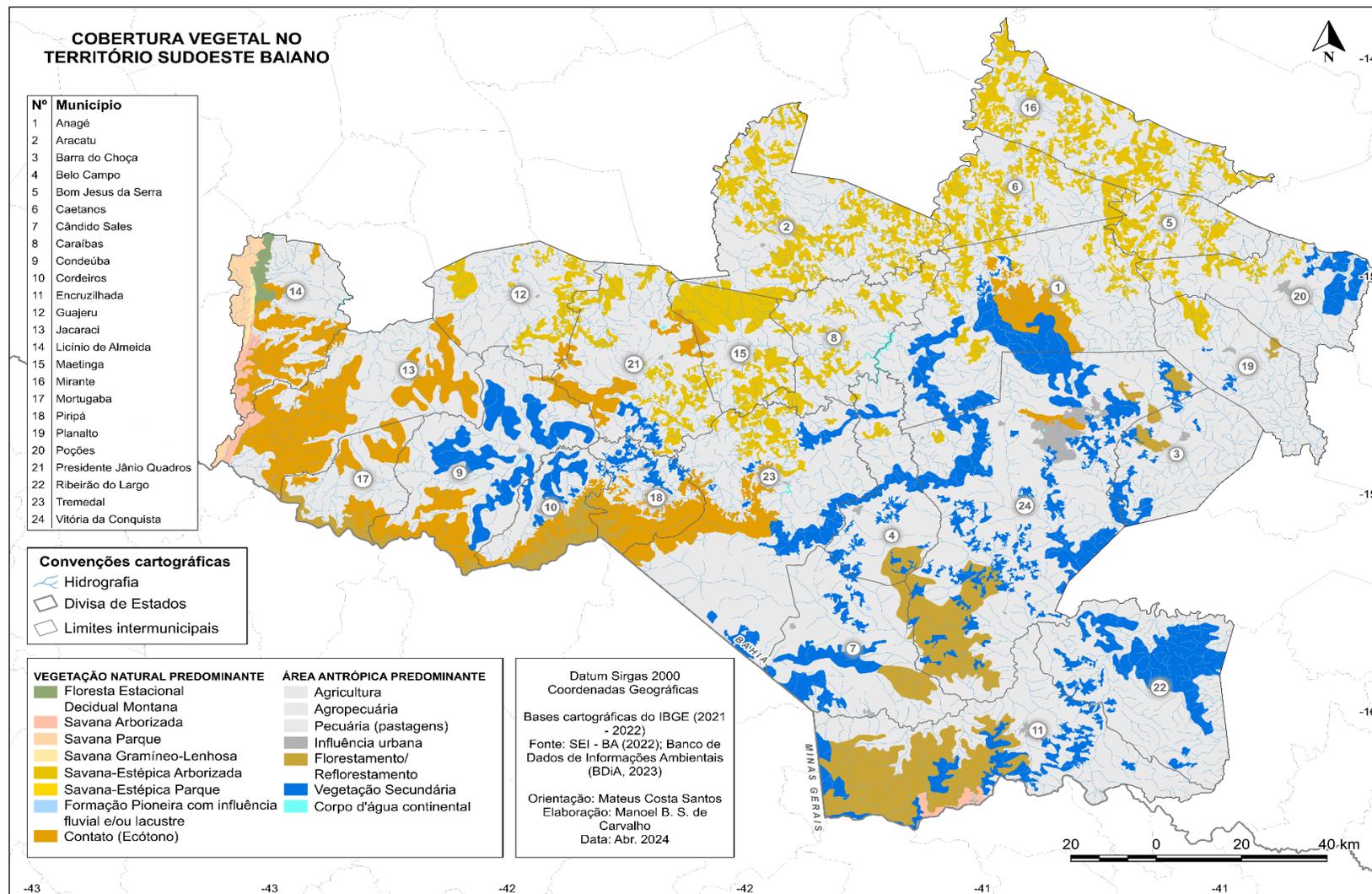
No que diz respeito à estrutura fundiária e acesso à terra, o TSB necessita de ações no sentido de atingir a governança fundiária, sendo este um elemento de grande relevância para alcançar outras melhorias, como as que estão relacionadas à produção, acesso à terra, e os meios para convivência a fim de garantir aos sujeitos melhores condições de vida (PTDRSS, 2016).

No quesito vegetação, o TSB apresenta três ambientes de vegetação principal em diferentes proporções: Caatinga no Centro-Norte, Floresta Estacional Decidual na porção Sul-Sudeste e Cerrado no extremo oeste do território (Bahia, 2015). É fato que essas definições possuem variações que levam em conta outros aspectos físicos, como o relevo em sua variação altimétrica, bem como o grau de antropização em que esses ambientes foram modificados.

É vasta a tipologia das classificações da vegetação brasileira, bem como a fitogeográfica da vegetação brasileira que orientam e mapeiam as fisionomias vegetais do Brasil nos diversos níveis de levantamento, desde o nacional até o local. Por ser algo dinâmico, a amplitude dos biomas, por exemplo, não abarcava todo um escopo de características que os diversos ambientes possuíam; a partir de 2012 novos subgrupos passaram a auxiliar as análises em uma escala, cartograficamente, do mapeamento dessas formações (IBGE, 2012).

O Mapa 7, adiante, retrata a cobertura vegetal do TSB, nele algumas variáveis visuais se destacam, tanto pela vegetação natural como pela interferência em áreas antrópicas. O bioma caatinga possui diferentes facetas e classificações e, nesse aspecto, sobre a cobertura vegetal, o TSB possui uma diversidade de morfologias que estão espaçadas ao longo de seu território.

Mapa 7 - Cobertura Vegetal no TSB



Fonte: Elaborado e Organizado por Mateus Costa Santos e Manoel Oliveira (2024).

O município de Licínio de Almeida possui três formações que nos demais não se fazem presentes: Floresta Estacional, Savana Parque e Savana Gramíneo-lenhosa. A primeira pela questão da altitude e, geralmente, em pequenas faixas descontínuas, nesse caso na Serra do Espinhaço<sup>26</sup>. A segunda adentra tanto para uma vegetação natural quanto antropizada, nesse caso, a área de transição com o cerrado contribui para esse tipo, são as chamadas veredas ou gerais (como é chamado nessa região), com grande quantidade de gramíneas. A terceira fisionomia são gramados, apresenta geófitos<sup>27</sup> em proeminência e plantas lenhosas, com grande composição florística. Essas últimas são suscetíveis ao fogo na época de estiagem (IBGE, 2012).

A Savana Arborizada, característica do cerrado, apresenta-se nos municípios de Encruzilhada e também Licínio de Almeida, ocupa os topos e encostas superiores e é um Subgrupo de formação natural ou antropizado que se define por apresentar uma fisionomia rala e outra de gramínoide contínua, sujeitas ao fogo anual. A composição florística, apesar de semelhante à da Savana Florestada, possui espécies dominantes que caracterizam os ambientes de acordo com o espaço geográfico ocupado, um exemplo é o pequizeiro (IBGE, 2012).

Na porção centro-norte do TSB desde o município de Guajeru, passando por Tremedal e Poções, encontra-se a Savana-estépica arborizada, expressão para denominar tipologias vegetais campestres, em geral, com estrato lenhoso decidual<sup>28</sup> e espinhoso. Compreende áreas de caatinga, nesse caso, as mais definidas do Território, marcado por dois períodos secos anuais: um longo e outro curto, que pode passar a torrencialmente chuvoso, mas inconstantes, geralmente de outubro a março. Sua formação possui estratos arbustivo-arbóreo superior, esparsos, geralmente de características idênticas ao da Savana Estépica Florestada, e outro inferior gramíneo-lenhoso, também de grande importância fitofisionômica. Pode-se citar o mandacaru e a jurema preta como expressões desse subgrupo (IBGE, 2012).

Entre duas ou mais áreas com tipos de vegetação, existem sempre, ou pelo menos na maioria das vezes, comunidades onde as floras se interpenetram, constituindo as transições florísticas. Esse cenário é chamado de Ecótono ou zonas

---

<sup>26</sup> Também conhecida como serra Geral, a Serra do Espinhaço, desde o Quadrilátero Ferrífero, no centro de Minas Gerais, até a Chapada Diamantina, na Bahia, é composta por um conjunto de serras que se estende ao longo de 1.200 km.

<sup>27</sup> São plantas perenes herbáceas cujas gemas estão no subsolo.

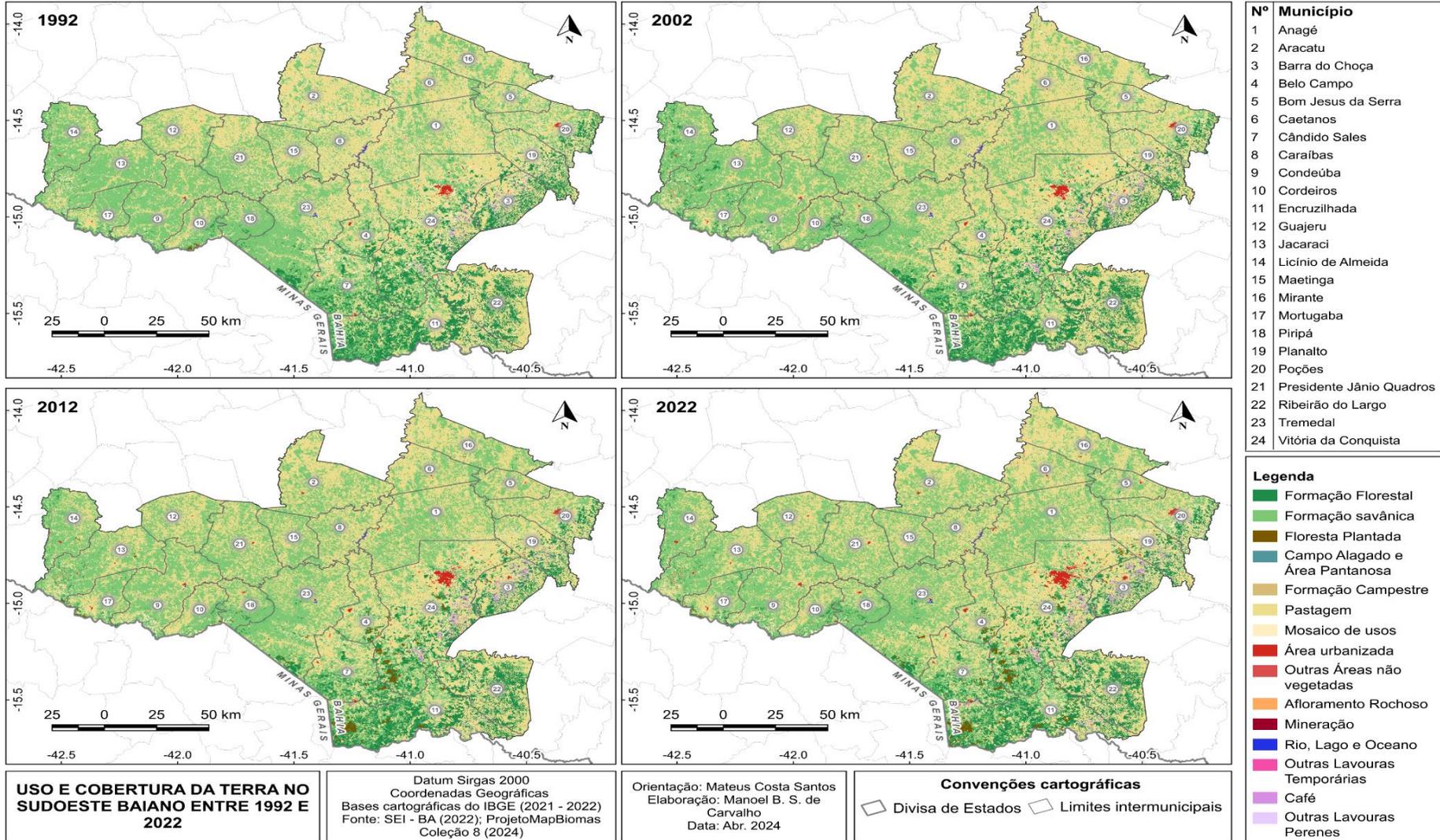
<sup>28</sup> Vegetação decidual é caracterizada por perder as folhas na estação seca.

de contato, onde ocorre a mistura da vegetação com estruturas fisionômicas semelhantes. Não é simples separar ou identificar este contato, mesmo quando os tipos de vegetação envolvidos apresentam estruturas fisionômicas diferentes, mas ao comparar com outras formações do TSB é evidente tal diferença. As áreas de contato em questão estão envoltas da caatinga e cerrado, com predominância do primeiro. No TSB há vestígios na Serra do Periperi em Vitória da Conquista e de Tremedal a Licínio de Almeida.

Ao encaminhar para a área antrópica predominante e, aqui, entende-se como áreas que sofreram ou possuem alterações no seu curso natural, historicamente modificadas pelo ser humano, é visível a eminente porção em todos os municípios de subgrupos, como os fragmentos urbanos das sedes municipais, corpos d'água, com destaque para o limite entre Anagé e Caraíbas pelo represamento artificial do Rio Gavião (Barragem de Anagé). As áreas destacadas em azul, no mapa 7, anterior, remontam à vegetação secundária, resultado do uso do solo para exploração agropastoril, quase sempre por processos tradicionais, visando ao aproveitamento da potencialidade da vegetação natural ou após utilizar para a atividade agropecuária, quando ocorre o abandono temporário, o que propicia o ressurgimento de comunidades florísticas (chamadas de capoeira) até a área da terra voltar a ser utilizada para fins produtivos (Maia, 2005).

A evidência das áreas em cinza refere-se predominantemente ao resultado do trato agropecuário, onde as atividades agrícolas da produção de alimentos (roças de sequeiro ou irrigadas) e pastagens são previamente identificadas por meio do mapa em todos os municípios do TSB. A pastagem pode ser plantada, natural ou associada à vegetação secundária e é usada para alimentação, principalmente para a atividade da bovinocultura (Maia, 2005). Com auxílio de imagens de satélites, é possível separar perfeitamente as áreas de florestas naturais, secundárias e as áreas de floresta plantada, nesse caso na parte da divisa com Minas Gerais e no Planalto da Conquista é recorrente a plantação do eucalipto voltado para a indústria de papel e celulose. A atividade antrópica, sobretudo, e outros usos da terra podem ser identificados nas últimas três décadas por meio do Mapa 8 e da Tabela 8, a seguir, sobre uso e ocupação do solo em todo o TSB.

Mapa 8 - Uso e cobertura da terra no TSB (1992-2022)



Fonte: Elaborado e organizado por Mateus Costa Santos e Manoel Oliveira (2024).

Tabela 8 - Evolução do uso e ocupação do solo no TSB entre 1992 e 2022

Classe	Nome	Área km2 1992	Área km2 2002	Área km2 2012	Área km2 2022	Diferença entre 1992 para 2022 (Km <sup>2</sup> )	% entre 1992 e 2022
3	Formação Florestal	2826,58	2775,41	2553,91	2456,19	-370,39	-13%
4	Formação Savânica	11016,01	10602,39	11393,83	11569,60	553,60	5%
9	Floresta Plantada	17,46	6,36	206,13	239,50	222,03	1271%
11	Campo Alagado e Área Pantanososa	0,00	0,00	0,24	0,09	0,09	
12	Formação Campestre	24,65	48,99	34,14	34,30	9,64	39%
15	Pastagem	10735,78	12591,21	11968,38	11574,78	839,00	8%
21	Mosaico de usos	3130,60	1669,12	1521,12	1698,64	-1431,97	-46%
24	Área urbanizada	58,15	81,34	105,69	142,66	84,50	145%
25	Outras Áreas não vegetadas	20,19	18,91	10,96	33,75	13,56	67%
29	Afloramento Rochoso	0,39	0,39	0,39	0,39	0,00	-1%
30	Mineração	0,11	0,24	0,24	0,27	0,16	138%
33	Rio, Lago e Oceano	50,77	51,93	30,15	42,84	-7,93	-16%
41	Outras Lavouras Temporárias	1,25	3,10	2,17	6,03	4,78	383%
46	Café	84,25	116,12	137,53	160,28	76,03	90%
48	Outras Lavouras Perenes	1,66	2,35	2,98	8,56	6,90	417%
<b>Totais</b>		<b>27967,86</b>	<b>27967,86</b>	<b>27967,86</b>	<b>27967,86</b>		

Fonte: MapBiomass (2022).

Ao retratar o uso e ocupação do solo nas atividades humanas, observa-se que o desmatamento é inerente a esse processo sócio-histórico em função da utilização dos recursos naturais, o que resulta em erosão dos solos, enchentes, movimentos de massa, poluição, entre outros, em escalas e dimensões diferentes, de modo a causar mudanças na estabilidade dos ambientes e no bem-estar da sociedade (Maia, 2005). Por meio de uma ótica geossistêmica, a vegetação natural é responsável por proteger o solo, e a sua retirada acarreta nos desequilíbrios citados, podendo ser visualizados no TSB, onde na parte da Formação florestal dos ambientes, sobretudo a parte leste, foi exaurida em 370 quilômetros quadrados. No que se refere à Formação Savânica, teve um leve acréscimo que pode ser explicado pela regeneração da vegetação secundária da caatinga.

A respeito da floresta plantada, como mencionado anteriormente, o cultivo do eucalipto tem aumentado de forma significativa, ao perfazer 1271% em 30 anos. No campo mais crítico do processo de implantação da eucaliptocultura na região do Planalto da Conquista destaca-se a monopolização do capital e os conflitos de interesses de classes e ambientais no Planalto da Conquista com sobreposição na Bacia Hidrográfica do Rio Pardo. Isto decorre do fato de que grandes empresas beneficiadoras, com apoio de instituições governamentais, fomentaram a expansão desse tipo de cultivo, como também plantações independentes, principalmente, em grandes propriedades, com a finalidade de produzir madeira, carvão ou para abastecer indústrias de papel e celulose (Oliveira; Lisboa; Silva, 2023).

Sobre as áreas de campo alagado e pantanosa, como também formação campestre, se dão, respectivamente, em brejos com vegetação de formação savânica e o último se destaca pela vegetação herbácea em depressões, que ocorrem tanto no município de Conquista como em Licínio de Almeida, não exercendo grande unidade territorial.

As áreas de pastagens, predominantemente plantadas, diretamente relacionadas à atividade agropecuária, a qual elimina a vegetação natural para o plantio de capim destinado à alimentação animal (buffel, gramão e brachiária, por exemplo), obteve crescimento de 8% em suas áreas. Aliado a isso, o Mosaico de Usos refere-se a áreas de uso agropecuário onde não foi possível distinguir entre pastagem e agricultura, o que é característico dos estabelecimentos da agricultura familiar, em sua maioria com áreas menores, e com uma certa pluriatividade agrícola (Projeto MapBiomias, 2022). Sobre esse último dado é notória a diminuição do contingente, o

que pode estar atrelado à diminuição dos plantios de sequeiro por causa da irregularidade de precipitação, perdas de safras e condicionalmente às mudanças climáticas.

As áreas urbanizadas que dobraram de tamanho no período relatado, com destaque para Vitória da Conquista, mas também nas cidades de menor porte, (mencionado no Mapa 4), demonstram o destaque da malha urbana desses municípios, com novos loteamentos e, conseqüentemente, o fluxo de pessoas. Quanto às demais áreas não vegetadas, o Projeto MapBiomias (2012) indica que são superfícies não permeáveis (infraestrutura, expansão urbana ou mineração) não mapeadas em demais grupos.

O afloramento rochoso são rochas naturalmente expostas na superfície terrestre sem cobertura de solo, muitas vezes com presença parcial de vegetação e alta declividade, sem grandes diferenças, quando não estão em áreas de mineração (Projeto MapBiomias, 2022). A essa atividade corresponde a extração mineral de porte industrial ou artesanal (garimpos), havendo clara exposição do solo por ação antrópica. A prática da mineração resulta em impactos ambientais que incluem o desmatamento, modificação do relevo, erosão dos solos, poluição do ar, da água e do solo, além das transformações na paisagem (Silveira, 2020). No TSB há a extração de diversos recursos minerais, como o Minério de Ferro em Licínio de Almeida, Cobre, Manganês e Granito em Vitória da Conquista e o Cascalho e Argila na maioria dos municípios para o uso em fábricas de tijolos e telhas na área da construção civil. Essas e outras explorações minerais contribuíram para a crescente expansão da atividade mineradora em 138% nos trinta anos verificados.

Os corpos d'água, no TSB, têm diminuído a sua área superficial e, aqui, se entende esse elemento como os rios perenes e intermitentes, assim como represas, barragens e lagoas. É preocupante essa diminuição atribuída pelos dados, quando no início da década de 1990 havia maior extensão de corpo hídrico do que em 2022 e essa informação pode estar atrelada aos rios intermitentes que estão, cada vez mais, secos, com água no seu curso apenas no período chuvoso. Os dois rios perenes, a saber, o médio e baixo curso do Rio Gavião pelo represamento da barragem construída na década de 1980 e o médio curso do Rio Pardo no sul do TSB, em razão das secas enfrentadas, têm diminuído o seu volume; além disso, o represamento a jusante faz reduzir seu leito.

O item Outras Lavouras Temporárias compreende áreas ocupadas com cultivos agrícolas de curta ou média duração, geralmente com ciclo vegetativo inferior a um ano, que após a colheita necessitam de novo plantio para produzir e, normalmente, são pequenas áreas irrigadas, sobretudo o cultivo das horticulturas, e quando somadas representam vertiginoso crescimento no período mapeado. Já as outras lavouras perenes são aquelas áreas ocupadas com cultivos agrícolas de ciclo vegetativo longo (mais de um ano), que permitem colheitas sucessivas, sem necessidade de novo plantio, e tem-se aumentado o índice territorial que abrange esse tipo de produção. Nesse âmbito, destacam-se as plantas frutíferas: uva e pinha (em especial às margens da Barragem de Anagé), maracujá, manga, cana-de-açúcar e a palma forrageira para alimentação animal.

A variável café aparece em destaque, por ser uma lavoura perene e tem desempenhado um forte vetor de crescimento para os agricultores, principalmente aos familiares do Planalto da Conquista, de modo particular para o município de Barra do Choça. A produção de café do tipo arábica tem alcançado o mercado mundial pela qualidade e somente em 2022 vinte toneladas de grãos selecionados foram destinadas ao banco chinês e em 2024 tem-se a estimativa de produção em torno de 200 mil sacas de café. A organização coletiva do município em questão se destaca por meio da Cooperativa Mista dos Pequenos Agricultores de Barra do Choça e Região (COOPERBAC), que tem contribuído para o beneficiamento e acesso aos mercados da cadeia produtiva do café.

Todo essa caracterização do TSB permite visualizar as condições físicas e socioeconômicas dos municípios inseridos, de modo especial do espaço rural, para construir um conhecimento prévio da realidade estudada, favorecendo o entendimento dos fenômenos, assim como suas contradições no que se refere à dimensão socioespacial. Desse modo, auxilia na análise da presença ou falta de infraestruturas hídricas presentes no TSB que tenham sido implementadas por programas ou políticas públicas, do grau de inserção no espaço rural, assim como dos municípios de maior convergência a serem discutidos ainda nesta seção.

## **5.2 Políticas públicas de acesso à água: avanços e permanências no TSB**

É evidente que as políticas públicas sejam importantes estratégias para o desenvolvimento social, inclusive no contexto da água. Resultado da articulação e

mobilização social, a inserção das tecnologias de captação de água da chuva tem promovido outras configurações no acesso à água, de forma mais igualitária, no semiárido nordestino.

Nesta subseção discute-se sobre algumas políticas públicas implementadas no TSB voltadas para a captação de água durante os períodos de precipitação, como também a construção de obras hídricas executadas pelo Estado ou por instituições civis, com repasse do estado por meio de programas voltados para a questão hídrica, de modo especial na década de 2010.

Grande parte das tecnologias sociais implementadas no TSB foi por meio de instituições ligadas à ASA e são compreendidas por essas organizações como instrumentos de convivência e símbolos da luta pela democratização da água no semiárido. O P1MC e o P1+2 são os dois principais programas de maior dimensão no quadro de ações realizadas nessa vertente (Vale, 2020).

A cisterna de consumo humano (Figura 4) construída ao lado da habitação rural é um reservatório com capacidade de captar e armazenar 16 mil litros de água pluvial destinados, especificamente, para o consumo da família (beber) e preparo de sua alimentação. Sua construção é feita com placas de cimento, areia e brita, além do aporte de calhas de zinco e tubulação PVC em que se canaliza a água do telhado para o interior do reservatório (Vale, 2020). Antes do processo de construção física, as famílias beneficiárias passam por uma capacitação chamada curso de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Cidadania e Convivência com o Semiárido (GRH), no qual são discutidos temas relacionados a: importância da captação do manejo da água de chuva para a melhoria das condições de vida das famílias e estabelecimento da água como um direito básico e a cisterna como uma conquista; a reflexão sobre as relações políticas entre a Sociedade Civil e o Estado, com ênfase nos modelos de desenvolvimento implantados na região semiárida ao longo da história; e as possibilidades das práticas sustentáveis de convivência com o semiárido (Santos, 2020).

A partir dessas capacitações as famílias puderam passar por um processo de formação que envolvia os aspectos de zelo com a tecnologia social, mas principalmente uma formação política que desmistifica as condições da escassez da água e mostra as possibilidades de convivência com o semiárido – com a construção de cisternas.

Figura 4 - Vista de uma cisterna de consumo humano na Faz. Santo Antônio em Tremedal-BA

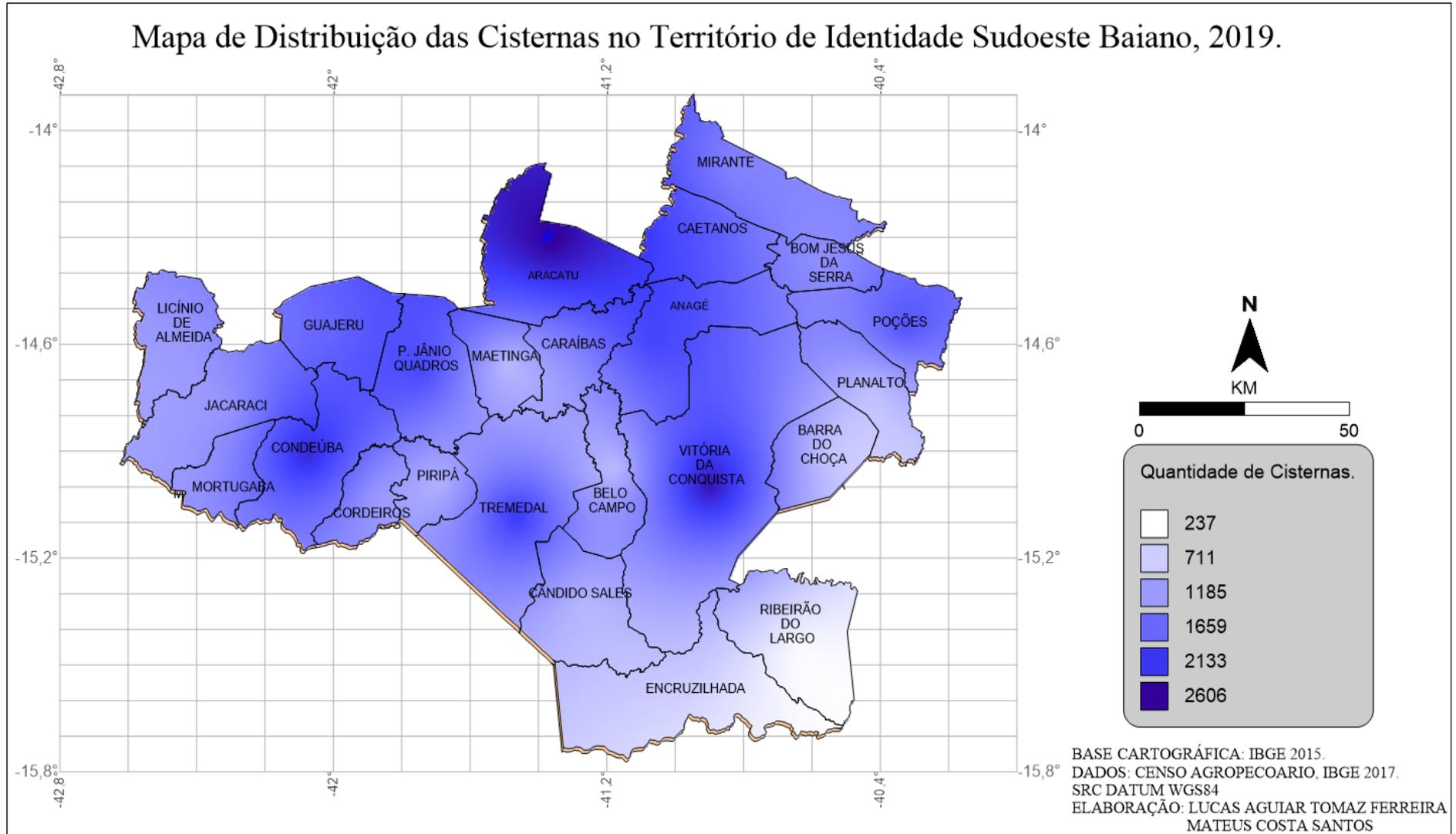


Fonte: Trabalho de campo (2024).

As tecnologias de consumo humano têm rebatimentos significativos quanto ao armazenamento da água no período chuvoso e, devido a sua estrutura fechada, não há evaporação. No entanto, foi observado junto às famílias visitadas nos municípios que a água guardada não é suficiente para metade dos beneficiários durante o período de estiagem. Essa parcela recorre ao abastecimento via caminhões-pipa públicos ou privados, ora com água “tratada”, ora com água de pequenas barragens para completar o reservatório hídrico, mas alguns advertem que preferem deixar a cisterna vazia do que preenchê-la com água de origem duvidosa.

Verificou-se, também, que a importância dessa política pública foi atribuída, quase que unanimemente, à amenização da falta de água nas comunidades rurais do TSB, frente às necessidades de água, sobretudo nos períodos de seca, diminuindo ou praticamente extinguindo a saga da “lata d’água na cabeça”, principalmente para as mulheres rurais, ou seja, as cisternas ocasionaram uma nova organização do acesso à água pelas famílias nesse espaço geográfico. Todavia, é perceptível que o quadro da falta de água para consumo ainda é recorrente. Por meio do Mapa 9, a seguir, é possível visualizar a espacialização das cisternas do TSB.

Mapa 9 - Mapa de distribuição das cisternas no TSB



Fonte: Tabela 6655 do Censo agropecuário (2017) em Santos (2020).

Até o ano de 2017, quando foi realizado o censo agropecuário, o TSB apresentou a quantidade de 34.054 cisternas em todos os seus municípios, com destaque para Aracatu (2.606), Vitória da Conquista (2.463), Condeúba (2.296) e Tremedal (2.133). Esse número representa a importância das organizações da sociedade civil presentes no Território e sua atuação na execução dos programas de acesso à água, assim como ações diretas do Estado. Ressalta-se que nos últimos oito anos esse número sofreu alterações e parte dessas construções hídricas foram feitas de modo particular, isto é, famílias que não se enquadraram em alguns critérios dos programas construíram seus próprios reservatórios em decorrência da necessidade de um reservatório hídrico, ou até mesmo pelas famílias que deveriam ter seu direito assistido, mas não conseguiram acessar via política pública.

No TSB, entre as décadas de 1990 e 2000, foi executado o Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião (PRO-Gavião) e visou contribuir para as melhorias das condições de vida dos pequenos agricultores, com ações integradas, de modo a enfrentar problemas estruturais que viessem a aumentar a produtividade agropecuária, os níveis de alimentação e a geração de renda. Nesse locus, o acesso à água estava imbuído e a construção das primeiras cisternas de consumo humano para alguns municípios se deu nesse momento. Todavia, como é salientado por Alcantara (2007), tal projeto foi idealizado e executado de forma verticalizada quanto às intervenções sobre as comunidades rurais, sem atender as demandas que partiam delas.

Outros projetos foram desenvolvidos localmente, em alguns municípios, assim como as OSCs executaram a maior parte dos programas de acesso à água. No Quadro 1 são listadas as organizações e seus respectivos municípios de atuação entre os anos de 2010 e 2024.

Quadro 1 - Atuação das OSCs no TSB entre 2010 e 2024

<b>Instituição</b>	<b>Atuação nos municípios do TSB (2010-2024)</b>
Associação do Semiárido da Microrregião de Livramento (ASAMIL)	Belo Campo, Caraíbas e Guajeru
Associação de Agricultores Familiares Camponeses da Bahia (ASFAB)	Aracatu, Caraíbas, Condeúba Jacaraci e Presidente Jânio Quadros.
Associação Divina Providência	Aracatu, Belo Campo, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Licínio de Almeida, Mortugaba, Piripá, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal e Vitória da Conquista

Centro Comunitário da Paróquia São Pedro (CCPSP)	Anagé, Aracatu, Caraíbas, Cordeiros, Maetinga, Mirante, Piripá, Presidente Jânio Quadros e Tremedal.
Centro de Agroecologia no Semiárido (CASA)	Aracatu, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Guajeru, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Piripá, Mortugaba e Tremedal.
Centro de Assessoria Assuruá	Ribeirão do Largo.
Centro de Convivência e Desenvolvimento Agroecológico do Sudoeste da Bahia (CEDASB)	Anagé, Aracatu, Barra do Choça, Belo Campo, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Jacaraci, Licínio de Almeida, Maetinga, Mirante, Mortugaba, Piripá, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Ribeirão do Largo, Tremedal e Vitória da Conquista
Instituto São Francisco de Assis (ISFA)	Anagé, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Encruzilhada, Planalto, Poções e Vitória da Conquista.

Fonte: Levantamento documental (2024).

No período mencionado todos os municípios do TSB tiveram a atuação de pelo menos uma das mencionadas OCSs, seja na execução de programas do P1MC ou do P1+2. O CEDASB é a principal OSC atuante nos municípios em questão, porquanto construiu mais de 14 mil cisternas até o ano de 2019. Segundo a referida instituição, há uma dependência do Estado no que tange aos recursos financeiros para dar prosseguimento à execução das políticas públicas e a sua atuação é integralmente realizada por meio dos recursos vinculados a convênios/contratos e as chamadas públicas que foram vencidas (Vale, 2020). As famílias participam durante a construção, mas não financiam a execução. Os critérios para que possam ser beneficiárias, nessa ordem, são:

1. Famílias quilombolas; famílias em situação de extrema pobreza (conforme definição do parágrafo único do art. 18º da Lei nº5.209/2004);
2. Famílias com perfil Bolsa Família; famílias chefiadas por mulheres;
3. Famílias com maior número de crianças de 0 a 6 anos;
4. Famílias com maior número de crianças em idade escolar;
5. Famílias com pessoas portadoras de necessidades especiais;
6. Famílias chefiadas por idosos (neste caso, admite-se renda bruta familiar de até três salários mínimos).

Esses critérios são importantes para priorizar e mapear as famílias em situações mais vulneráveis a fim de prosseguir com a fase de execução. Daí o

pressionamento que essas organizações fazem, de forma coordenada, por meio da ASA, junto ao Estado, em diferentes esferas federal e estadual para a dotação financeira, com vistas à construção de tecnologias sociais (Vale, 2020).

O CEDASB tem atuado em 24 municípios do TSB, com diferentes tecnologias sociais, mas sua abrangência ultrapassa os limites da região e adentra os Territórios de Identidade do Médio Rio de Contas, Sertão Produtivo, Médio Sudoeste e Vale do Jiquiriçá. Na Tabela 9, adiante, está listada a quantidade de tecnologias sociais de acesso à água implementadas nos respectivos municípios do TSB até o ano de 2019.

Tabela 9 - Tecnologias sociais implementadas pelo CEDASB em municípios do TSB (2006-2019)

<i><b>Municípios</b></i>	<i><b>Cisterna de consumo humano</b></i>	<i><b>Cisternas nas escolas</b></i>	<i><b>Cisternas calçadão</b></i>	<i><b>Cisternas Enxurrada</b></i>	<i><b>Barreiro Trincheira</b></i>	<i><b>Barragem Subterrânea</b></i>	<i><b>Tanque de pedra</b></i>	<i><b>Barraginha</b></i>	<i><b>Limpeza de Aguadas</b></i>
Anagé	1.216	42	113	65	56	2	3		1
Aracatu		4							
Barra do Choça	1620			60	21				8
Belo Campo	240	14	50	100	63	1			5
Bom Jesus da Serra	764	5	89	73	65	4	7	17	1
Caetanos	210	38							
Cândido Sales	1.642	16	124	70	38	6		5	
Caraíbas		2			10				5
Encruzilhada	990		35	24	40				2
Mirante	925	9	45	29	15	1			
Planalto	600	15	95	139	78	3	3		20
Poções	839	9	45	28	15	1			
Tremedal		30							
Vitória da Conquista	4.688	59	50	125	114	2			25
<b>Total</b>	<b>13.734</b>	<b>243</b>	<b>646</b>	<b>713</b>	<b>515</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>22</b>	<b>67</b>

Fonte: Adaptada pelo autor (2024) com base em Vale (2020).

Diante dessas informações percebe-se que as cisternas de consumo humano apresentam destaque em relação ao P1+2. Ressalta-se que esses dados são de um recorte temporal de apenas uma organização. Os demais municípios que não aparecem na lista tiveram políticas públicas da mesma natureza, mas executadas por outras OCS mencionadas na tabela 9.

Nesse momento, cumpre analisar, aqui, três tecnologias sociais vinculadas ao P1+2 que estão presentes no TSB e possuem maior rebatimento, pela quantidade e pelos efeitos causados para as famílias beneficiárias: cisterna calçadão, cisterna enxurrada e barreiro trincheira. Em primeiro lugar, deve-se entender que esse programa é a continuação do P1MC, visto que todos os beneficiários possuem, em primeira instância, a cisterna de consumo humano (a primeira água) e, posteriormente, a “segunda água”, destinada para a produção agrícola.

Esse programa tem o objetivo de promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional das famílias agricultoras, além da geração de emprego e renda. Nesse aspecto, visa à construção de infraestruturas hídricas capazes de armazenar água da chuva para a produção de alimentos. A cisterna calçadão e a de enxurrada possuem a capacidade de 52 mil litros, e o barreiro trincheira pode armazenar um volume de 500 mil litros em média. A água captada destina-se para a irrigação de plantas frutíferas, hortaliças e para a criação de animais (Santos, 2020).

A cisterna calçadão é uma tecnologia que capta a água da chuva por meio de um calçadão de cimento de 200 m<sup>2</sup> construído sobre o solo. Segundo a ASA (2019), com essa área do calçadão, 300 mm de chuva são suficientes para encher a cisterna. Por meio de uma tubulação a água da chuva que cai no calçadão escoar para a cisterna, construída na parte mais baixa do terreno e próxima à área de produção, conforme se observa-se Figura 5, a seguir. As famílias visitadas afirmam que utilizam o calçadão durante o período que não chove para a secagem de grãos, como feijão, milho e raspa de mandioca.

Figura 5 - Cisterna calçadão na Faz. Jacaré, em Aracatu-BA



Fonte: Pesquisa de campo (2024).

Por sua vez, a cisterna de enxurrada é construída de forma subterrânea, ficando somente a cobertura, de forma cônica, acima da superfície. O terreno é usado como área de captação, por isso busca-se uma área que tenha uma declividade e um curso natural. Quando chove, a água escorre pela terra e, antes de cair para a cisterna, passa por duas pequenas caixas decantadoras, dispostas em sequência – esses instrumentos servem para conter os sedimentos advindos da enxurrada (ASA, 2019). Por meio da Figura 6, seguinte, pode-se observar como ocorre essa canalização.

Figura 6 - Cisterna de enxurrada na comunidade Bom Jesus de Cima, em Bom Jesus da Serra-BA



Fonte: Acervo do CEDASB (Vale, 2020).

As caixas de contenção de sedimentos e a tubulação auxiliam o escoamento da água para dentro do reservatório e possuem a função de filtrar areia e outros detritos que possam seguir com a água. A retirada da água é feita por bomba de repuxo manual e a água armazenada serve para as mesmas utilidades da cisterna calçadão, isto é, para a criação de animais, cultivos de hortaliças, plantas medicinais e frutíferas (ASA, 2019).

O denominado barreiro trincheira é também uma infraestrutura hídrica que se apresenta de forma retangular, estreita e com profundidade, em média, de 3 metros escavados no solo (barro). A escolha do terreno para a construção leva em conta o conhecimento que as famílias têm da região e é construído em terreno plano e próximo à área de produção. Com capacidade para armazenar, em média, 500 mil litros de água, tem a vantagem de ser estreito, pois ameniza a ação do vento e do sol sobre a água, o que diminui também o processo de evaporação, desse modo fica armazenada por mais tempo. Na Figura 7, a seguir, pode-se visualizar a tecnologia do P1+2.

Figura 7 - Barreiro trincheira na Faz. Patos, em Aracatu-BA



Fonte: Santos (2020).

A figura 7 mostra que o barreiro está em sua capacidade máxima e que a família beneficiária cercou a área em volta da tecnologia, o que impede a entrada de animais de grande porte. Com essa infraestrutura, as famílias conseguem ter água para fornecer aos seus animais durante o ano, a depender da quantidade de animais, e podem irrigar pequenos plantios de hortaliças e plantas frutíferas, entre outros tipos de plantações. Porém, segundo as famílias beneficiárias, o principal destino da água é o fornecimento para os animais e usos domésticos.

Todas as famílias beneficiadas passaram por uma capacitação. Segundo a ASA (2019), isto acontece antes da construção das tecnologias, com a formação da convivência com o Semiárido através das capacitações em Gerenciamento da Água para Produção de Alimentos (Gapa) e em Sistema Simplificado de Manejo da Água (SSMA). Durante os cursos de Gapa, as famílias conhecem o programa e aprendem práticas de manejo da água, os cuidados com a horta, plantas medicinais, o uso dos defensivos naturais, a fertilização do solo, o acesso aos fundos rotativos solidários, dentre outros assuntos.

As famílias beneficiárias salientaram a importância dessas capacitações no sentido de aprender como fazer as hortas, técnicas de plantio, adubação e controle

de pragas por meio de oficinas de biofertilizantes naturais e em relação aos cuidados que deveriam ter com as cisternas de consumo humano e de produção.

O P1+2 também contribuiu no fortalecimento das famílias beneficiadas pelo P1MC, no sentido de conceder outras ou novas possibilidades na produção da agricultura familiar. Como citado, as famílias foram capacitadas e junto à infraestrutura hídrica também foi inserido pelo programa um pequeno quintal produtivo, com canteiros para a plantação de hortaliças. O plantio de hortaliças destaca-se como o principal meio de produção utilizado por meio da água da tecnologia, seja em pequena ou maior escala. Os principais alimentos produzidos são: alface, coentro, cebolinha, alho, couve, couve-flor, rúcula, pimentão, quiabo, beterraba, cenoura, salsa e brócolis, como ilustra a Figura 8.

Figura 8 - Hortaliças produzidas por meio do P1+2, em Aracatu-BA



Fonte: Trabalho de campo (2024).

Os beneficiários afirmam que as hortaliças são produzidas de forma orgânica e algumas famílias comercializam na própria comunidade ou em feiras livres, o que gera renda e autonomia, pois não há mais a necessidade de comprar esses produtos.

Todavia, apenas uma parte dos entrevistados cultivam tais produtos. As cisternas funcionam mais como um reservatório para o uso doméstico, molhar as plantas ornamentais e medicinais, além da dessedentação dos animais criados na propriedade (galinhas, porcos, equinos, ovinos, caprinos e bovinos).

A respeito da cisterna de enxurrada, cabe um parêntese na sua forma de coleta de água, pois algumas famílias relataram que no período chuvoso, apesar das caixas decantadoras, acumulam-se muitos sedimentos dentro e fora da cisterna (Figura 9), que dificultam o uso e o manuseio da água, em razão da turbidez acentuada, o que não acontece com a cisterna de produção com calçada.

Figura 9 - Acumulação de sedimentos em cisterna de enxurrada



Fonte: Santos (2020).

Verifica-se, desse modo, que, apesar da acumulação de sedimentos junto à cisterna de enxurrada, as famílias asseguram que ter um reservatório torna-se o fator mais importante no armazenamento de água da chuva, haja vista, antes, estas famílias não possuírem um recipiente que serviria para o ano todo, principalmente para a época de estiagem. Dentre as famílias beneficiárias, algumas relataram que preferem abastecer a cisterna em questão com água oriunda de lagoas ou tanques de barro a deixar a chuva chegar e trazer sedimentos para serem depositados dentro da infraestrutura. Aqui, caberia uma análise rigorosa da viabilidade desse tipo de

tecnologia social tendo em vista o trajeto que a água percorre até chegar ao reservatório e os diferentes tipos de sedimentos dessa superfície.

O Coordenador do CEDASB mencionou a relevância do programa em promover melhores condições alimentares para as famílias, mas reiterou que no “debate da reforma agrária não conseguimos avançar em relação ao acesso à terra, como na questão da água e na falta de uma continuidade de assistência técnica de ATER para todas as famílias” (Entrevista, 2025)<sup>29</sup>. São questões que precisam estar presentes, pois o aproveitamento dessas políticas está intrinsecamente ligado ao acompanhamento técnico posterior.

Ao alterar a perspectiva, daqui em diante, são elencadas outras políticas públicas que tiveram orientação do estado da Bahia por meio da Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia (SEMA/BA) da Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB), que tem executado, e aqui demonstrado, duas metodologias de promover o acesso à água a famílias rurais, mediante o Programa Água Doce (PAD) e a ampliação dos sistemas de abastecimento.

O PAD é uma ação fomentada pelo Governo Federal para os estados do semiárido e se trata de uma política pública de acesso à água de boa qualidade para consumo humano em comunidades do semiárido, a partir do aproveitamento de águas subterrâneas salobras e salinas, de poços comunitários pré-existentes e da aplicação da tecnologia de dessalinização. As diretrizes e ações são definidas pelos Planos Estaduais de Implementação e Gestão do PAD, que têm como meta atender comunidades em vulnerabilidade hídrica e em áreas suscetíveis ao processo de desertificação, identificadas por critérios técnicos do Índice de Condição de Acesso à Água do Semiárido (ICAA)<sup>30</sup> (Bahia, 2022). Segundo o relatório executivo do PAD na Bahia, a escolha das comunidades a serem atendidas é feita por meio dos critérios:

- a) Não possuir alternativa viável de abastecimento permanente de água potável. Não se aplicam estas limitações a comunidades atendidas por carros-pipa e cisternas domésticas de captação de água de chuva como únicas formas vigentes de abastecimento humano;

---

<sup>29</sup> Entrevista realizada no dia 20 de janeiro de 2025 com o Coordenador do CEDASB.

<sup>30</sup> O ICAA é calculado a partir dos seguintes indicadores: Pluviometria; Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); Mortalidade infantil; Intensidade de pobreza; Concentrações de sólidos totais dissolvidos (STD); Áreas suscetíveis à desertificação (ASD).

- b) Possuir uma população mínima de 20 famílias. O PAD não instala distribuição da água tratada em rede domiciliar;
- c) Existir pré-disponibilidade de localização de terrenos públicos ou comunitários para instalação da infraestrutura;
- d) Possuir obrigatoriamente um poço comunitário que apresente: i. Qualidade de água entre salobra e salgada; ii. Condição plena de funcionamento – o poço não pode estar seco ou obstruído. O PAD não perfura novos poços, nem requalifica poços (reabre, desobstrui ou aprofunda); iii. Vazão mínima de 1.000 l/h (1 m<sup>3</sup>/h) a ser destinada exclusivamente ao sistema de dessalinização e desde que não implique em conflitos pelo uso da água;
- e) A água do poço deverá apresentar como resultado do diagnóstico técnico (análise laboratorial da qualidade) os seguintes parâmetros: Resíduo total (sólidos totais dissolvidos – TDS) igual ou superior a 1.000 mg/l e Ferro inferior a 0,3 mg/l.

Desde 2012, quando o programa teve suas atividades iniciadas, foram implementados, até 2022, 291 sistemas de dessalinização em 55 municípios da Bahia, orçados, segundo o mesmo relatório, em R\$ 74 milhões de reais (R\$ 55,5 milhões oriundos do Governo Federal e R\$ 6 milhões de recurso de contrapartida estadual, além de R\$ 13 milhões de rendimentos de aplicação financeira). No TSB, os municípios beneficiados com a respectiva quantidade de sistemas foram: Aracatu (05), Caetanos (4), Maetinga (2), Mirante (5), Presidente Jânio Quadros (6) e Tremedal (1). Por meio da Figura 10, a seguir, é possível visualizar um sistema de dessalinização.

Figura 10 - Sistema de dessalinização na comunidade Morro de Souza, em Aracatu-BA



Fonte: Trabalho de campo (2024).

Durante a implementação na localidade rural faz-se um acordo de gestão compartilhada dos sistemas, com participação da comunidade beneficiada, prefeitura municipal, estados e governo federal, na qual constam alguns encaminhamentos (regras) para operacionalização dos sistemas, como os horários de retirada da água, quantidade de litros por família, valor da ficha para retirada da água, bem como quem será o operador dos sistemas. Sobre as fichas, elas funcionam como uma contribuição financeira destinada à manutenção da energia elétrica para bombeamento e funcionamento do sistema, assim como possíveis manutenções dos equipamentos. Sobre o operador, trata-se de uma pessoa da comunidade que passou por uma capacitação sobre como manusear toda a infraestrutura, acionar a bomba para encher os reservatórios e as máquinas para dessalinização, além de realizar o trabalho de manutenção da área e todo esse trabalho é feito de forma voluntária.

Uma das beneficiárias do PAD afirmou durante a pesquisa que “é uma água de boa qualidade, uma água mineral, que veio melhorar a água que tinha no poço, que era salgada. Mas nós temos que pagar um real pra vinte litro de água” (Entrevista, 2024)<sup>31</sup>. Destaca-se a importância do programa, mas também verifica-se a

---

<sup>31</sup> Entrevista realizada no dia 22 de janeiro de 2024 com beneficiária do PAD.

preocupação com o desembolso de um valor monetário. Por outra via, salienta-se que quando o sistema “quebra ou queima” uma peça de alto valor, a prefeitura do município tende a assumir as despesas, porém foi afirmado que o tempo de espera chega em média a dois meses.

Foi diagnosticado que ao menos dois sistemas de dessalinização estão desativados (um em Mirante e outro em Aracatu) por causa dos danos nos equipamentos que não foram trocados ou por conflitos na própria comunidade, tendo em vista o terreno do tanque de contenção dos efluentes do processo de dessalinização. Vale ressaltar que durante a implementação são definidas as responsabilidades, bem como as capacitações dos beneficiários, todavia nem sempre são considerados os possíveis embates que poderão surgir após a entrega do equipamento, pois, quando uma política pública chega a uma comunidade rural, todos farão o possível para recebê-la, mas as condições nem sempre estarão no agrado.

A CAR também tem desempenhado a implementação e acompanhamento de políticas públicas e programas no TSB. Destacam-se as seguintes iniciativas: execução do Projeto Bahia Produtiva, o Programa Água Para Todos, parcerias estratégicas com consórcios e prefeituras locais, o Serviço de Inspeção Municipal, o Promer (Projeto de Mecanização Rural, com ênfase na limpeza de aguadas e preparação de terras), além de ações voltadas para a reforma e construção de mercados municipais e a promoção de habitação rural (Bahia 2024). Sobre a origem dos recursos para essas ações, são definidas segundo a coordenação da CAR, no TSB:

A CAR busca recursos financeiros de diversas fontes. A instituição firma contratos com organismos financeiros internacionais, estabelece parcerias com o Governo Federal através de contratos de repasse e celebra convênios e termos de cooperação técnica com secretarias estaduais. Além disso, a CAR executa emendas parlamentares, consolidando uma abordagem diversificada para garantir os meios necessários à implantação de suas ações (Entrevista, 2024).<sup>32</sup>

Dois elementos se sobressaem nessa fala: um é o suporte internacional, sobretudo pelo Banco Mundial, e as emendas parlamentares que estão vinculadas, especialmente, a deputados estaduais e/ou federais, o que, de certa forma, condiciona a finalidade e o destino das ações em um campo aliado a quem determina a emenda, como também as questões de transparência pública podem ser afetadas.

---

<sup>32</sup> Entrevista com o coordenador da CAR no dia 16 de janeiro de 2024.

Segundo a instituição, as ações ligadas ao Programa Água para Todos beneficiaram, até 2023, 13.181 pessoas no espaço rural do TSB (entende-se como ações desse programa executado pela CAR a construção de cisternas de consumo humano, barreiros trincheiras e limpeza de aguadas). A Figura 11 mostra uma área que está em manutenção para represar água e, por sua vez, a Figura 12 evidencia uma placa de referência do programa Água para Todos, desenvolvido também pela CAR.

Figura 11 - Vista parcial da manutenção e limpeza do reservatório hídrico realizado pela CAR na comunidade Lagoa Rosa, em Vitória da Conquista-BA



Fonte: Arquivo CAR (2024).

Figura 12 - Placa de obra pública na Faz. Pau Ferro, em Aracatu-BA



Fonte: Santos (2020).

No processo de execução das referidas políticas públicas, o coordenador da instituição salientou que as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o Poder Público desempenham papéis fundamentais em colaboração com a CAR.

A parceria entre esses setores visa fortalecer a implementação das políticas públicas e programas, proporcionando uma abordagem mais abrangente e participativa. As OSCs, por meio de sua expertise e proximidade com as comunidades, contribuem para a identificação de necessidades específicas e garantem a inclusão efetiva dos beneficiários. Ao mesmo tempo, o Poder Público, em coordenação com a CAR, oferece suporte institucional, recursos e estrutura administrativa. A sinergia entre esses atores permite uma execução mais eficiente e alinhada com as demandas locais, promovendo, assim, um desenvolvimento regional mais sustentável e integrado (Entrevista, 2024).<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Entrevista com o coordenador da CAR no dia 16 de janeiro de 2024.

Por meio dessa argumentação é procedente que algumas ações desenvolvidas pelo Estado contam com a participação de OSCs. Embora seja uma articulação que visa apenas à execução dos programas listados, um intermediador entre o poder público e os beneficiários. Durante o processo de implantação, segundo o coordenador da CAR, foram identificados aspectos positivos, mas também desafios a serem superados. Entre os pontos positivos, observa-se a efetividade na promoção do acesso à água e desenvolvimento regional, evidenciada pelo número significativo de famílias atendidas, a diversificação das ações, como a construção de cisternas, barragens e parcerias estratégicas, que têm contribuído para abordar as necessidades específicas das comunidades rurais.

Os desafios incluem possíveis obstáculos operacionais, “burocráticos ou logísticos que impactam a implementação eficiente de algumas iniciativas. Além disso, eventuais limitações orçamentárias e a dependência de fontes de financiamento específicas representam desafios a longo prazo” (Entrevista, 2024)<sup>34</sup>. Constatou-se também que a CAR tem ciência de que a significativa demanda por políticas públicas é maior do que a oferta produzida, evidenciando a urgência e a extensão das necessidades nas comunidades atendidas.

Diante do que foi elucidado, nas esferas executoras das políticas públicas de acesso à água tem-se um panorama espacial do que foi implementado, quais as instituições envolvidas, o processo de aplicação, instalação e, por fim, os beneficiários. A partir disso podem ser efetuadas algumas análises sobre o quadro.

Em primeiro lugar, é seminal compreender o avanço que as políticas públicas de acesso à água produzem na condição de vida das famílias no espaço rural do TSB, haja vista as transformações por meio da inserção das políticas públicas relatadas, o que certamente tem gerado um processo de desenvolvimento. Além disso, é possível observar que a questão da água constitui um fator determinante na convivência da população nesse espaço.

É evidente que o cenário visto ainda precisa avançar e há um longo caminho para se obter um nível adequado de acesso à água, ou melhor, de infraestruturas hídricas para o armazenamento da água disponível, todos os anos despejadas pelo ciclo da natureza. O que ocorre é que o espaço rural, sobretudo o do semiárido, ainda é relegado, seja pela densidade demográfica em relação ao urbano ou pelo “baixo

---

<sup>34</sup> Entrevista com o coordenador da CAR no dia 16 de janeiro de 2024.

retorno” em detrimento de outros espaços rurais dinâmicos na lógica do capital, assim se torna a periferia dos investimentos públicos. Dessa forma, apesar de ter aumentado os esforços em políticas por ocasião das pressões sociais, ainda é necessário percorrer e enfrentar desafios frente ao Estado brasileiro engessado e com prioridades da relação público-privada.

Tudo isso colabora para um baixo orçamento destinado às políticas públicas de água no referido espaço, decorrente das disparidades encaminhadas aos emissários executores de tais políticas. Uma instituição OCS, como o CEDASB, atuante no TSB, precisa anualmente (ou por períodos determinados) participar de chamadas públicas/editais, para financiar as tecnologias sociais e, ainda assim, verifica-se que falta uma porcentagem alta em relação à água de consumo (P1MC) para a água de produção (P1+2) e com as novas moradias construídas pelas gerações subseqüentes esse déficit tende a aumentar. Essa questão também visibiliza outra, de que, apesar de minimizar os efeitos dos períodos de estiagem, não resolve a problemática da falta de água.

Ter um reservatório com capacidade de 52 mil litros ao lado da moradia (P1+2) é, sem dúvida, como afirmado por todos os beneficiários que fizeram parte da amostra da pesquisa, o valor incalculável dessa política, todavia, junto com a infraestrutura hídrica, estão alocados canteiros de hortaliças, nos quais, apesar da economia de água, utiliza-se uma quantidade considerável, haja vista que os vegetais cultivados precisam de água diariamente. Esta pode ser uma questão a ser repensada para o próprio amadurecimento do programa e das políticas públicas voltadas para o semiárido, de modo especial para o desenvolvimento da agricultura familiar, em plantas que melhor se adaptam às condições climáticas da região.

Quanto ao PAD, a intenção de restabelecer os poços desativados, ou por motivos outros que não estão em atividade adequada, se torna uma política de avanços significativos para as comunidades rurais. Implementar todo um aparato de dessalinização nessas comunidades implica oferecer a essas pessoas perspectivas de acesso à água potável. No entanto, a disparidade de recursos e o tempo de implementação são questionáveis, tendo em vista o alto custo trabalho e material para cada sistema, em torno de R\$ 250.000,00. Esse valor foi a média de investimento realizado no estado da Bahia pelo referido Programa para cada sistema de dessalinização.

A consciência comunitária é algo que apresenta deficiência em comunidades beneficiadas, não somente nessa política, mas geralmente é algo que precisa ser trabalhado pelos agentes executores. Numa lógica do individual sobrepor o coletivo, evidencia-se o jogo de interesses e o desprestígio do que é público, na busca pelo benefício comum. No dia a dia da comunidade, as relações de vizinhança podem se alterar e interferir em uma política pública coletiva.

Diante disso, reforçar a importância de traçar estratégias para a população do espaço rural por meio do acesso à água e da influência que a agricultura familiar exerce nesse processo é fundamental para contribuir com o almejado desenvolvimento rural, seja por meio de demandas atuais do rural, mas que permanecem por gerações e se tornam urgentes.

### **5.3 Acesso à água e agricultura familiar: há água para produzir alimentos?**

Como sabem as pessoas do espaço rural, instituições estatais e OSCs, há uma discrepância entre a demanda de políticas de acesso à água e o que foi implementado. Esse desequilíbrio reforça o discurso da escassez, que tem se perpetuado nas diferentes linhas ideológicas e mostra que ainda está longe a universalização da água diante da crescente necessidade por ela, não somente no TSB, mas num contexto global.

Consoante o IBGE (2022), o Nordeste tem o maior percentual de pessoas que utilizam carro-pipa como a principal forma de abastecimento de água, 3,5%, quase 1,9 milhão de pessoas. Em áreas rurais do semiárido é comum visualizar essa paisagem para além de um socorro emergencial, trata-se de algo recorrente na vida de milhares de pessoas. O TSB se encaixa perfeitamente nesse contexto, visto que o acesso à água, como mencionado, atinge todos os lugares de diferentes formas. Na Tabela 10 é possível verificar a relação de domicílios que possuem cobertura de água no TSB.

Tabela 10 - Porcentagem de domicílios abastecidos pela rede geral de água nos municípios do TSB

<b>Município</b>	<b>Cobertura da rede de água (%)</b>
Anagé	27,34
Aracatu	43,95

<b>Município</b>	<b>Cobertura da rede de água (%)</b>
Barra Do Choça	78,84
Belo Campo	38,01
Bom Jesus da Serra	40,54
Caetanos	30,80
Cândido Sales	77,18
Caraíbas	36,70
Condeúba	74,81
Cordeiros	70,44
Encruzilhada	65,21
Guajeru	58,99
Jacaraci	91,39
Licínio de Almeida	76,43
Maetinga	61,05
Mirante	28,54
Mortugaba	65,69
Piripá	65,03
Planalto	68,74
Poções	82,90
Presidente Jânio Quadros	41,72
Ribeirão do Largo	54,08
Tremedal	38,37
Vitória da Conquista	90,52

Fonte: Elaborada pelo autor (2024) com base no IBGE (2022) publicado em 2024.

O abastecimento de água por rede geral no estado da Bahia é gerenciado pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA), mais precisamente em 368 municípios. Todos os 24 municípios do TSB possuem a atuação da referida empresa, sobretudo os aglomerados urbanos e, com as ampliações das redes, alguns municípios, distritos, povoados e comunidades rurais também passaram a ser abastecidos por essa rede.

Diante dos dados apresentados na tabela 10 é possível destacar que em alguns municípios a porcentagem de domicílios tem proximidade com os dados de população urbana, o que confirma a superioridade do abastecimento urbano em comparação ao rural, como, por exemplo: o município de Vitória da Conquista com mais de 90% da

cobertura da rede geral, também pela sua abrangência em mesma constância, e Presidente Jânio Quadros com aproximadamente 40% de domicílios abastecidos, da mesma forma a proporção de população urbana. Os três municípios subsequentes em expressão populacional, Poções, Barra do Choça e Cândido Sales, na mesma linha, têm um significativo alcance no abastecimento. Porém, alguns municípios se destacam positivamente ou, ainda, sem uma cobertura “adequada”.

A primeira observação que se faz é sobre Anagé (27,34%) e Caraíbas (36,70%), margeadas pelo Rio Gavião e com a principal infraestrutura hídrica do TSB presente em seus territórios municipais (Barragem de Anagé). Depois de 35 anos de sua construção, a água pode estar tão perto e ao mesmo tempo tão longe das famílias rurais desses municípios, o que corrobora com a tese de que não falta água, mas, sim, a efetividade de políticas relacionadas a esse tipo de abastecimento.

Muitas pessoas acreditam, né, que por Anagé ter uma das maiores barragem que a terceira maior barragem construída pelo governo do estado. É... Porém esses agricultores não usufruem, né? desse manancial como deveria, porque? pois está localizado, é mais próximo aqui na sede, acho que 7 km da sede do município, porém nos termos localidades muito distantes, como é o caso de Lindo Horizonte que tem comunidade por exemplo. Monte Alto, que já faz parte de Lindo Horizonte, que está a 120 km aqui da sede do município, então os agricultores de forma geral no município, todo ano sofre com a questão da estiagem (Entrevista, 2024).<sup>35</sup>

Nessa questão, a localização da barragem, por estar no seu extremo oeste (limite municipal), segundo o entrevistado, influencia na distribuição da água para o restante do município e privilegia, de certa forma, apenas quem mora nas proximidades do lago. Insere-se nesse contexto também o município de Belo Campo (38,01), que tem em seu extremo norte acesso à referida barragem, mas a água que abastece a sede vem da Barragem de Água Fria 2, localizada em no território municipal de Barra do Choça, de forma que a maior parte da sua população também não possui ligação com a rede da EMBASA.

Boa parte dos demais municípios, além dos citados, tem barragens em seus territórios, mas o principal destaque do TSB diante dos dados do IBGE (2022), é o município de Jacaraci, com 91,39% de cobertura de água nos domicílios. Esse fato ratifica algumas práticas exercidas no município pelo poder público, mas também

---

<sup>35</sup> Entrevista com o Secretário de Agricultura de Anagé-BA no dia 13 de fevereiro de 2024.

pelas condições geoambientais e hídricas presentes. Nas palavras do Secretário de Agricultura de Jacaraci:

A barragem do Pindorama, que além de abastecer aqui uma parte da sede, né? A gente abastece a zona rural, mais ou menos aí em torno de 75%, 80% é de barragem, o restante é poços e nascentes, que a gente tem captação de água de nascentes também dos rios. Aí a gente tem as adutoras e águas encanadas, nós temos dois sistemas de tratamento de água que a gente colocou, né? A água bruta de nascente a gente teve que potencializar a gestão do tratamento também que era água para consumo da população (Entrevista, 2024).<sup>36</sup>

O município possui tanto a rede de abastecimento da EMBASA para abastecimento da sede quanto dispõe de uma rede própria mantida pelo poder público local, que, segundo o entrevistado, condiciona a um abastecimento quase total, pois novas “ligações” surgem no decorrer do tempo nos espaços rurais e nos distritos. Outro elemento de destaque observado nesse processo foi a presença de rios intermitentes com suas nascentes no município. A respeito disso, foi realizado o seguinte trabalho:

Nós fizemos aqui durante esses sete anos, também, um trabalho excepcional, que foi o trabalho de preservação das nascentes do município. Como eu estava falando, a maior parte é barragem, mas as barragens são abastecidas com os rios das nascentes. Então nós fizemos um trabalho de cercamento de todas as nascentes do nosso município. Nós fizemos um trabalho de educação ambiental nas escolas, nas comunidades vizinhas ali que tinham as nascentes, os rios, e cercamos todas as nascentes. E após.... Seis anos, cinco, seis anos, a gente já viu que tem resultado. Tem nascentes que, durante o período da estiagem, elas secavam, e hoje ela já não está secando mais. Então a gente sentiu que já surtiu o efeito, porque os proprietários soltavam gado, pisoteavam nas nascentes e tudo mais (Entrevista, 2024).<sup>37</sup>

Percebeu-se, então, no espaço geográfico do município, as possibilidades de recuperação de nascentes para o próprio abastecimento interno, haja vista, como foi mencionado na entrevista, que existem ambientes planos e de serras e, nesse cenário, foi criado pelo poder público um viveiro para produção de mudas nativas que posteriormente foram distribuídas para as famílias que em um processo de coparticipação auxiliaram na preservação dos córregos a jusante das sub-bacias

---

<sup>36</sup> Entrevista com o Secretário de Agricultura de Jacaraci-BA no dia 25 de janeiro de 2024.

<sup>37</sup> Entrevista com o Secretário de Agricultura de Jacaraci-BA no dia 25 de janeiro de 2024.

presentes. Aqui, vale mencionar o poder do contato próximo com o contexto real para promover iniciativas eficazes, baratas e com a articulação educacional local.

O abastecimento de água para consumo humano, sem dúvida, é condição primária para a sobrevivência e essencial para a manutenção das atividades produtivas em qualquer escala. No contexto do TSB, a maior parte do fornecimento de água se dá nas cidades em que esse espaço se torna central na mobilidade, no trabalho e fixação das pessoas e, conseqüentemente, a densidade de domicílios atendidos pela EMBASA faz jus a essa provisão.

Nos espaços rurais esse quadro se diferencia, pois a água exerce mais que o fator consumo e atendimento às necessidades básicas de uma habitação rural como também na urbana. Nesse espaço, o acesso à terra é primordial, mas ter acesso à água é vital e no TSB é evidente essa necessidade. A água no espaço rural semiárido é a possibilidade de produzir alimentos, de possuir uma atividade agrícola dinâmica, porém as diferentes realidades e os diferentes modos de ver a condição natural e socioeconômica (numa escala local-global) impedem de alterar esse quadro na sua totalidade.

A modernização da agricultura, processo intensificado na segunda metade do século XX, ergueu-se sobre os alicerces de superação do modelo tradicional por meio de uma dinamização técnica da base produtiva. Contudo, as desiguais bases produtivas em diferentes contextos econômicos, sociais e ambientais foram impactadas de maneiras distintas. Aquilo que deveria ser, mesmo que no contexto capitalista jamais aconteceria, a inserção de equipamentos, insumos, extensa mecanização, um novo padrão técnico-produtivo sobre a agricultura ampliou as distâncias de uma agricultura familiar para o que se almejava de uma agricultura moderna (Souza, 2011). Nesse panorama, a modernização chegou no TSB, mas contrariamente do que se imaginava, os diferentes territórios não cabiam nas intencionalidades de uma política de desenvolvimento regional, como visto. A modernização chegou para alguns, para outros é um processo contínuo de escassez, não no sentido apropriado ideologicamente da palavra, mas na exclusão social dos diversos tipos de acessos.

Se ainda são pequenos os passos para se obter água de forma substancial, torna-se ainda mais longínqua a tal modernização. A dinâmica do TSB, sobretudo para os espaços rurais, funciona como uma espécie de “morde e assopra”, em que o poder público local exerce importante função, entretanto se torna um ciclo vicioso. A abertura

de poços, a construção e revitalização de pequenas barragens, ampliação da rede de água e o abastecimento via caminhões-pipa são as principais ações desse escopo no município. Como podemos verificar nos depoimentos: “Só limpeza de barragem, aí a gente já está estimando aí passar de 500. Individual, né? As públicas foram feitas todo ano passado, né? Onde tinha barragem pública, a gestão fez a limpeza, né?” (Entrevista, 2024).<sup>38</sup> Assim segue:

Todo ano sofre com a questão da estiagem. Eu acho que um dos grandes entraves aí da agricultura, sobretudo da agricultura familiar para o desenvolvimento, é estar nesse aspecto aí da água. Pois é, a maioria tem é são barreiros, açudes, pequenas, barragens que não, que não comporta, né? O suprimento de água durante todo o ano, então eles plantam geralmente no período da chuva. E... depende do clima, né? Para ter ou não a sua colheita. Hoje a gente está correndo atrás, assim com 10 anos, mais de 10 anos atrás, teve um projeto de levar água encanada a essas localidades mais próximas da barragem que agora está na reta final praticamente 14 comunidades serão contempladas para o consumo próprio né? Água de beber diretamente da barragem (Entrevista, 2024).<sup>39</sup>

Tem um programa de que foi que a gente conseguiu? É o Água para Todos, que é a construção de barragens e fizemos mais de 8000 metros de extensão de água da Embasa né. Furamos uma média de 8 a 10 poços artesianos. Instalamos dois. Isso com um através do município, né? E damos manutenção nesses poços artesianos e nos sistemas de água da Região da Mata e da região da Caatinga. Ou seja, na Região da Mata nós temos três sistemas criados pela prefeitura em outras gestões. Mas a gente deu continuidade no processo porque tem a região das Três Barras que a gente abastece as famílias, região. E lá na região da Serra Grande e região do dos Três Barras. E também temos o sistema de água na Tabatinga que a gente dá manutenção, e boa sorte, Pimenteira. A outra questão é, após as chuvas de 2021, a gente também com recurso próprio, reconstruiu mais de 15 barragens, né? Barragens médias de médio porte, barragens pequenas e barragens grandes. Acessando também o Promer (Programa de Mecanização Agrícola), onde a gente atingiu 350 produtores e com a limpeza de aguada e entre outros, programa que a gente roda na secretaria, mas especificamente, a gente construiu dois projetos ousados aqui na secretaria, que é para isso aí, a parceria com a Embasa e Governo do Estado e solicitamos a extensão de água da região do Mulungu, Santa Rosa, Gameleira trançada, Roça de dentro que atinge um polo educacional. Essa linha. A outra é do Roçado Grande São José, um e dois, e Lagoa da Serra. E nós temos lá Lagoa Nova, essa região, essas duas regiões. A gente vai atingir mais ou menos uma média de uns 40% da população rural, é do município. Então, além de a gente ir tirar esse povo de estar refém ao carro-pipa. Ou seja, a gente, hoje, aqui na secretaria, também gere essa política que é a de carro-pipa e que a gente não concorda muito.

---

<sup>38</sup> Entrevista com o Secretário de Agricultura de Tremedal-BA no dia 23 de janeiro de 2024.

<sup>39</sup> Entrevista com o Secretário de Agricultura de Anagé-BA no dia 13 de fevereiro de 2024.

Por isso que a gente busca essas outras alternativas. Mas é o que a gente tem hoje da questão hídrica do município (Entrevista, 2024).<sup>40</sup>

É mister reconhecer que há esforços no âmbito municipal em amenizar as diferentes situações encontradas na realidade local em relação à água, mas isso revela, em alguns casos, a prática de uma política eleitoreira, de, mais uma vez, utilizar-se de uma vulnerabilidade frente a uma emergência “imediate” de sanar aquela dificuldade momentânea, mas estruturalmente não é solucionada. Na mesma abordagem, a secretaria não possui poder perante os conflitos de interesses, em direcionar prioridades dos gastos públicos para as problemáticas trazidas pela população rural, que no TSB é a maior parte dos municípios “pequenos”.

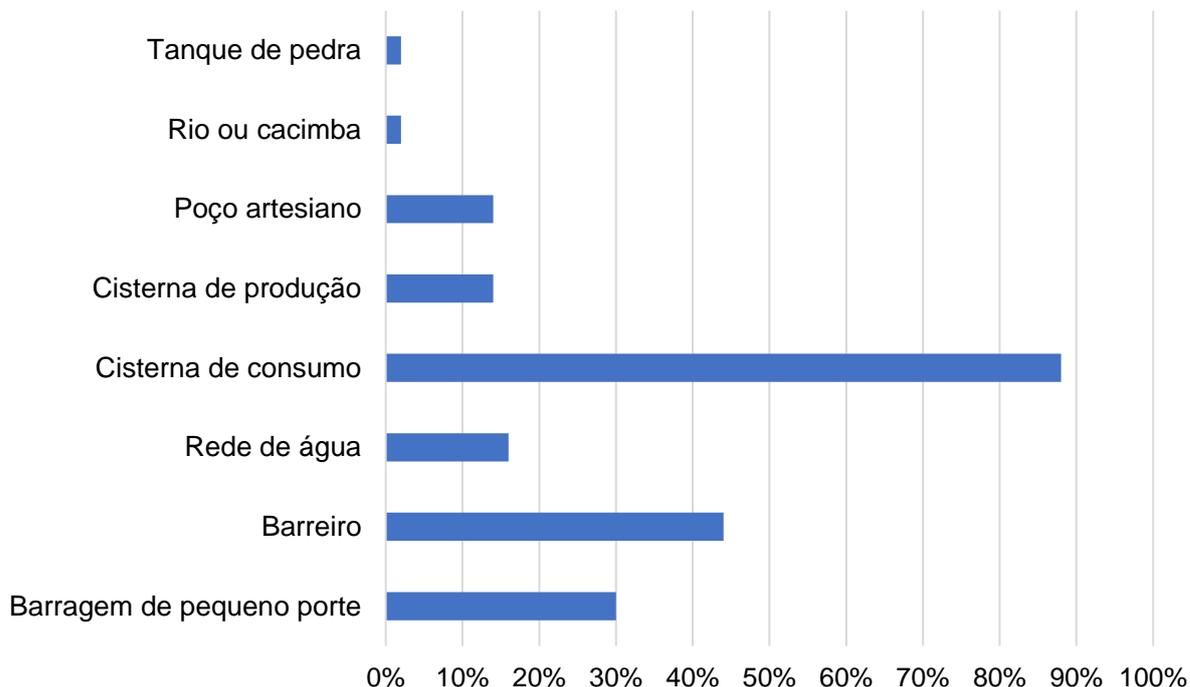
Se, por um lado, as cisternas de consumo humano trouxeram um grande avanço quase universalizado (embora ainda não seja suficiente), a água para a produção é um gargalo, como é evidenciado em Presidente Jânio Quadros: “o município hoje não tá 100% coberto, né, devido até o programa de cisternas ter sido parado, mas, hoje está retornando aos poucos, acredito que a gente vai conseguir um número bom de cisternas pro município, mas o que precisamos mais é de cisternas para produção” (Entrevista, 2024)<sup>41</sup>. Sobre o panorama geral de acesso à água, verificou-se a seguinte situação, demonstrada no Gráfico 6, a seguir.

---

<sup>40</sup> Entrevista com o Secretário de Agricultura de Poções-BA no dia 17 de janeiro de 2024.

<sup>41</sup> Entrevista com o Secretário de Agricultura de Presidente Jânio Quadros-BA no dia 16 de fevereiro de 2024.

Gráfico 6 - Meios de acesso à água pelas famílias rurais do TSB em 2024



Fonte: Elaborado pelo autor (2024) com base no trabalho de campo (2024).

Dentre as famílias pesquisadas foi identificado que nem todas são beneficiárias dos programas ou políticas públicas de acesso à água, por exemplo, o P1MC e P1+2. O P1MC nos municípios visitados possui uma grande relevância por atender, boa parte do ano, famílias que não possuem outra fonte de água, no entanto o segundo programa mencionado possui pouca capilaridade em relação ao primeiro. No que se refere ao tanque de pedra<sup>42</sup> ou cacimba<sup>43</sup>, são formas que as famílias encontram em suas propriedades para obter água. Sobre o último, é comum utilizar-se no período de seca para a dessedentação animal, sobretudo de bovinos.

Sobre o Barreiro, inclui-se aqui tanto o feito pelo P1+2, pela CAR ou por recursos financeiros da própria família. Os dois primeiros apresentam menor capacidade pela sua estrutura retangular, mas o último apresenta diversos formatos a depender do tipo de solo. Geralmente a família aproveita uma área de solo argiloso, localizada em uma área mais baixa da propriedade, para o armazenamento da água canalizada das partes mais altas por córregos artificiais. Aqui, cabe separar barragem e barreiro pelo fato de o primeiro possuir uma estrutura maior e, nesse caso, são

<sup>42</sup> Também chamado de caldeirão, é uma pequena estrutura onde se faz pequenas paredes de alvenaria ou se aproveita o próprio relevo de um afloramento de rochas, mais conhecido como lajedo. No período chuvoso a água fica represada e a impermeabilidade da rocha não permite infiltração.

<sup>43</sup> Abertura no solo ou em riachos onde pode minar água.

abordadas barragens de uso comunitário ou familiar, tanto públicas quanto privadas. No caso comunitário, foi observado que a família instala uma bomba de potência nominal de até 2 CV<sup>44</sup> (1471 Watts) no reservatório e é canalizado para a residência.

Em situação da Barragem ser privada, a família pode instalar um bombeamento de maior potência e usar para a agricultura. A irrigação tem sido uma prática comum no TSB, também nas pequenas propriedades, fato das constantes perdas de produção referentes à irregularidade de precipitação e a insegurança pela quantidade a ser colhida e os preços durante a comercialização.

Como mostrado no gráfico 6, há espaços rurais que possuem rede de água que, em sua maioria, é feita pela EMBASA, mas ainda é uma baixa porcentagem no contexto geral. Sobre os poços artesianos, dessa porcentagem, foram visitados dois sistemas do PAD, em pleno funcionamento, porém a água é apenas para o consumo humano e não pode ser viabilizado para animais. No entanto, em comunidades que não possuíam o programa, a água informada como “salgada” servia para uso doméstico e para os animais.

Quando perguntados se havia água suficiente para a demanda da residência (consumo humano e uso doméstico), 62% afirmaram que sim, de forma que no período de estiagem precisam racionar para não faltar, mas quando perguntados se havia água suficiente para as demandas da propriedade, incluindo todos os tipos de consumo, foi mencionado por 82% das famílias que não era suficiente. Ao passo que 86% dos sujeitos da pesquisa afirmaram não ter água para produzir ou que fosse suficiente para a atividade agropecuária.

O meio rural é diverso em suas várias formas de produzir esse espaço pelos sujeitos que nele habitam, da mesma forma que nem todas as famílias desempenham atividades produtivas ligadas a esse espaço. Entretanto, é notória a maneira como as famílias acessam a água para as atribuições do seu estabelecimento, incluindo o cultivo da terra.

Uma prática usada tanto pelo poder público quanto pelas famílias é a abertura de poços tubulares para bombeamento da água subterrânea que venha a sanar de imediato a carência hídrica de comunidades rurais. Segundo o Sistema de Informações de Águas Subterrâneas (SIAGAS), até janeiro de 2025 foram catalogados 1644 poços tubulares no TSB realizados pelo estado da Bahia, mais

---

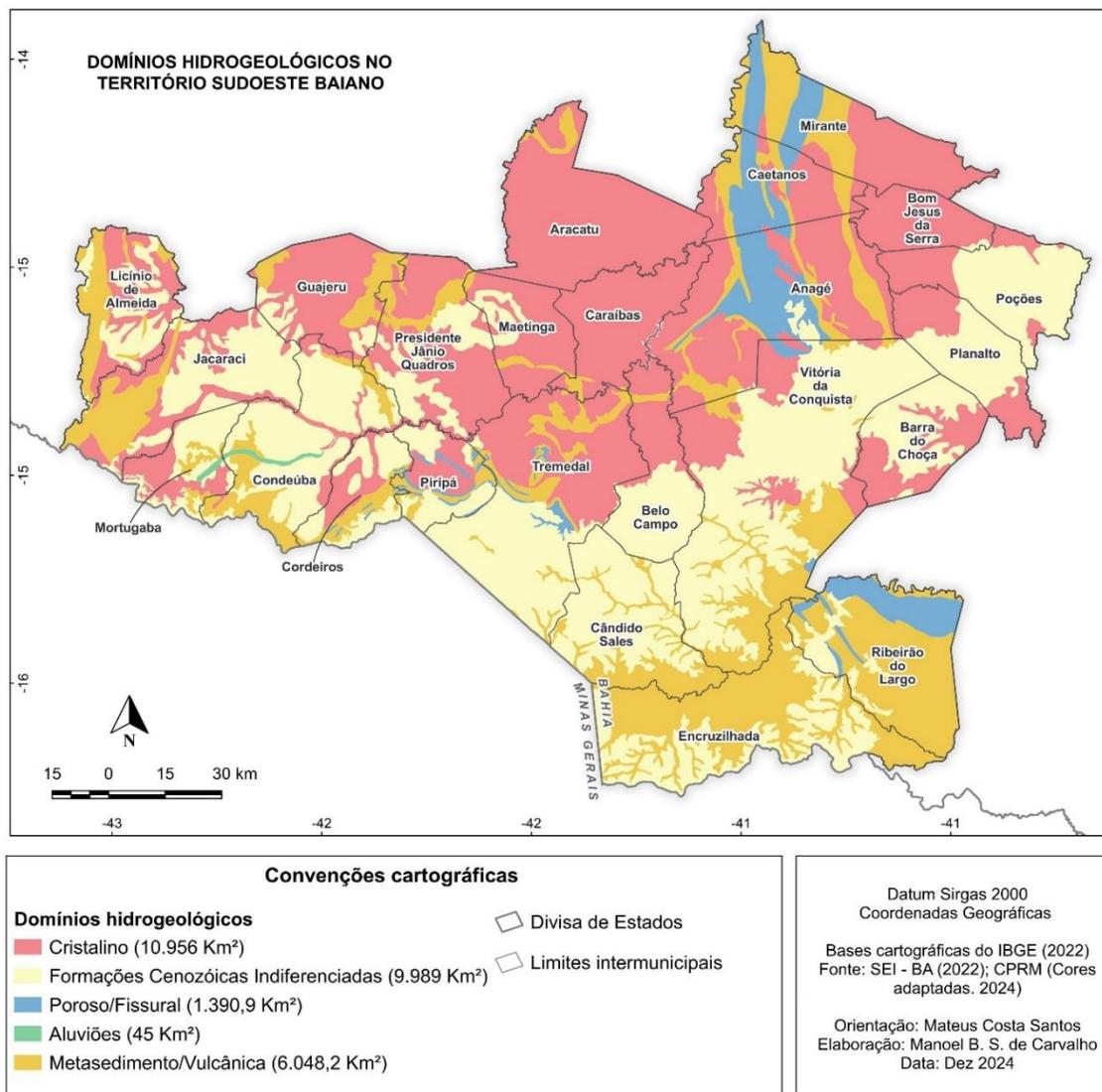
<sup>44</sup> A potência da bomba hidráulica é medida por Cavalos de Potência.

precisamente pela CERB. É salutar dizer que essa quantidade é menor se comparado ao exorbitante número de poços particulares que foram e são perfurados nas últimas décadas, sem nenhum tipo de fiscalização.

O uso desse tipo de artifício pode, em uma emergência, amenizar os efeitos da estiagem anual, todavia a estrutura geológica presente não é suscetível à formação de aquíferos. O que há são fissuras em uma estrutura cristalina antiga de rochas vulcânicas e metamórficas (granito e gnaiss), que sofreram pouco intemperismo e que não possuem uma rede de drenagem (poros) suficiente para o transporte e acúmulo da água subterrânea. A pouca água encontrada está em uma profundidade superior a 50 metros e, na maioria dos casos, imprópria para o consumo humano, por causa do alto teor de sais. Apesar disso, é muito difícil acertar exatamente a fenda, com os métodos tradicionais, a maioria das perfurações resultam em poços secos (Silva; Araújo, 2018).

Com a intenção de mostrar a dinâmica hidrogeológica do TSB, foi elaborado um mapa interpretativo que tem o objetivo de evidenciar a formação litológica e analisar sob a ótica dos poços tubulares, por apresentar contradições em relação às políticas públicas e a atuação do Estado (Mapa 10).

Mapa 10 - Domínios hidrogeológicos no Território Sudoeste Baiano



Fonte: Elaborado e organizado por Mateus Costa Santos e Manoel B. S. de Carvalho (2024).

Conforme a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)/Serviço Geológico do Brasil, é indispensável a realização do levantamento hidrogeológico do TSB para análise da proeminência dos poços tubulares em algumas áreas, sendo um equívoco diante da estrutura geológica presente. A maior parte do território é coberta por terrenos cristalinos, onde as características de permeabilidade são do tipo fissural, ou seja, a maior probabilidade de água subterrânea está restrita a fraturas ao longo da formação litológica, o que determina a mínima quantidade de água. Evidencia-se que os municípios têm investido recursos próprios ou emendas parlamentares destinada às construções desses poços, mas que a longo prazo não são viáveis pela qualidade e quantidade de água produzida (Feitosa *et al.*, 2008). São, portanto, os

aquíferos de produtividade hídrica até 3 m<sup>3</sup>/h, sendo bastante expressivo o número de poços secos e abandonados. A fraca restituição subterrânea é, talvez, a maior responsável pela intermitência de boa parte da rede de drenagem (IBGE, 2013).

Nas formações cenozoicas, os aquíferos, cujas rochas têm idades recentes e recobrem outras mais antigas, apresentam coberturas detríticas representadas pelos subsistemas das coberturas rasas e das coberturas profundas, com maior potencialidade; e as reservas, das coberturas rasas, têm maior importância nas regiões semiáridas, sendo as estruturas que podem ser construídas artesanalmente, como: cacimbas, poços amazonas, barragens subterrâneas e outros. No que refere às reservas das coberturas profundas, são exploradas frequentemente por poços tubulares convencionais. Esses fenômenos são mais comuns no planalto da conquista (Negrão, 2007).

No que tange ao Poroso/Fissural, trata-se de um domínio que envolve rochas metassedimentares que, além de estarem compactadas, possuem fraturas, o que lhes confere baixa porosidade primária e alta densidade fissural, isto é, baixo armazenamento hídrico, da mesma forma que o domínio “metassedimentos/vulcânica” é composto por rochas que não apresentam porosidade primária, onde a circulação e armazenamento de água estão relacionados às fraturas e falhas (CRPM, 2008). Os aluviões, por sua vez, são estruturas que estão no alto curso do Rio Gavião, apresentadas de forma mais rasa e com menor risco de salinidade, localizado nas baixadas e veredas.

Diante do que foi visto nesta seção, sobretudo no atual subtópico, é importante reforçar que o acesso à água no espaço rural do TSB tem melhorado de forma significativa, todavia o armazenamento de água para produção na agricultura familiar é insuficiente e se torna um quadro que precisa ser debatido nas diferentes instâncias, do municipal ao federal. Essa discussão é fundamental, especialmente porque continuam sendo utilizadas algumas práticas que não são viáveis do ponto de vista econômico e ambiental, principalmente sobre o último assunto discutido, como uma política de combate à seca que resiste em estar presente, pois a disfuncionalidade favorece a continuidade na construção de obras eleitoreiras sem, infelizmente, levar em consideração o aporte científico de estudos geológicos, por exemplo.

## **6 O CENÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ÁGUA NO SEMIÁRIDO: ENTRE AS REDES DE PERMANÊNCIAS E AS POSSIBILIDADES NO TSB**

### **6.1 O ciclo das políticas públicas de acesso à água no TSB e as redes de permanências**

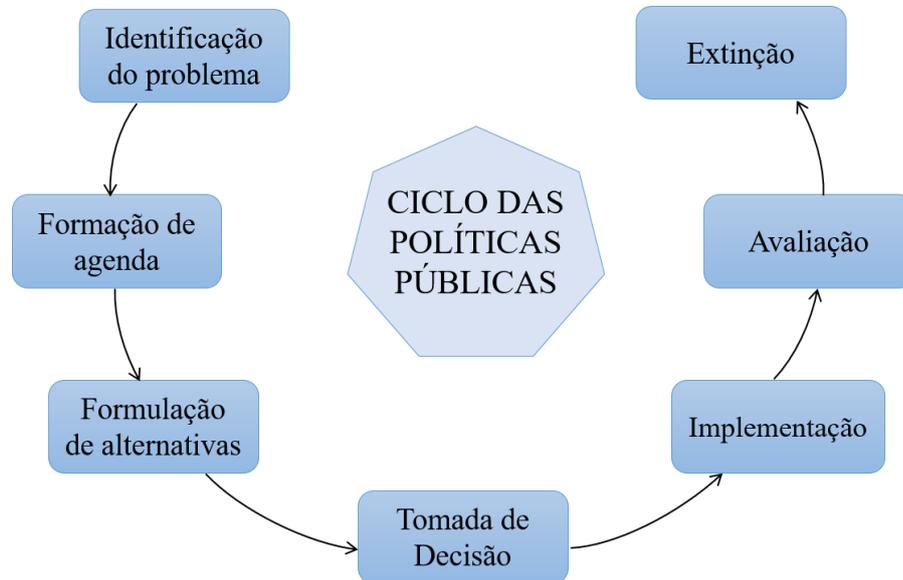
Pertence ao Estado a dimensão de promover as políticas públicas com vistas à lógica do pensamento de que o problema público é a diferença entre a situação real e a situação ideal passível de ser alterada em conjunto com os sujeitos inseridos no cotidiano, os quais precisam perceber tais questões (Secchi 2012). O autor elabora um modelo denominado ciclo das políticas públicas que representa as fases do diagnóstico, elaboração, implantação e pós-implantação das políticas, demonstrado na Figura 13, adiante.

Nesse caminhar, é necessário abrir um parêntese para outro modelo de análise em que Souza (2007) trata as políticas públicas por meio das Arenas Sociais, definido como um conjunto de ações que partem de uma iniciativa de empreendedores políticos ou de políticas públicas a partir de uma determinada circunstância ou evento. Além disso, é preciso que tal evento seja transposto na forma de um problema e a população afetada se convença de que algo precisa ser feito no sentido de resolver o problema através da mobilização dos governantes. As instituições, a estrutura social, os grupos organizados podem se transformar em movimentos e entidades que intercambiam entre si e formam redes, construindo, assim, um conjunto de relações que podem resultar numa maior mobilização da população interessada e definição de estratégias. Esse modelo também se encaixa nas OSCs que fazem parte da ASA, e aqui inclui-se o CEDASB, por apresentar esse envolvimento entre os agentes das comunidades rurais e porque busca trabalhar as identidades dos espaços rurais semiáridos por meio da convivência.

Ainda para Secchi (2012), a identificação do problema envolve a percepção, delimitação e avaliação. Segundo o autor, a percepção é subjetiva, mas, se uma situação pública chama a atenção de muitas pessoas, o transtorno já está identificado. É necessário também delimitar o problema de forma que se possa identificar as causas, riscos, se é temporário ou sucessivo. Por fim, na avaliação dessa etapa inicial, última fase da identificação do problema, é possível averiguar se o problema possui condições de ser solucionado e quais os riscos e consequências dessas

intermediações. As organizações não governamentais, partidos políticos e agentes políticos são alguns dos atores responsáveis por estes encaminhamentos.

Figura 13 - Ciclo das políticas públicas com base em Secchi (2012)



Fonte: Adaptado pelo pesquisador com base em Secchi (2012).

Nesse aspecto, a questão da água no semiárido como um todo e no TSB de modo particular foi identificada desde séculos anteriores, mas rotineiramente esquecida pelo poder público, e lembrada pela sociedade e as OSCs que sofrem com seus efeitos. Assim, as políticas públicas, como conceituadas na visão de Secchi (2012), tornam-se necessárias no cenário de convivência no meio rural nordestino, em consequência do processo de organização e de exploração dos recursos ou a falta deles e o problema é aqui identificado como o insuficiente acesso à água.

Do conjunto das etapas, a segunda fase do ciclo é a formação de agenda, trata-se do agrupamento de problemas entendidos como relevantes que podem entrar ou sair dessas pautas a depender da intensidade de cobrança, pela mídia ou pelos cidadãos, por exemplo. Assim, ao correlacionar a demanda e a necessidade com a criação de propostas solucionadoras do problema, encontram-se, nessa fase, especificamente, a visão da escassez e/ou privação do acesso à água, o que também foi evidenciado, mas, por vezes, não fazem parte do projeto político de quem gerencia o Estado.

A formulação de alternativas, terceira fase do ciclo, engloba estudos minuciosos dos custos e benefícios, na elaboração dos métodos, programas e estratégias que poderão alcançar os objetivos. Os objetivos devem ser claros e

concretos para que haja, no resultado final, a maior efetividade das políticas públicas. Ao situar como centro do debate o acesso à água por meio das políticas públicas emergidas nos espaços sociais das OSC, estas, articuladas tecnicamente, promovem o diálogo com o Estado ou outras instituições para o delineamento de determinadas políticas no enfrentamento dos problemas já identificados. As pistas foram dadas, algumas alternativas estão em curso como as experienciadas no TSB, todavia a pressão política precisa estar latente e contínua diante dos cortes orçamentários da última década, ponderados na próxima subseção, bem como as políticas existentes são veiculadas a apenas programas de governo.

A tomada de decisão é a fase que “representa o momento que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (Secchi, 2012, p. 40). Essa fase pode ser compreendida de três formas: os tomadores de decisão que possuem os problemas e buscam soluções; aqueles que possuem as soluções e buscam os problemas para serem empreendidos com as suas propostas; e os tomadores de decisões vão ajustando os problemas às soluções e as soluções aos problemas (Secchi, 2012). Na análise que é desenvolvida neste estudo, o que mais se encaixa é a última forma designada, a qual tem-se um problema identificado no semiárido, são apresentadas as tecnologias sociais como maneiras solutivas para amenização das adversidades e o princípio de acesso à água.

A implantação da política pública está relacionada à fase da execução, essa é uma etapa em que são estabelecidas as regras, rotinas e processos sociais liderados pelos atores que desempenham as ações, além de agir em possíveis conflitos de interesses da política. A essa referência foi observada correlação tanto por parte das OSCs, no caso o CEDASB, quanto por parte do Estado. A primeira com seus cursos de GRH e GAPA por meio de um processo formativo não apenas de formas de uso e cuidados para com as infraestruturas hídricas, mas com um aporte de valorização dos conhecimentos locais e a interlocução desse conhecimento sobre a convivência com o semiárido. Nas implementações das instituições públicas é realizado esse papel informativo apenas no panorama de execução e utilização da política.

A penúltima etapa do ciclo é a avaliação, que versa sobre o desempenho da política pública no intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É nesse momento que se tem um retorno sobre o sucesso

ou infortúnio das fases anteriores (Secchi, 2012). Esse autor ainda indica alguns critérios:

- Economicidade: refere-se ao nível de utilização dos recursos.
- Eficiência econômica: trata-se da relação *inputs* (recursos utilizados) e *outputs* (produtividade).
- Eficiência administrativa: trata-se do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
- Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
- Equidade: trata-se da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Segundo o CEDASB, tem-se realizado esse acompanhamento pela rede interpessoal construída desde o processo de aquisição e execução, pois na necessidade de uma segunda tecnologia (P1+2), por exemplo, é necessário que a primeira (P1MC) tenha obtido êxito, além do mais, o chamado “problema público” permanece e é a partir daí que se almeja a água para produção.

Sobre a CAR, foi informado que há um processo de acompanhamento posterior à implantação ou reforma das infraestruturas: “A CAR reconhece a importância de monitorar continuamente os resultados e impactos de suas ações. A CAR mantém um processo de acompanhamento sistemático para avaliar o progresso, identificar desafios e realizar ajustes quando necessários” (Entrevista, 2024)<sup>45</sup>. Em ambas as ações há um processo contínuo de acompanhamento, todavia tais parâmetros não são claros em relação a esse processo de avaliação.

A última etapa do ciclo de políticas públicas, de acordo com Secchi (2012), é a extinção, em que são analisados os seguintes fatos: se a problemática que gerou a adoção de ações foi resolvida, se leis ou medidas adotadas foram ineficazes na resolução do problema ou, ainda, se não foi resolvida, mas a importância do obstáculo perdeu relevância na agenda governamental ou de outra instância. Nesse sentido, observa-se que as organizações, instituições e sobretudo as famílias rurais percebem

---

<sup>45</sup> Entrevista com o Coordenador da CAR no Território Sudoeste Baiano no dia 19 de janeiro de 2024.

que há um longo caminho para que haja uma suficiência de políticas voltadas para o acesso à água na região em estudo.

Dentro da perspectiva da instituição, a CAR identifica a necessidade de implementar uma série de ações adicionais nos municípios do Território de Identidade do Sudoeste Baiano para fortalecer ainda mais o desenvolvimento regional. Algumas das ações consideradas importantes incluem: Ampliação de infraestrutura hídrica; Mais ações para fortalecimento da Agricultura Familiar (Entrevista, 2024).<sup>46</sup>

A gente que tem a cisterna ajuda um pouco em vista do que era antes, mas ainda falta muito pra gente chegar num nível melhor. A chuva tá diminuindo e precisa ter mais caixa daquela grande pra guardar a água. Aqui na época da seca tem vez que eu compro carro-pipa pra dar água as vaquinhas, pois o tanque seca e tem que comprar se não morre de sede. Ano passado eu limpei, mas se fosse colocar horas de máquina aí pra aumentar seria bom demais (Entrevista, 2024).<sup>47</sup>

A gente tem o poço aqui que é suficiente pra o uso nosso, mas pra plantar não dá, a água é saloba. Nós não planta igual antigamente o tanto de roça de feijão, milho, algodão tudo na época da chuva, mas hoje eu não aguento mais trabalhar e perdi muita safra por conta dos verão que dava e ainda dá. Chovia em outubro, novembro, mas fica dois mês sem chover as planta novinha não aguenta. [...] Se tivesse água abundante na barragem que durasse o ano, a gente podia plantar um pedacinho de roça, mas ano que vem eu aposento e não vou plantar mais, só vou continuar com minhas ovelhinhas e as criação ao redor da casa por que a gente não pode acabar de tudo (Entrevista, 2024).<sup>48</sup>

Por via da última fase do ciclo, a extinção do problema, verifica-se que ainda não foi solucionada a questão e o acesso à água não se apresenta como suficiente para as demandas e anseios dos agricultores familiares, principalmente o P1+2 e a ampliação das barragens das propriedades, com vistas a uma ampliação da infraestrutura hídrica. Porém, o que se percebe são frustrações com as perdas por conta das estiagens, mesmo nos períodos de precipitação (geralmente de outubro a março), bem como uma fragilidade no processo de comercialização. O envelhecimento da população rural apresenta-se como elemento importante nessa análise e a previdência rural torna-se um fator fundamental para a manutenção das famílias e continuidade no campo pela questão do pertencimento, cultura, segurança, acesso aos meios de comunicação e o modo de vida.

---

<sup>46</sup> Entrevista com o Coordenador da CAR no Território Sudoeste Baiano, no dia 19 de janeiro de 2024.

<sup>47</sup> Entrevista com um Agricultor Familiar do município de Caetanos-BA

<sup>48</sup> Entrevista com um Agricultor Familiar do município de Poções-BA

O poder público nesse momento, atua emergencialmente, em especial as prefeituras municipais (a ver mais à frente) e a CAR em parcerias com os municípios, OCS e outras instituições do estado, mas há consciência de que muito ainda precisa ser feito em relação à água, pois constata-se também que é necessária uma maior efetividade de recursos humanos e políticas que venham a atender uma maior quantidade de beneficiários, principalmente a construção e limpeza das pequenas barragens em comunidades rurais do TSB, porquanto há uma centralidade das suas ações em Vitória da Conquista e municípios próximos.

O CEDASB e outras OSCs têm atuado no TSB com a política de convivência, na construção de tecnologias sociais, assistência técnica voltada sobretudo para a promoção de uma agricultura familiar agroecológica com ênfase no protagonismo das mulheres rurais, no entanto as instabilidades de editais e chamadas públicas prejudicam a sua atuação, assim como todo um processo de universalização das tecnologias sociais, para que as famílias tenham as duas águas: para beber e produzir. Foi percebido que há uma dificuldade por meio dos programas em aumentar o contingente de tecnologias sociais, visto que são programas de governo e não de Estado.

O fato é que a solução do acesso à água no espaço rural do TSB ainda está distante, embora tenha avançado por meio das políticas públicas, mas a paisagem nordestina do semiárido como apresentada na Figura 14, a seguir, é recorrente, o que poderia ser uma prática emergencial persiste sob os olhos de quem precisa pagar para ter água.

Figura 14 - Vista parcial da coleta de água por caminhões-pipa no Rio Gavião em Anagé-BA



Fonte: Trabalho de campo (2023).

A paisagem típica do semiárido do TSB nos meses de estiagem, com a vegetação de caatinga, se destaca ao fundo com a perda de suas folhas e seu principal rio apresenta-se com uma baixa vazão. A presença dos caminhões-pipa compõe o cenário para o bombeamento da água junto dos animais que ali circulam. Sem o conhecimento das características físicas, químicas e biológicas da água coletada, nesse período, para muitas famílias, é a única alternativa de conseguir água para o uso doméstico e a dessedentação animal. Por isso, recorrem à aquisição das cargas com esse meio de transporte por meio do poder público municipal.

A respeito do quadro anterior, o Secretário de Agricultura de Anagé adverte: “Todos eles são da prefeitura, é porque eles pegam a água lá e levam para as comunidades. Geralmente o pessoal não tem água, mas não utiliza essa operação-pipa água para beber, porque geralmente eles falam que não é tratada e tal” (Entrevista, 2024)<sup>49</sup>. Essa exposição retrata a real situação que famílias rurais ainda

<sup>49</sup> Entrevista com o Secretário de Agricultura de Anagé no dia 13 de fevereiro de 2024.

enfrentam e essa paisagem insiste em permanecer diante da urgência de políticas públicas já mencionadas para sanar as referidas questões.

A Operação Carro-Pipa (OCP) foi criada pelo Governo Federal em 2012 e executada pelo Exército brasileiro, possui um caráter emergencial em atender os municípios que decretam emergência ou calamidade, com reconhecimento da defesa civil. Diferente da situação relatada anteriormente, a OCP atende às populações com água devidamente tratada pela EMBASA, ou seja, em hipótese alguma deve ser utilizada outra fonte que não seja da estação de tratamento, no caso da Bahia, da referida empresa ou de instituição similar.

Essa e outras ações são concedidas por meio da Portaria N° 260, de 02 de fevereiro de 2022, que “estabelece procedimentos e critérios para a declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública nos Municípios, Estados e Distrito Federal e para o reconhecimento federal” (Brasil, 2022). Dessa forma, ocorre uma avaliação pela Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) da situação de um desastre natural ou tecnológico de modo que a estiagem (COBRADE 14110) é considerada um desastre de origem natural e os municípios afetados por este podem emitir decretos de situação de emergência e angariar recursos e ações mitigadoras.

No TSB, os decretos de emergência são emitidos pelas prefeituras mas previamente passam por uma avaliação interna dos setores envolvidos, como Agência de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB), Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente, Sindicatos, Sindicatos Rurais e a Defesa Civil Municipal, que realizam um levantamento da precipitação anual, da situação das perdas na agricultura e na pecuária, além do percentual de acumulação dos reservatórios municipais. A avaliação externa é feita pela Bahiater, que emite uma nota técnica considerando as informações prestadas pelo município que solicitar.

Foi constatado que as informações prestadas pelos municípios são pautadas em aproximações que nem sempre condizem com a realidade, pois não há um levantamento preciso de todos os dados requeridos em consonância com a estrutura municipal, visto que a produção animal e da agricultura não podem ser mensuradas, uma vez que não são realizadas sondagens ou pesquisas sobre as perdas, bem como a maior parte dos reservatórios não possui medição para verificar a capacidade de água existente. O dado mais preciso e que não está presente em todos os municípios

é o de precipitação, devido à presença de estações meteorológicas automáticas e de pluviômetros espalhados pelas prefeituras no território municipal.

O que se pretende realçar é que há uma disparidade de decretos entre os municípios investigados em um mesmo período e que recorrem a uma diferenciação de metodologias de informações e, até mesmo, a necessidade que todos os anos o município tem de entrar em estado de emergência ou calamidade para conseguir medidas que venham a amenizar os efeitos das estiagens. Em um mesmo período, por exemplo, de 2011 a 2024,<sup>50</sup> o município de Mirante emitiu 41 decretos de “situação de emergência”, enquanto Anagé 19. Presidente Jânio Quadros e Tremedal, respectivamente, 31 e 25 decretos, nos últimos dez anos (2015 a 2024)<sup>51</sup>. Isso demonstra uma média superior a dois decretos por ano por município no TSB, o que viabiliza ações emergenciais todos os anos.

Essa prática tem sido recorrente, ano a ano, como uma medida do poder público, em que os órgãos competentes tratam a estiagem como um desastre natural e, para tanto, as medidas emergenciais não são emergenciais, mas de manutenção de uma prática que ameniza uma situação sem enfrentá-la estruturalmente, afinal recursos do estado e da União são direcionados para a fundamentação dessas permanências. Importante destacar que essa discussão baseada no número de decretos não questiona se há um arbitramento das ações de contingências, mas a continuidade ideológica de uma política de combate à seca.

## **6.2 Mudanças estruturais no Brasil: o prelúdio da destruição das políticas públicas de água no semiárido**

As políticas públicas, como afirmado anteriormente, apresentam importância mister quando se trata da promoção de um desenvolvimento rural linear, especialmente no contexto estudado aqui. O objetivo desta subseção não é denunciar que as políticas foram ou vão ser destruídas, mas evidenciar o contexto sociopolítico em que foram instaladas no Brasil na última década e os efeitos que produzem diretamente na população rural do semiárido brasileiro.

---

<sup>50</sup> De acordo com os Diários Oficiais de Anagé e Mirante, disponíveis, respectivamente, em: <https://www.anage.ba.gov.br/site/diariooficial> e <https://www.mirante.ba.gov.br/site/diariooficial>.

<sup>51</sup> De acordo com os Diários Oficiais de Presidente Jânio Quadros e Tremedal, disponíveis, respectivamente, em: <https://sai.io.org.br/ba/presidentejanioquadros/site/diariooficial> e <https://sai.io.org.br/ba/tremedal/Site/DiarioOficial>

Antes de compreender os meandros que cercam os últimos anos, é preciso retomar a década de 1990, que foi marcada pelo neoliberalismo, em íntima relação com o Estado, quando se dilapidou o patrimônio nacional com as privatizações de empresas estratégicas estatais e criou-se um caos social ao posicionar o Brasil na contraditória disputa econômica mundial, pautada, sobretudo, pela exploração de recursos naturais com proeminência no Brasil e, assim, o país consolidou uma burguesia (pseudoelite) que ultrapassou a área econômica e enveredou-se na política (Vale, 2020). Tal artifício busca incessantemente a prática do “entreguismo” das potencialidades nacionais frente às adaptações econômicas mundiais de um capitalismo em crise.

Segundo Alves (2014), com a crise do modelo de desenvolvimento neoliberal, dadas as contradições do sistema mundial do capital predominantemente financeirizado, o projeto de desenvolvimento burguês conduzido pela aliança política PSDB e PFL (hoje União Brasil) foi derrotado nas eleições de 2002 com o sufrágio de Lula pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o que significou a possibilidade de construção de um novo modelo de desenvolvimento, como de fato as políticas públicas para os espaços rurais foram eminentemente fortalecidas. No entanto, os pilares da macroeconomia neoliberal permaneceram numa tentativa de acalmar o mercado financeiro e mostrou um *status* de “agradar a gregos e troianos”, ao evidenciar que o objetivo do lulismo, naquele contexto, demonstrou ser reorganizar o capitalismo no Brasil e não o abolir, pautado, ainda, a serviço dos moldes pós-neoliberais.

Vale (2020) destaca que a introdução das demandas do mercado mundial trouxe consigo uma complexidade de desdobramentos no país, de modo que se intensificaram as desigualdades sociais; e a chegada do PT havia criado expectativa de que estratégias contra-hegemônicas fossem pautadas na esfera mais alta do poder brasileiro. Em sintonia, Fontes (2010) analisa que a sociedade brasileira é complexa e multifacetada e o governo buscou atenuar as diferenças socioeconômicas e atender os interesses da burguesia empresarial ditada pelo sistema iniciado na última década do século XX e o consolidando, nos seus governos, com as políticas públicas implementadas por meio de uma perspectiva reformista.

Programas como Bolsa Família, Luz para Todos, Fome Zero, Água para Todos, Programa Minha Casa Minha Vida, Farmácia Popular, Programa de Aceleração do Crescimento e programas de acesso ao Ensino Superior foram algumas das ações

implementadas nos primeiros governos petistas. Ademais, o espaço rural e a agricultura familiar foram evidenciados nos investimentos por meio do combate à pobreza, à fome e do acesso a algumas das referidas políticas.

De acordo com Malvezzi (2009) e Vale (2020), o Censo Agropecuário de 2006, feito pelo IBGE, ratificou a política adotada pelo Governo Lula frente à produção da agricultura familiar e sua importância para o abastecimento interno do país, visto que a maior parte dos alimentos consumidos vem desse perfil da agricultura, mesmo com apenas 24,3% da área cultivável contrapondo a produção de *commodities* do agronegócio, ao requerer mais extensões de áreas e subsídios do Governo Federal. A burguesia agrária, ainda que recebendo todo o suporte necessário para a sua expansão nas fronteiras agrícolas mais promissoras do país, passou a ficar incomodada e se situar ainda mais no Congresso Brasileiro por meio da bancada ruralista, formada por deputados vinculados ao agronegócio.

Alves (2014) descreve que os primeiros dez anos dos governos petistas foram anos de convivência sob fogo cruzado da direita oligárquica, mas com um projeto de neodesenvolvimento a serviço do grande capital monopolista privado nacional, apesar dos significativos e inegáveis avanços nos indicadores sociais promovidos ao país, mas indispensáveis para a própria legitimidade social e política do projeto de desenvolvimento com as alianças pós-neoliberais.

Sobre a política de acesso à água, foi criado em 2011, primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, o Programa Água para Todos, junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS). Tal cenário impulsionaria o acesso à água a aproximadamente 750 mil famílias do semiárido brasileiro e esse momento foi palco de um enfrentamento das organizações sociais (ASA) do semiárido e o governo no entendimento da adoção de uma alternativa mais rápida e prática que acelerasse a apresentação dos resultados, isto é, a modificação das tecnologias sociais de cisternas de placas para cisternas de polietileno (Vale, 2020). Nesse quadro, os investimentos passaram a priorizar a rapidez nos processos de beneficiamento (Tabela 11), mas sem a formação continuada dos beneficiários na proposta da convivência com o semiárido.

Tabela 11 - Implementação das cisternas de placas e cisternas de polietileno do Programa Água para todos entre 2011 e 2014

<b>Ano</b>	<b>Cisternas de placas</b>	<b>Cisternas de polietileno</b>	<b>Total Geral</b>
2011	87.700	0	87.700
2012	109.900	45.600	155.500
2013	144.600	93.300	237.900
2014	114.800	154.700	269.500
<b>Total</b>	<b>457.000</b>	<b>293.500</b>	<b>750.500</b>

Fonte: Vale (2020).

Àquela altura, o Água para Todos obteve os resultados propostos pelas metas do MDS ao firmar contrato com a empresa que produziu as cisternas de polietileno. As infraestruturas foram desenvolvidas pelo:

Grupo Rotoplas, líder mundial em reservatórios rotomoldados, com matriz na Cidade do México. No Brasil, é representado pela empresa Dalka do Brasil Ltda, cujo nome fantasia é Acqualimp, e pela empresa Fortlev. O Ministério da Integração, com a participação do DNOCS e da CODEVASF, foi responsável pela distribuição das cisternas de plástico no território nordestino (Vale, 2020, p. 133).

Na contramão dessa opção adotada pelo governo em implementar as cisternas de polietileno, as propostas fomentadas por meio do P1MC se apresentavam como um trabalho consistente, eficiente e de capilaridade social, não somente em uma política de acesso à água, mas na formação político-crítica dos agricultores beneficiados. A justificativa dada pelo governo em aderir a tal prática seria o não alcance da meta de 1 milhão de famílias atendidas em cinco anos firmada pelo P1MC (Vale, 2020).

No processo de descentralização do atendimento das necessidades da população brasileira, com vistas à diminuição das desigualdades regionais, o estado, estrategicamente, permitiu “dividir” com a sociedade civil para que ela viesse a expor suas demandas, no entanto, não lhe atribuiu poder de decisão quanto à administração orçamentária de modo que tais demandas passaram a atender ao capital e vice-versa, de modo operador, visando à rapidez e eficácia das alternativas para a interferência local por meios da apropriação de uma problemática da água, em face da expansão do mercado (Vale, 2020; Lisboa, 2007)

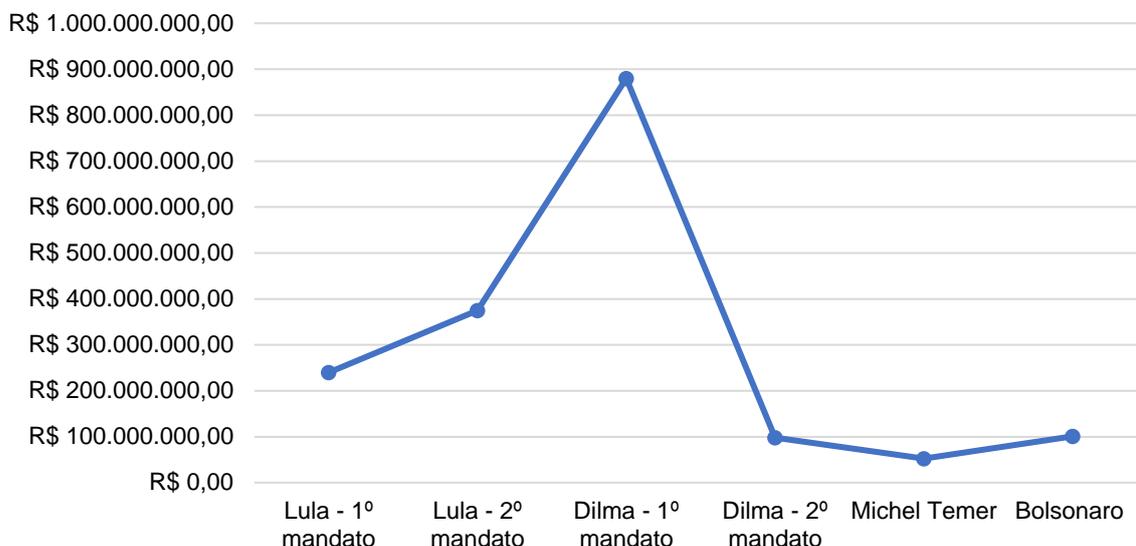
Para Vale (2020), aliada aos dados demonstrados na tabela 11, observa-se uma contradição, visto que no mesmo período em que foram destinados às OSC aproximadamente 900 milhões de reais, os quais se materializaram na construção de 457 mil cisternas de 16 mil litros, para a mesma quantidade de famílias beneficiadas com a tecnologia social também foram destinados mais de 1,4 bilhão de reais para a instalação de pouco mais de 293 mil cisternas de polietileno em todo território do semiárido nordestino. Esses dados mostram a disparidade de valor monetário gasto em prol de uma ação mitigadora emergente que custou ao governo quase o dobro do valor e não obteve o resultado esperado até mesmo pelas famílias beneficiárias, como também a prática pedagógica de formação dos agricultores.

Essa metodologia das cisternas de polietileno ficou marcada como mais uma ação de combate à seca ao movimentar apenas o crescimento econômico de quem as fabrica, o que não contribuiu sequer para a alocação de empresas regionais. Ademais, alguns problemas foram apresentados pela deformação da infraestrutura decorrente das altas temperaturas em localidades do Nordeste e do questionamento da durabilidade da cisterna de plástico. Ainda assim, o terceiro mandato petista representou acréscimos para os espaços rurais, diferente do segundo mandato de Dilma Rousseff, que foi interrompido.

Conforme Vale (2020) e com base nos dados do Gráfico 7, a seguir, a política pública de convivência com o semiárido sofreu uma diminuição de orçamento entre os anos de 2015 e 2018. No primeiro mandato da presidente Dilma foi destinado aproximadamente 900 milhões de reais e no segundo mandato até o golpe de estado sofrido pela mesma o montante não chegou a 100 milhões de reais. Com o afastamento de Dilma Rousseff, o seu vice, Michel Temer, assumiu interinamente a presidência do país, entre 12 de maio de 2016 e dezembro de 2018.

O governo Temer ficou marcado, entre outros aspectos, pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do teto de gastos por 20 anos, ou seja, os investimentos feitos pelo governo se limitavam apenas ao valor anterior, somente com a correção da inflação. Tal elemento extinguiria ainda mais o orçamento para as pautas da agricultura familiar e demais políticas públicas.

Gráfico 7 - Valores conveniados dos governos brasileiros para a construção de cisternas (2003-2022)



Fonte: Adaptado pelo autor (2025) com base no Portal da Transparência/Vale (2020).

A agenda da construção de cisternas no governo Temer acelerou a diminuição ainda mais massiva desse aporte orçamentário para o Programa Água para Todos, iniciado ainda no segundo governo Dilma. Vale (2020) menciona que, entre 2017 e 2018, o Estado firmou um convênio com a ASA no valor de 52.491.925,52 (cinquenta e dois milhões quatrocentos e noventa e um mil novecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e dois centavos) e reduziu-se para 20 milhões no último ano do governo Temer, fundamentado também na maximização da contenção de gastos, o que reforçou a estratégia política para a extinção do P1MC.

A gestão Temer deu celeridade às reformas de gastos e trabalhista que levaram o país para a efetivação de uma política em prol da hegemonia e interesses da classe empresarial dominante do Brasil e do exterior, o que comprovou, mais uma vez, a vocação político-econômica do país de autodestruição em benefício do desenvolvimento capitalista de outrem e soa quase como um destino irremediável (Vale, 2020).

Nesse contexto, alguns ministérios e secretarias foram obstruídos, entre eles o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Medida Provisória n.º 726, de 12 de maio de 2016, instituição ligada às políticas de desenvolvimento rural e territorial no Brasil e que está diretamente conectada às ações das políticas de acesso à água, com a transferência de suas competências para a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD).

Figueredo (2020) aponta para um desmonte institucional da Política de Desenvolvimento Territorial a partir de 2016 e, conseqüentemente, a continuação de uma agenda que pautasse ações e projetos voltados para a redução das desigualdades regionais, assim como o combate à pobreza nos espaços rurais. Tal panorama foi intensificado com a eleição de 2018 vencida por Jair Messias Bolsonaro, que com a sua política impediu a continuidade das atividades da agricultura familiar, com perdas significativas de muitos direitos angariados nas últimas décadas.

De acordo com o Coordenador do CEDASB, desde 2016 houve um desmonte das políticas públicas direcionadas às tecnologias sociais no semiárido, o que interferiu diretamente na continuidade dos programas de acesso à água.

De forma bastante objetiva, após o golpe não conseguimos acessar nenhum edital de cisternas para serem construídas no sudoeste baiano. Finalizamos em 2016, 2017 e 2018, programas e editais que tínhamos acessado e finalizamos esses editais e no período do governo Bolsonaro não foi lançado nenhum edital para construção de cisternas que o CEDASB conseguisse ter acesso. Então tudo isso significa que durante seis e a oito anos nós não construímos tecnologias sociais no Território Sudoeste Baiano por conta da ausência de recursos, salvo um único edital de cisternas que foi lançado pela CAR e que o CEDASB concorreu e acabou executando (Entrevista, 2025).<sup>52</sup>

Esse relato mostra a ausência de uma política na esfera federal, ou pelo menos a continuidade dos incentivos voltados para a construção de cisternas no semiárido, especialmente no território em questão, onde, por ao menos seis anos, não foram executados programas de acesso à água voltados para as tecnologias sociais.

De acordo com o gráfico 7, nesses investimentos durante o governo Bolsonaro demonstrados estão inclusos todos os valores gastos com o Água para todos, não somente da construção de cisternas. As ações desenvolvidas pelas OSCs nesses anos estiveram relacionadas com chamadas públicas anteriores, minando, quase por inteiro, a construção das tecnologias sociais, conforme reportagem apresentada na Figura 15, adiante.

---

<sup>52</sup> Entrevista realizada em 20 de janeiro de 2025 com o Coordenador do CEDASB.

Figura 15 - Manchete evidencia cortes no programa de construção de cisternas

**Brasil de Fato** Pernambuco

INÍCIO > VARIEDADES

ÁGUA.

## Programa de construção de cisternas sofre cortes no orçamento pelo governo Bolsonaro

O PIMC, maior programa de armazenamento de água do país, chegou ao pior patamar dos últimos 17 anos.

Lucila Bezerra  
Brasil de Fato | Recife (PE) | 11 de março de 2021 às 13:48



Fonte: Brasil de Fato (2021).

A reportagem retrata o quadro decadente da política adotada no governo Bolsonaro ao evidenciar o pior índice de construção de cisternas no ano de 2020 o que condiz com a não priorização da gestão para a convivência com o semiárido. Seguramente, a preocupação, naquele momento, era se manter no poder, alterando a dinâmica dos repasses de verbas públicas, o chamado “orçamento secreto”, que nada mais é do que a instrumentalização do dinheiro público para as emendas parlamentares (Conti, 2024).

Em tese, cabe ao Poder Executivo elaborar as leis orçamentárias e ser o principal executor e ao Poder Legislativo a apreciação, deliberação, aprovação e consequentemente a fiscalização. Nesse contexto prático são mantidas constantemente as tensões e disputas pelos recursos públicos. Na contradição posta, verifica-se a participação do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias, por meio de emendas e, após isso, encaminhado ao Poder Executivo para execução, o que tem caracterizado inversamente a preocupação de direcionamento das

prioridades de aplicações do recurso, bem como os obstáculos para a necessária transparência, fundamental para a democratização, controle e fiscalização dos recursos públicos (Conti, 2024). Essa prática pode, dentre outros fatores, fortalecer os redutos eleitorais que representam a velha política do coronelismo, desta vez repaginada.

Todos esses condicionantes atingem não somente as escalas maiores dos espaços de decisão em Brasília, mas adentram, sobretudo, os territórios dispersos do país. No TSB, as políticas públicas voltadas para o espaço rural foram impactadas durante as transições de governos, principalmente no governo Bolsonaro. Esse cenário foi visualizado pela maior parte dos secretários de agricultura entrevistados:

Veja bem no governo de Lula e Dilma as políticas de financiamento para os agricultores era muito mais acessível. Isso gera emprego, gera renda, gera desenvolvimento da agricultura, principalmente da agricultura familiar e nos governos que não foram desses dois lugares, ou seja, de Temer e de Jair Bolsonaro as dificuldades foram muito grandes na questão de financiamento, principalmente o PRONAF, não teve na verdade financiamento aqui no município (Entrevista, 2024).<sup>53</sup>

O acesso ao crédito foi um dos efeitos mais mencionados quando se refere à mudança política do país, assim como “o processo burocrático, né, da mudança de DAP pro CAF. Então, assim, a gente passou pelo um período aí para conseguir entender esse processo para que muitos produtores tivessem direito. Muitos perderam seus direitos nesse período, né?” (Entrevista, 2024)<sup>54</sup>. Tal fato se dá pela adaptação ao novo sistema, porquanto, inicialmente, o CAF foi designado para a Bahiater, depois os Sindicatos de Trabalhadores Rurais e as Secretarias de agricultura foram, aos poucos, se organizando para emitir tal documento. Enquanto esse processo não acontecia, os Agricultores com DAPs vencidas tiveram dificuldades para acessar linhas de crédito que tinha como pré-requisito toda a documentação atualizada.

No caso do CEDASB, como OSC presente no TSB, nota-se que, em coesão conjuntural analisada anteriormente, entre 2011 e 2014, foi quando a organização conseguiu executar maior número de tecnologias sociais de convivência no território de atuação, além do acompanhamento pautado na agroecologia, nos anos de 2015 e 2016, denominado ATER agroecológico. Essa ação estava planejada para ir até 2018,

---

<sup>53</sup> Entrevista com o Secretário de Agricultura de Poções no dia 17 de janeiro de 2024.

<sup>54</sup> Entrevista com o Secretário de Agricultura de Anagé no dia 13 de fevereiro de 2024.

porém, com a extinção do MDA, a SEAD encerrou o projeto, o que impediu a continuidade (Vale, 2020). Nesse aspecto, a mencionada OSC apresentava dependência preponderante das chamadas da Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC); caracterizada como OCIP, executou, no período mencionado, ações financiadas por empresas como a Fundação Banco do Brasil (FBB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS).

Mesmo com a continuidade da política de desenvolvimento territorial na Bahia em dezembro de 2014, através da Lei Nº 13.214, como medida de fortalecimento das políticas públicas, esse aspecto pouco se alterou, com uma certa descentralização da política nacional. A construção de cisternas, acompanhando a agenda nacional, foi mais incisiva no segundo mandato do governo de Jacques Wagner (2011-2014) e nos governos de Rui Costa (2015-2022), também seguidos do fator federal, foram minguados os recursos estaduais voltados para a implementação de tecnologias sociais (Vale, 2020; CEDASB, 2024). Nesse contexto de tímido investimento, foi sancionada pelo então Governador a Lei Estadual de Convivência com o Semiárido da Bahia Decreto Estadual nº 17.951, de 22 de setembro de 2017.<sup>55</sup>

O que se observa é a contradição da referida lei e as ações após sua promulgação. Como força de lei a dotação de recursos deveria ser direcionada pelo governo estadual para o planejamento e execução de políticas de convivência com o semiárido, como abordam os dois primeiros artigos explícitos:

Art. 1º Fica instituída a Política Estadual de Convivência com o Semiárido, que observará princípios, objetivos, diretrizes, mecanismos de financiamento, de gestão, de monitoramento e de avaliação, constantes desta Lei.

Art. 2º A Política Estadual de Convivência com o Semiárido, como componente estratégico do desenvolvimento sustentável do Estado da Bahia, é um instrumento de gestão e planejamento intersetorial e transversal de políticas e programas governamentais e ações da sociedade civil.

No entanto, a prática adotada por Rui Costa, não compatibiliza com os parâmetros da lei de Convivência, visto que não garantiu a continuidade e nem a ampliação dos instrumentos de convivência no estado e foi ampliado, nesse mesmo tempo, o investimento de R\$ 221 milhões para a execução, pela CERB, da

---

<sup>55</sup> O decreto regulamenta a Lei Nº 13.572, de 30 de agosto de 2016, que institui a Política Estadual de Convivência com o Semiárido e o Sistema Estadual de Convivência com o Semiárido.

implantação, ampliação e recuperação de mil sistemas simplificados de abastecimento de água, além da implantação de módulos sanitários residenciais, por meio do Bahia Produtiva, projeto executado pela CAR/SDR (Bahia, 2017).

A Lei trata-se de um instrumento de gestão e planejamento intersetorial e transversal de políticas e programas governamentais e ações da sociedade civil, mas o que foi instituído não teve participação das OCS do estado da Bahia, pelo contrário, impossibilitou a convergência das políticas de convivência que fortalecesse os espaços rurais semiáridos e famílias agricultoras. O entendimento, aqui, não é o que foi preterido pelo Estado, mas o não ajuste aos diversos campos de interesse e que fossem pautadas e cumpridas as diretrizes da Lei estadual, sendo a participação da sociedade civil e suas organizações levada em conta, através de um conjunto de procedimentos para a dotação do ciclo das políticas públicas dos programas e políticas públicas que poderiam ser implementados (Vale, 2020).

O que se observa é que o cenário estadual, mesmo em campos ideológicos e político-partidários diferentes, acompanhou a esfera Federal no que diz respeito ao andamento e descontinuidade de um planejamento estratégico e ações descontínuas com relação às práticas de convivência com o semiárido.

Apesar do frágil cumprimento da legislação, a Lei Nº 13.572 é uma importante ferramenta para uma política de Estado e esse é um gargalo que o país enfrenta diante da instabilidade nos governos da década de 2010 e 2020, pois a maioria das políticas implementadas no semiárido são programas de governo. *A priori*, as políticas sociais estão envoltas em projetos de desenvolvimento econômico, com uma visão de Brasil que não é sustentada em governos subsequentes, pelo contrário, são destruídas. Isso ultrapassa a lógica de poder governamental, afeta diretamente a possibilidade de melhoria efetiva das condições de vida da população e a diminuição das desigualdades, mas, em especial, a legitimidade do aumento das contradições do país, de modo amplo e especificamente no Sudoeste Baiano.

A partir de 2023, com a volta do Governo Lula, emergiu a possibilidade de propor um alinhamento com os organismos federais que tratam do Semiárido, de modo a compatibilizar os interesses institucionais que, nem sempre, estão compatibilizados com um projeto nacional. Outro grande desafio é trazer para a agenda políticas públicas adequadas, de convivência no espaço rural e uma delas foi sancionada por meio da Portaria nº 992, de 4 de junho de 2024, que oferece instrumentos jurídicos a serem utilizados pelos parceiros do MDS na execução do

Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (Programa Cisternas). Ainda em 2023 foi retomado o referido programa, tanto para o semiárido quanto para a Amazônia, sendo 58.2 mil e 4.4 mil, respectivamente, com a dotação de R\$ 600 milhões de reais, segundo o MDS (2024). Em entrevista com o CEDASB foi reforçado esse ânimo com as possibilidades dos programas de cisternas:

A partir de 2023, os programas de convivência com o semiárido voltaram, não com a força do fim do Governo Dilma, mas com uma perspectiva interessante desde a transição do último governo e teve recurso destinados para a implementação e no final de 2023 foram lançados os primeiros editais de cisternas já nessa nova fase política que o Brasil está vivendo (Entrevista, 2025).<sup>56</sup>

A perspectiva em curso é a continuidade de políticas de governo sem uma segurança de continuação, visto que, com as mudanças gerenciais entre governos, há a interrupção de programas e políticas públicas de água, como foi experienciado na última década. Outro elemento é a subserviência de um Estado aos interesses da classe dominante, ou melhor, a apropriação do Estado pelas forças hegemônicas que são bem representadas e ativas em todos os aspectos para as flexibilizações legislativas necessárias a um projeto de poder que não leva em conta, por exemplo, o acesso à água nas regiões semiáridas do país, pelo contrário, ampliam-se as tentativas de privatização das empresas públicas de saneamento.

Todo esse contexto é o preâmbulo de que a Agenda 2030 não será cumprida no Brasil, em específico as metas do ODS 6, que estão condicionadas à universalização do acesso à água, amplamente discutido aqui, neste estudo no semiárido baiano; mesmo ao afirmar que as políticas públicas voltadas para a questão têm contribuído de forma significativa, ainda são incipientes os caminhos que podem ser alcançados. Ainda que essas metas estejam presentes no Marco Legal do Saneamento Básico desde 2007 e passado pelo novo marco em 2020, que definiu a obrigatoriedade dos serviços presentes, esse documento assevera o dever de atender a todos de forma universalizada, haja vista o desafio estar posto há décadas, sendo necessárias aglutinações de setores, todavia o peso maior é do Estado, que retém os recursos para a garantia de direitos básicos, como o acesso à água.

---

<sup>56</sup> Entrevista realizada em 20 de janeiro de 2024 com o Coordenador do CEDASB.

### **6.3 Contextos da questão da água no Baixo Alentejo (PT) e possibilidades no TSB (BR)**

No intuito de ampliar a leitura e obter mais conhecimentos sobre a problemática da água, é importante o diálogo com outras universidades e pesquisadores. Nesse sentido, foi possível experienciar realidades de Portugal por meio de um estágio de investigação,<sup>57</sup> com foco na região portuguesa do Baixo Alentejo. Essa experiência seminal possibilitou vivências e análises de uma realidade diferente da brasileira em vários aspectos, desde elementos organizativos, estruturais, capazes de auxiliar na compreensão das transformações que os espaços rurais de ambos os contextos, português e brasileiro, têm passado, em especial em áreas semiáridas/mediterrânea.

Foi apresentado um plano de trabalho durante a investigação que contribuiu com a discussão das políticas de água em Portugal, sobretudo em uma região específica do país que possui características geoambientais próximas às encontradas no semiárido brasileiro, em especial nas áreas rurais, isto é, participação de reuniões e eventos que versam sobre a temática, ida a campo, na Região do Baixo Alentejo, para um reconhecimento dos territórios estudados, utilização de fotografias e entrevistas com agentes locais para a geração de análises de como o Estado tem atendido às demandas políticas da sociedade em um contexto da União Europeia (UE), da Política Agrícola Comum (PAC) e, por fim, dentro dos prenúncios das mudanças climáticas.

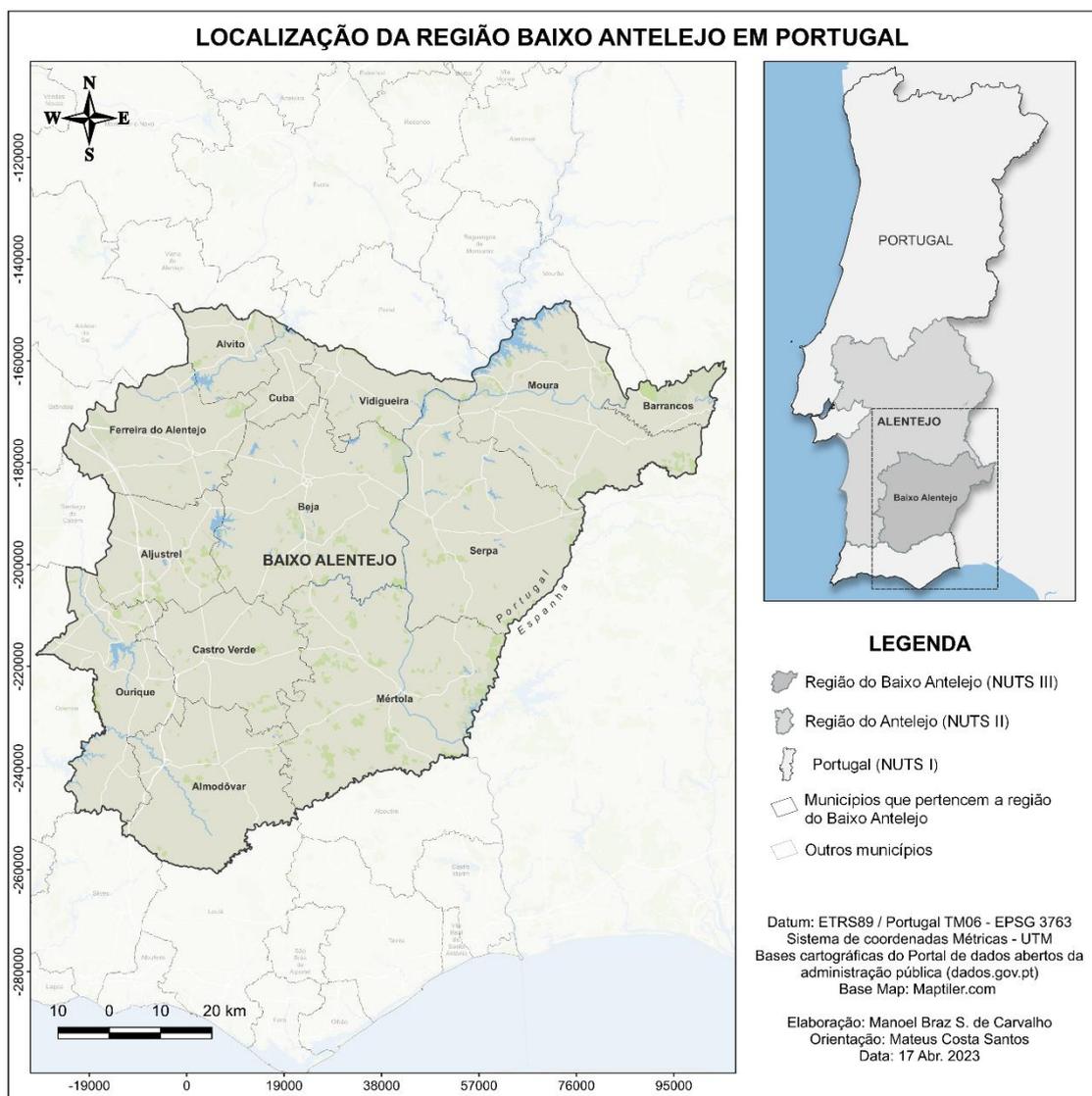
Nesse primeiro momento, foi feita a espacialização do ambiente estudado para conhecer os territórios e veicular as formas de ocupação, as características geoambientais que configuram as demandas por águas com vistas às condições naturais e socioeconômicas existentes, tanto no Alentejo português como no Sudoeste Baiano no Brasil. Portugal é um país europeu localizado na península ibérica e tem uma população, segundo o censo demográfico de 2021, de 10,5 milhões de habitantes. O Brasil, por sua vez, está localizado na América do Sul e possui uma população de aproximadamente 203 milhões de pessoas em 2023, conforme o IBGE.

---

<sup>57</sup> O estágio de investigação foi realizado no primeiro semestre de 2023 por meio da bolsa sanduíche do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), chamada 26/2021 e executado na Universidade de Lisboa (ULisboa) junto ao Centro de Estudos Geográficos (CEG), no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT).

São países que possuem singular dinâmica, todavia, aqui, serão observados aspectos similares no que diz respeito ao processo de disponibilidade, captação e uso da água, sobretudo em espaços rurais, em regiões específicas de cada um. Nesse tópico, em específico, discute-se sobre uma região portuguesa chamada Alentejo, localizada no centro-sul do país, dividida em cinco sub-regiões, sendo o foco deste estudo o Baixo Alentejo (Mapa 11).

Mapa 11 - Localização da região do Baixo Alentejo em Portugal



Fonte: Elaborado e organizado por Mateus Costa Santos e Manoel B. S. de Carvalho (2023).

A maneira irregular de distribuição da água na superfície terrestre, não obstante o quadro restritivo e o crescimento do consumo hídrico no planeta, são aspectos correlatos às inquietações que estão presentes nas realidades pesquisadas, pois a

falta e/ou insuficiente acesso à água tornam-se determinantes no processo de desenvolvimento rural. A escolha dessas áreas se deve pelo relevante motivo das configurações do acesso à água nesses espaços, tendo em vista similaridades geoambientais correspondentes ao clima, à condição hídrica, seja na forma superficial ou subterrânea, sua desigual distribuição no espaço e tempo e seu acesso à população (Rodrigo, 2009).

No Alentejo, observa-se o predomínio do clima mediterrâneo, temperado pela ação marítima da circulação atmosférica de oeste, com o verão quente e seco e chuvas no inverno (Casimiro, 1993). À medida que se aproxima do baixo Alentejo, observa-se a desigual distribuição da precipitação e uma irregularidade interanual com pluviosidade inferior a 570 milímetros, onde tem evidenciado no último século secas severas e de longa duração, o que afeta todo o território e as estimativas apontam para uma redução de 40% e 60% da precipitação anual em 2100 (Rodrigo, 2009). Cortegano *et al.* (2021) avançam nessa discussão, ao sinalizar que, em algumas áreas, como é o caso de Mértola, está se construindo um cenário de clima seco e árido e as projeções indicam, com o agravamento das condições climáticas, uma acentuada diminuição da precipitação, de 483 mm em 2010 para 288 em 2100.

O Rio Guadiana (Figura 16) é o principal fluxo d'água da rede hidrográfica do Baixo Alentejo e possui à montante a importante Barragem do Alqueve, a maior da Europa Ocidental. O principal objetivo desse reservatório é o uso no regadio (irrigação) de culturas como as do olival e amendoal. Todavia, a preocupante diminuição da precipitação e o aumento das áreas de regadio têm colocado em risco todo o controle da quantidade de água disponível no referido reservatório, pois a demanda está numa corrente maior que a quantidade depositada na bacia hidrográfica do Guadiana, daí a necessidade de um modelo de reabilitação dos ecossistemas nas zonas semiáridas do sudeste de Portugal, como afirma a Associação de Defesa do Património de Mértola (Dias, 2023).

Rodrigo (2009) salienta que Mértola e Serpa são os Conselhos do Baixo Alentejo que registram maior ocorrência dos episódios de seca e menor disponibilidade de água para a atividade agrícola; são marcados pela agricultura de sequeiro e a dificuldade hídrica se estende ao abastecimento público.

Figura 16 - Vista panorâmica do Rio Guadiana em Mértola-PT



Fonte: Trabalho de campo (2023).

A situação de vulnerabilidade por conta da água traz limitações às atividades socioeconômicas, sobretudo na agricultura, afetada pelo conforto climático, o que leva a um processo de debilidade econômica, aceleração da migração e despovoamento – um ciclo vicioso difícil de reverter. É uma realidade também presente nos municípios do Baixo Alentejo, onde as características físicas (clima e solo) interferem na economia, bem como no modo de vida e na vontade das pessoas em permanecerem nas comunidades a despeito da capacidade de lidar com situações extremas relacionadas ao ambiente; cabe incluir também o envelhecimento e a ocupação territorial com densidade populacional cada vez menor dos conselhos portugueses (Cortegano *et al.*, 2021).

Feita essa abordagem espacial, elaboram-se, agora, algumas conjugações sobre as observações e participações feitas pelo pesquisador, durante o estágio de investigação, em paralelo com as experiências vivenciadas no TSB, sob diferentes aspectos.

O debate entre Universidade, Estado e organizações da sociedade e pesquisa foi algo que chamou a atenção e, nesse caso, é válido citar os comitês, Grupos de

Trabalho, redes de investigadores que possuem uma dialogicidade e um poder reivindicativo interessante, onde a própria universidade tem proposto temas de urgência com ricas discussões e, sobretudo, com atenção do Estado para as demandas investigadas para, assim, planejar ações e políticas públicas.

Uma das atividades observadas foi o Grupo de Trabalho Circuitos Curtos e Abastecimento (CCA) que faz parte da Rede Rural Nacional, organização articuladora que visa promover a participação e o trabalho conjunto entre os agentes de desenvolvimento rural. Esse centro de debate está vinculado também à rede Alimentar Cidades Sustentáveis, agregando atores e setores implicados na sustentabilidade dos Sistemas Alimentares em Portugal, da esfera pública, privada e da sociedade civil. O CCA funciona em sessões sobre temáticas selecionadas e outras atividades decorrentes da dinâmica do trabalho do grupo, nomeadamente oficinas sobre temas específicos, apresentação e debates sobre boas práticas e iniciativas relevantes ou inovadoras. Os objetivos pautados para discussão veiculam:

- Aprofundar e transferir o conhecimento sobre os CCA;
- Analisar e transferir conhecimento sobre o quadro legal e medidas de apoio aos CCA;
- Elaborar Instrumentos de apoio à criação de CCA;
- Ligar agentes e criar redes de apoio à criação e dinamização de CCA.

Os encontros acontecem mensalmente e são abordados temas importantes e de cunho participativo a respeito das estratégias encontradas por instituições, cooperativas, agentes, no sentido de promover a produção em cadeias curtas nos diferentes ambientes e regiões de Portugal, como também no contexto da União Europeia, frente aos desafios da alimentação, das mudanças climáticas e do panorama de guerra em que aquela macrorregião se encontra.

Além de Grupos de Trabalho, a relação Estado, Universidade e Associações empreende debates constantes sobre gestão da água e alterações climáticas e os efeitos na agricultura. O ano de 2022 foi o mais quente das últimas nove décadas; em 2023, ainda na primavera, 40% do território nacional estava em situação de seca severa e extrema, esses e outros indicadores foram debatidos em uma conferência, com participação da Universidade de Évora, Associações de Regadios, Associação para o Desenvolvimento Econômico e Social e do Estado português, por meio da

Ministra da Agricultura e da Alimentação, na busca de respostas e estratégias acerca dos desafios enfrentados e quais políticas deveriam ser implementadas para mitigar o impacto das alterações climáticas e da seca, em particular no setor agrícola.

Obviamente, a observação do pesquisador durante o período da pesquisa não foi suficiente para uma análise mais complexa do quadro a respeito das concretudes e resultados dessas ações em um ambiente de conflito, onde interesses econômicos da agricultura se sobrepõem aos demais. No entanto, foi de grande valia perceber como organizações da sociedade civil e de setores privados estão à frente da discussão das políticas de água para o país e como o poder público tem atuado para beneficiar amplos interesses decorrentes da insuficiência e riscos da falta de água para a agricultura e como isso afeta outros ramos, como o de turismo, importante vetor do país.

No TSB, a participação de agentes estatais, a sociedade civil, cooperativas e universidades ocorre de maneira próxima. O Colegiado Territorial de Desenvolvimento Sustentável (CODETER), espaço de articulação, discussão das necessidades locais e aproximação entre os poderes, reúne todos esses sujeitos em espaços de discussão chamados plenárias, com vistas ao andamento da política de desenvolvimento territorial, ao tomar como base o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PTDRSS). O CODETER é composto por 100 instituições, divididas em 50 do Poder Público e 50 da Sociedade Civil, com uma representatividade dos espaços rurais e urbanos do TSB (Bahia, 2016).

As universidades públicas presentes no TSB realizam esse suporte de ensino, pesquisa e extensão, nomeadamente a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e o Núcleo de Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDET). Essa atuação é fundamental pela capilaridade da rede de diálogos que foi construída na última década. De outro modo, o planejamento territorial é construído por sujeitos sociais de todos os municípios e de amplas esferas de poder e participação e, no contexto das incertezas e desestruturação de uma política nacional, a partir de 2017 a relevância do CODETER, como espaço de proposição, tem diminuído a cada ano, sobretudo durante e após o período pandêmico da Covid-19.

Esse espaço de participação, embora frágil, ainda persiste pela assistência da SDR na Bahia, em vista da compactuação com esse modelo de planejamento adotado pelo estado, mas, de outra forma, não se faz protagonista no direcionamento das políticas públicas estaduais. Ou seja, O CODETER existe como um espaço de

participação da sociedade civil e do poder público do Território, porém não possui força, diante do déficit de articulação interna, em estar traçando proposições no alojamento de recursos em áreas prioritárias. Esse cenário não é resultado somente de uma desarticulação ou falta de participação, e sim de uma agenda que não faz mais parte do planejamento estratégico e operacional da Bahia e do Brasil.

A respeito do NEDET, é o principal grupo de pesquisa, o qual, para além das ações territoriais, tem sido um espaço sobretudo de pesquisa em diferentes campos do conhecimento, como as ciências agrárias (Agronomia e Engenharia Florestal), Ciências Humanas e educação (Geografia, História e Pedagogia). A partir dessas pesquisas e eventos realizados se faz um processo de extensão que, ao longo do tempo, tem surtido efeito na participação social, em especial de jovens.

As questões relacionadas à água são tratadas em pesquisas científicas isoladas nas universidades, em esferas públicas, por meio de ações emergenciais, especialmente, nos municípios, de forma individual, ou pelas OCS, na execução de políticas públicas. O que se vê é a ausência de uma discussão conjunta em uma escala multissetorial sobre o tema e a sua relevância para o TSB.

Nos últimos anos, tem-se assistido a um acelerar do processo de mercantilização do setor da água em Portugal, através de legislação que alegadamente permite agilizar a entrada de atores privados no setor da água desde 2009 através das recomendações da Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos (ERSAR), que, de acordo com os princípios europeus e nacionais, tem vindo a supervisionar a adoção de tarifários que permitam a recuperação de custos, conferindo uma lógica de mercado a toda e qualquer entidade gestora de abastecimento de água, seja ela pública ou privada (Borges *et al.*, 2015).

Numa agricultura de regadio intensiva, os problemas ambientais apresentam-se tanto no âmbito da utilização dos recursos a uma taxa superior à que os mesmos são repostos no ecossistema, como no âmbito da alteração da qualidade dos fluxos de retorno dos mesmos. Em Portugal, com um clima dominante tipicamente mediterrânico, a obtenção de elevadas produções em culturas de Primavera/Verão não seria possível sem recorrer à prática da rega, sobretudo devido à existência de uma estação seca que se estende durante o verão. Nesse sentido, os reservatórios têm emitido alertas sobre a quantidade de água destinada às áreas de irrigação. Tal preocupação pode ser evidenciada na Figura 17, a seguir.

Figura 17 - Matéria jornalística sobre o reservatório do Alqueva, Portugal



Fonte: Dias (2023).

O Alqueva é o principal reservatório da região do Alentejo e ocorre uma certa dependência da água represada para a progressão dos sistemas de rega no país. Segundo a matéria jornalística publicada em abril de 2023 pelo jornal Público, as “restrições ambientais” e a subida dos custos de construção e equipamentos travam o crescimento do regadio na região do Alqueva; as mesmas razões empurraram também o projeto no calendário com data prevista para 2023, sendo adiado para 2025.

O crescimento do regadio frente a essa preocupação da questão hídrica vem comprovar que a gestão dos recursos hídricos no sul de Portugal está a desencadear um problema de difícil superação: não há água para tudo. As solicitações, sobretudo na agricultura irrigada, sucedem-se à medida que as alterações climáticas intensificam os episódios de seca, com as temperaturas altas e a precipitação atmosférica de forma irregular e em muito menor quantidade.

Outros parâmetros, segundo a Empresa de Desenvolvimento de Infraestruturas do Alqueva, se referem ao aumento da área para expansão dos perímetros e a entrada de novos olivais e amendoais, bem como o desfasamento entre os períodos de precipitação e a fase das culturas mencionadas, referenciados pela associação para

justificar os elevados consumos de água do Alqueva. Na Figura 18 pode-se observar um plantio de olival em Beja, no Baixo Alentejo, no início do seu processo produtivo.

Figura 18 - Vista de um olival no município de Beja



Fonte: Trabalho de campo (2023).

No Relatório da Empresa de Desenvolvimento de Infraestruturas do Alqueva (EDIA) em 2022 foram apontadas variáveis que realçam o acentuado aumento dos usos de recursos hídricos em tempo de escassez, em que as transferências de água em 2022 para os perímetros de rega sofreram um aumento de 230% de água em relação a 2021.

As questões apresentadas corroboram para uma análise paralela a diferentes realidades, mas que as políticas públicas de água em áreas semiáridas devem ser consideradas, pois o saneamento vai além do abastecimento de água, por existir uma disputa entre o espaço a ser ocupado pelo poder público e o poder privado, no que tange à prestação dos mais variados serviços, tanto para a agricultura como para o uso doméstico.

Sabe-se que no Brasil as ações do Estado têm se concretizado no Nordeste com maior consistência desde o século passado, ao considerar a construção de açudes e represas para armazenamento de água a fim de suprir as demandas da população e da agricultura. Em relação à agricultura irrigada, esta pode ser um

elemento de desenvolvimento econômico, no entanto a questão da água é um fator determinante. Nesse aspecto, Castro (2018) aborda:

Especificamente para o semiárido brasileiro, a irrigação consiste numa prática auspiciosa para o desenvolvimento agrícola e para a produção de alimentos. Considerando o tipo de clima seco predominante na região e dada a definição de irrigação como o conjunto de técnicas destinadas a deslocar espacial ou temporalmente a água para seu uso em atividades agrícolas, esta técnica tem grande valor, no sentido de mitigar os efeitos adversos sobre a agricultura da distribuição irregular das chuvas na região (Castro, 2018, p. 8).

Em localidades que não possuem grandes açudes ou barragens e presença de aquíferos, a irrigação da agricultura torna-se uma prática ainda mais difícil, como é o caso do TSB, com o seu baixo potencial hidrológico subterrâneo, devido a sua estrutura geológica, além disso, contém apenas uma barragem de médio porte e não há rios perenes suficientes para tal atividade.

Numa primeira análise, parece contraditório que em uma região com a presença de uma bacia hidrográfica relevante localizada na abrangência do clima semiárido possa se pensar em agricultura irrigada, mas, nos últimos vinte anos, essa realidade tem se configurado por meio da construção de pequenas barragens pelas famílias, além de novos sistemas de irrigação que utilizam menores quantidades de água em comparação com os sistemas convencionais, por exemplo, os Pivôs centrais (Santos; Alcantara; Costa, 2018). O que se discute, aqui, não é a título de comparação com grandes extensões de terras irrigadas, e sim pequenas glebas que produzem anualmente culturas como a melancia, tomate, abóbora, cebola, milho, feijão e maxixe (Figura 19). Essas três últimas eram cultivadas principalmente em sistema de sequeiros, mas tem se alterado cada vez mais esse processo diante da estação chuvosa e dos prejuízos econômicos com as perdas de safras.

Ressalta-se que essa prática trazida aqui é executada por agricultores familiares e a renda proveniente da comercialização é destinada à melhoria da infraestrutura da propriedade, na intenção de melhor equipar o estabelecimento. Outro aspecto observado é que os membros dessas famílias rurais têm diminuído a migração pendular para o trabalho nas cidades sedes dos municípios – a migração sazonal para estados produtores de café e cana-de-açúcar.

Figura 19 - Vista de uma área irrigada na Faz. Manino, em Jacaraci-BA



Fonte: Pesquisa de campo (2024).

A paisagem da figura 19 retrata a possibilidade de plantar em períodos de estiagem, evidenciada pelo contraste entre a vegetação de caatinga ao fundo das fotografias e o cultivo da melancia em uma propriedade no semiárido do TSB. Esse quadro não é recorrente em todos os estabelecimentos rurais, mas mostra pistas de cenários prováveis das próximas décadas.

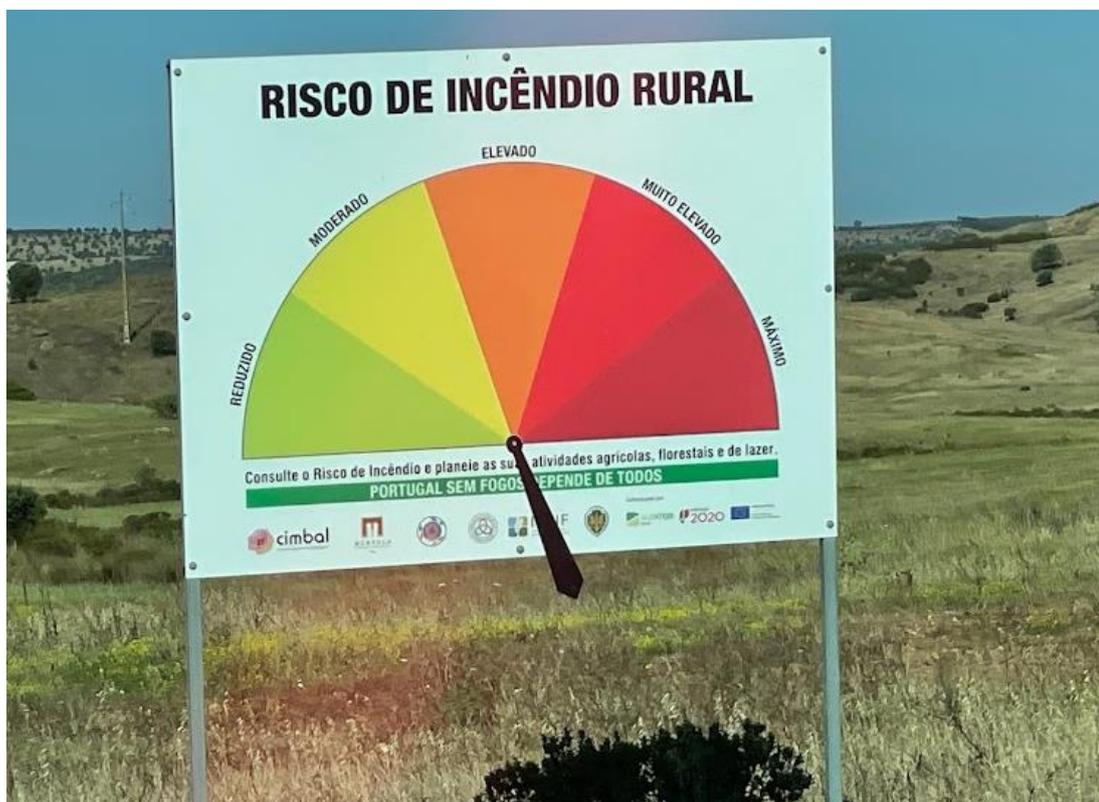
Esse processo tem relação de forma singular com políticas públicas que nem sempre estão diretamente ligadas à produção familiar, mas com a efetivação de ações que realmente passaram a contribuir de maneira positiva para o desenvolvimento rural, como eletrificação rural, programas de transferência de renda, aposentadoria rural, acesso ao crédito e, conseqüentemente, acesso à água. Obviamente, ainda há entraves quanto à assistência técnica, poucos incentivos, dentre outros aspectos, dificultam o avanço da agricultura familiar, como também o acesso aos mercados e fragiliza a cooperativa existente.

Ainda no espectro português do Baixo Alentejo, sobretudo em Mértola, concelho histórico e importante na região, foi realizada uma visita técnica, não somente para efeito de comparação com o semiárido do sudoeste da Bahia, mas para

perceber outros modos de vida e o que chamamos, aqui, de convivência com o Semiárido, dentre outras práticas. Há uma baixa densidade populacional e o espaço rural é composto por aldeias (pequenas vilas rurais) organizadas, com uma certa infraestrutura para os residentes

Nesse contexto, o processo de desertificação e os riscos de incêndios florestais geram preocupação, processos naturais, mas que não são irreversíveis e há possibilidade de regeneração. As altas temperaturas no verão colocam em alerta para os incêndios naturais (Figura 20) que aceleram o processo de perda de material do solo e da vegetação, além da poluição atmosférica.

Figura 20 - Placa informativa do risco de incêndio rural, Freguesia Alcaria Ruiva, em Mértola-PT



Fonte: Trabalho de campo (2023).

Trata-se de uma região em que as temperaturas no final da primavera começam a alcançar 38°C, com o uso da terra, em sua maioria, para pastagens visando à criação de gado extensiva, o que aumenta a probabilidade de focos de fogo no verão pelo capim seco. “O dominante é a agricultura extensiva e de sequeiro, portanto, essencialmente gado bovino, ovinos e porcos, uns e outros em regimes

extensivos e controlados e, depois, o abeberamento dos animais é feito com captações próprias dos agricultores” (Entrevista, 2024)<sup>58</sup>.

Segundo a Vice-presidente da CMM, o tema da água é central, pois o município e o Baixo Alentejo como um todo constituem um território com muita escassez hídrica, essencialmente pelas médias de pluviosidade baixas. As características edafoclimáticas também potencializam este cenário de escassez hídrica, porque os solos são pouco porosos e, portanto, dificultam a retenção de água e recarga dos aquíferos.

A água para consumo humano tem origem principalmente na barragem do Alqueva, mas também de captações próprias, com cobertura de 99% de acesso nas residências. Não há em Mértola captação da água do Rio Guadiana. O rio passa por Mértola, mas não tem nenhuma captação de água pública, pois há regulamentos da Seção Portuguesa do Meio Ambiente que não permite, pois com o Alqueva é necessário assegurar o caudal ecológico do rio.

Sobre esse apoio, a Vice-Presidente da CMM expõe que o território está em processo de desertificação. Aquilo que é subsidiado nem sempre coaduna com a prática agrícola existente ou melhor seria aplicada, visto que “o apoio não seja tão intrusivo na tipologia de práticas naquilo que o agricultor pode promover, sobretudo que não exija que tenha que haver sucessivos desmatamentos, de modo a não acelerar o processo de desertificação”<sup>59</sup>.

Diante disso, tem-se experimentado práticas agrícolas regenerativas (Figura 21) e após resultados significativos e indicadores passa-se a, mesmo que de forma tímida, chegar junto do Estado e tentar medidas públicas de apoio à agricultura mais ajustadas à realidade do território e também mais promotoras dessa resiliência regenerativa. “A política agrícola é centralizada e com mais outro condicionante, ela não é só do Estado Central daqui, ela já é da União Europeia” (Entrevista com a vice-presidente da CMM, 2023).

---

<sup>58</sup> Entrevista com a vice-presidente da Câmara Municipal de Mértola (CMM) no dia 14 de junho de 2023.

<sup>59</sup> Entrevista com a vice-presidente da Câmara Municipal de Mértola (CMM) no dia 14 de junho de 2023.

Figura 21 - Agricultura regenerativa no Centro de Agroecologia de Mértola



Fonte: Trabalho de campo (2023)

O Centro de Agroecologia de Mértola tem feito experimentações por meio de uma agricultura regenerativa, da valorização da microbiologia do solo, permitindo que diferentes vegetais sejam cultivados num mesmo espaço. Na figura 21 há a presença de marmeleiro, videira, pêssigo, girassóis, abóbora, nespereiras, feijão etc. Então, toda essa microbiologia do solo está em reestruturação e a água resultante de evapotranspiração acaba por ficar retida em seu ambiente.

Outra estratégia que tem sido inserida nos territórios é a chamada *Mob Grazing*, Técnica de pastoreio de alta densidade, semelhante ao pastoreio rotativo em piquete e levam-se em conta os processos básicos do ecossistema, a água, o ciclo mineral, de carbono e de energia. “Esses sistemas de pastoreio melhoram a saúde do pasto e aumentam a produtividade do rebanho, uma vez que os animais conseguem pastar nas áreas de maneira uniforme ao longo do ano” (Entrevista, 2023)<sup>60</sup>.

A respeito de todo esse cenário de baixa demografia, alterações climáticas, risco de desertificação, a vice-presidente da CMM afirma que começou a trabalhar Mértola como laboratório para o futuro.

Então começamos a fazer, nós enquanto território podemos fazer para dar respostas a esses desafios que são enormes e não nos deixarmos

---

<sup>60</sup> Entrevista realizada no dia 14 de junho de 2023 com um morador local que utiliza o sistema *Mob Grazing*.

intimidar pelos desafios. Temos o Centro de Agroecologia, a horta do Combral que é uma instituição social, que produz e está a abastecer uma escola primária e o que estamos a fazer é introduzir esses alimentos locais nos espaços de restauração (restaurantes) que passe a utilizar produtos produzidos localmente (Entrevista, 2023).<sup>61</sup>

Portanto, nesse espectro de observações e experiências, o contexto do Baixo Alentejo, sobretudo o Concelho de Mértola, tem buscado se organizar frente ao panorama das mudanças climáticas, ao direcionar o olhar para aquilo que é necessário ao desenvolvimento local e não ficar dependente da sede do poder econômico europeu. Ressalta-se, também, que na região não há um potencial de turismo histórico e fluvial e mostra ser uma região que permite fazer uma leitura de um país, com uma população reivindicativa, que possui no setor público agentes preocupados com o cenário atual numa escala local-global.

Por sua vez, no TSB tem-se experienciado práticas que possuem uma relação entre a vegetação nativa e o melhoramento genético de plantas, como é o caso do Umbu Gigante, denominação dada a frutos da espécie *Spondias tuberosa Arruda*, que surgiu naturalmente na Caatinga brasileira e apresenta massa acima de 70 gramas. O umbuzeiro mais comum produz um fruto de tamanho e peso menor do que essa variante e os experimentos e propagação de mudas tem sido uma alternativa para agricultores familiares no TSB no cultivo em sistema de sequeiro, pois a planta apresenta mecanismos de adaptação ao clima semiárido, com segurança produtiva, mesmo sem a irrigação (Pires, 2024).

O suporte da UESB, na condição de instituição de pesquisa e extensão no Sudoeste da Bahia, tem sido fundamental na disseminação do conhecimento e das práticas necessárias ao cultivo da referida planta, por meio do Projeto de Extensão Umbu Gigante:

Diante da potencialidade da cultura para a agricultura familiar, o Projeto de Extensão Umbu Gigante, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), foi iniciado em 2014 com os objetivos de: difundir a cultura do umbu gigante como alternativa sustentável de produção para os agricultores do semiárido; capacitar os agricultores familiares para produzir mudas a partir da enxertia do umbu gigante visando a sua implantação nos estabelecimentos das localidades capacitadas; proporcionar acompanhamento técnico aos agricultores familiares envolvidos na produção das mudas e no manejo da cultura e, por último, realizar atividades que capacitem os agricultores, que os permita conhecer melhor a cultura e demonstrar

---

<sup>61</sup> Entrevista com a vice-presidente da Câmara Municipal de Mértola (CMM) no dia 14 de junho de 2023.

práticas de manejo e estímulo à continuidade do projeto (Guimarães *et al.*, 2023, p. 218).

Por meio do Projeto são realizados eventos chamados Dia de Campo sobre Umbu Gigante (Figura 22), como forma de estimular novos pomares de umbuzeiros, além de manter os atuais, pois esse momento de diálogo e formação serve para compartilhar conhecimentos e experiências, inclusive de agricultores experimentadores que tem essa atividade como a principal fonte de renda da família, com um cultivo adequado e sustentável do umbu.

Figura 22 - Card do Projeto Umbu Gigante e Dia de Campo no Povoado Gameleira, em Anagé-BA

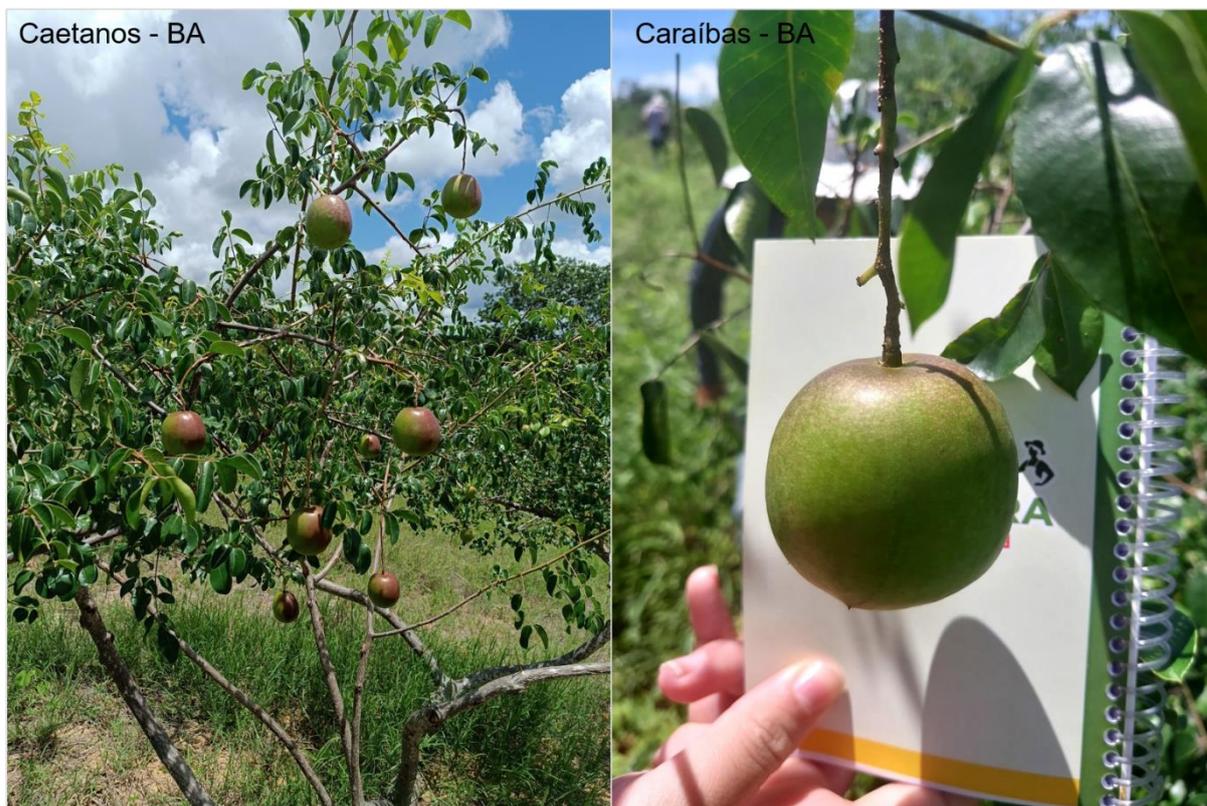


Fonte: Pesquisa de campo (2024).

Guimarães *et al.* (2023) salientam que a metodologia do Projeto Umbu Gigante se baseia em duas ações que se complementam de maneira simultânea: a capacitação e a assistência técnica com implantação e manejo dos pomares. A universidade, por meio de editais, é a instituição financiadora da atividade de extensão, na realização de eventos para divulgação da cultura, contribuindo, assim, para uma maior visibilidade e difusão da tecnologia de cultivo do umbu gigante (Figura 23). Até o ano de 2024 o público beneficiário foi composto por agricultores familiares selecionados e reunidos por associações de 15 municípios do TSB: Anagé, Aracatu, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Cordeiros, Guajeru,

Jacaraci, Mirante, Planalto, Poções, Presidente Jânio Quadros, Tremedal e Vitória da Conquista.

Figura 23 - Safra de Umbu Gigante em Caetanos-BA e Caraíbas-BA



Fonte: Raquel Guimarães/Projeto Umu Gigante (2024).

No TSB há uma perspectiva de desenvolvimento rural em que os agricultores têm obtido sucesso no cultivo não somente para a comercialização do fruto, mas também na produção de mudas para a disseminação da cultura. Visto se tratar de um cultivo de longo prazo, o retorno financeiro ocorre quando o umbuzeiro começa a produzir (entre 4 a 6 anos e alcança a estabilidade da produção aos 15 anos), atrelado ao ciclo curto de até dois meses de colheita; os gargalos da comercialização *in natura* ou processado, como também as dificuldades da assistência técnica são alguns dos desafios encontrados pelos agricultores, mas as pistas estão em curso para um processo contínuo de estímulo às práticas de convivência com o semiárido, em especial como uma cultura que é resistente à estiagem, e gerar formas de desenvolvimento rural.

O CEDASB, nessa perspectiva de convivência com o semiárido, tem reforçado a necessidade de universalizar o acesso à água pelo P1MC, como também pelo

Programa Cisternas na esfera estadual, além de outras tecnologias de reuso para aproveitamento da água do uso doméstico, a chamada água cinza, para a produção de frutíferas. Atualmente encontra-se alinhada a questão das energias renováveis por meio do Programa Um Milhão de Tetos Solares para que haja a produção de energia no semiárido de forma descentralizada e, desse modo, os agricultores possam ter a autossuficiência, comercializando a energia excedente. São esses, portanto, alguns exemplos de ações que o CEDASB e a ASA têm realizado nos espaços de diálogos e debatido com as esferas governamentais que tratam das políticas públicas para o semiárido.

O quadro mostrado até aqui buscou abordar diferentes perspectivas e maneiras de tratar a questão hídrica e as possibilidades de enfrentamento aos desafios diários vividos, sobretudo, nos espaços rurais por aqueles que, de certa forma, estão condicionados a um determinismo geográfico, mas há evidências de práticas possíveis de modo a impactar em menor grau o ambiente e, em paralelo, gerar renda para as famílias rurais. O acesso à água é apenas um elemento a ser considerado, porém é, em primeira instância, o início, o meio e o fim de um processo de desenvolvimento pleno para agricultores familiares no semiárido brasileiro.

## 7 CONCLUSÃO

O debate sobre a água e as relações que permeiam o acesso a esse elemento tão importante para a vida humana é um tema urgente no contexto mundial, tendo em vista a rede de permanências construídas ao longo do tempo, sobretudo no espaço rural. Nesse aspecto, a inserção das políticas públicas de acesso à água no semiárido brasileiro tem apresentado indícios do desenvolvimento rural frente à melhoria das condições de vida dos agricultores familiares do TSB.

O desenvolvimento rural é um processo que, em conjunto com as políticas públicas voltadas para esse campo, busca transformar a realidade e melhorar as condições de vida da população. Esses eventos são especialmente relevantes para análise, pois possibilitam compreender os fenômenos que os circundam, os entraves e possíveis resoluções para ajustes no que se refere à evolução das políticas públicas. A realização deste estudo contou com uma junção de aportes teóricos do contexto histórico para a condução da pesquisa, com foco nas interações socioespaciais favorecidas pelas políticas públicas de água, na relação espaço-tempo, por meio das estratégias de desenvolvimento que perpassaram o último século.

A água tem se tornado um instrumento de dominação no cenário mundial e essa análise global-local é fundante no que diz respeito ao controle dos recursos hídricos, e o Brasil torna-se estratégico por possuir grande parte da reserva de água doce do mundo. Nesse aspecto, é imprescindível o entendimento de como a água passa a ser mercadoria, deixa de ter seu primeiro valor, que é o de uso para as necessidades humanas e demais seres vivos, para atender as prerrogativas da acumulação. Em áreas semiáridas, como as do nordeste brasileiro, ela se tornou ainda mais estratégica por sua apropriação não só pelas oligarquias locais, mas pelo próprio Estado, em suas amplas facetas e esferas de poder.

As políticas de combate à seca, desde o DNOCS, utilizaram-se da escassez da água como forma de direcionar investimentos para o Nordeste, assim como a SUDENE, ao longo de sua existência, propôs formas de desenvolvimento regional – embora tenha desencadeado uma industrialização concentrada, não surtiu os devidos efeitos para o interior da região semiárida. A construção de açudes, a expansão dos polos de irrigação são alguns exemplos de que havia dois lados da mesma moeda: a maior parte da população pobre do semiárido convivia com a falta de água e os grandes reservatórios construídos não sanaram tal problemática, pelo contrário,

ampliaram-se as formas desiguais de ocupação da terra e acesso à água. No TSB a Barragem de Anagé é um perfeito recorte espacial desse fenômeno, em que o maior reservatório da região não abastece satisfatoriamente as populações.

Com a redemocratização, é essencial registrar que as OSCs passaram a ter um papel fundamental no quadro das ações públicas, em razão de poder definir pautas segmentadas e interferir diretamente nos problemas sociais, ao representar bases coletivas, causas ambientais e, de modo particular, as necessidades e anseios da população do campo, pois a água foi e ainda é uma dessas demandas. Entre essas organizações, destaca-se a ASA como a principal instituição do semiárido brasileiro na questão do acesso à água, e o papel do CEDASB e de demais articuladores e executores no TSB. Observou-se, também, que o trabalho realizado vai além da inserção de tecnologias sociais para armazenamento da água, mas significa a propagação de informação e conhecimento voltados para a realidade e a valorização dessa em que os sujeitos sociais estão inseridos, reconhecendo as fragilidades, mas também as potencialidades do semiárido.

Os programas de acesso à água (P1MC e P1+2) permitiram que populações rurais acessassem a água, o que representa um avanço diante de um contexto de privações, que não estão relacionadas somente com esse recurso, mas o “simples” fato de ter uma pequena infraestrutura hídrica ao lado de casa supera o acesso, ou seja, significa a possibilidade de convivência da relação sociedade-natureza. A garantia de água para beber e cozinhar é um aspecto que precisa ser ressaltado e ditado pelas famílias beneficiárias, que passaram a ter uma relativa segurança hídrica durante o seu cotidiano anual, especialmente na estação seca. A segunda água encaminha-se nesse mesmo sentido, revelou-se uma alternativa viável para acumulação de água direcionada à produção de alimentos, porém a quantidade de reservatórios é ínfima não somente em relação às cisternas de captação para consumo humano, mas em relação às demandas do TSB.

É primordial reconhecer que ainda há um percurso a ser caminhado para a aquisição de políticas públicas que venham promover um pleno acesso à água, não somente no TSB, e sim para todas as pessoas, por se tratar do direito humano constitucional. Os beneficiários do P1+2 puderam ter mais uma possibilidade de resistir e produzir alimentos através do cultivo de plantas, dentre elas, hortaliças para o consumo, mas também para comercialização, além de ter a água para os animais criados na propriedade, o que altera a dinâmica cotidiana das famílias.

As políticas de acesso à água existentes no TSB alteraram a dinâmica do espaço rural, pois as famílias passaram para uma perspectiva de valorização do recurso hídrico (desde antes), entretanto também em uma metodologia de convivência com o clima semiárido. Não há dúvidas de que a implantação das tecnologias sociais seja importante para as famílias beneficiárias, embora ainda não sejam suficientes quanto às aspirações e necessidades dos agricultores familiares, por isso é primordial um diálogo participativo entre poder público e sociedade civil, principalmente em escala local, para pensar políticas públicas possíveis para a realidade do município e que resultem num processo de desenvolvimento rural, não só econômico, mas social, participativo e de conhecimento.

Embora o diálogo entre Estado e sociedade civil tenha sido facilitado, se apresentam entraves com para a continuidade da promoção de políticas públicas de acesso à água na última década, sobretudo com a instabilidade política dos governos brasileiros. Em decorrência dessas mudanças no cenário nacional, alteraram-se também, as prioridades, ou seja, o fortalecimento da agricultura familiar e as perspectivas de convivência com o semiárido perderam espaço para outras demandas de interesses mercadológicos, que não viam nos programas em curso o diálogo com organização sociais, em específico aquelas tratadas aqui, para dar continuidade ao trabalho desenvolvido. Com a diminuição dos recursos, tornaram-se frágeis as OSCs, muito dependentes dos recursos estaduais e federal e, conseqüentemente, tal processo interferiu no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o espaço rural do semiárido.

O poder público estadual, por sua vez, tem emanado a partir da SDR e CAR as principais políticas de atendimento ao espaço rural, no que se refere à construção e manutenção de reservatórios hídricos, assim como assessoramento de assistência técnica e extensão rural. Verificou-se que, apesar da continuidade de governos no estado, ainda é deficiente a atuação dessas instituições frente à demanda existente diante da extensão territorial e importância populacional rural do TSB. A propósito, é um território com a segunda maior quantidade de estabelecimentos rurais em um estado que possui a maior população rural do país.

Mesmo com avanços, entre eles, a promulgação da Lei de Convivência com o Semiárido, os governos do estado atuaram de forma contraditória perante a referida Lei que condiciona o papel das organizações civis baianas à relevância e parceria na continuidade de implantação das tecnologias sociais. Verifica-se que ainda são

tímidas essas ações, contudo, por outro lado, há o direcionamento das obras hídricas por meio da CERB em apropriar-se de tal contexto do semiárido para a prática de uma política verticalizada.

Ainda sobre essa Companhia, o PAD nos municípios do TSB possibilitou às famílias ter água de qualidade por meio da instalação dos sistemas de dessalinização em poços tubulares, em sua maioria desativados, seja pela qualidade da água ou por danos ao longo do tempo. Afirma-se que nas comunidades rurais beneficiadas e que zelam pelo bem público essa ação tem surtido efeitos positivos, todavia, em alguns casos, tem enfrentado problemas na gestão do sistema e bombeamento da água no que tange à manutenção da infraestrutura, do suporte dado ao conserto dos equipamentos e nos custos que a população beneficiada tem em seu cotidiano.

Nesta direção, o TSB, apesar de ter suas configurações urbanas em destaque, apresenta nos espaços rurais uma forte presença da agricultura familiar, que produz alimentos para o consumo próprio, comunidades e municípios circunvizinhos. Alguns são os gargalos que interferem no processo de desenvolvimento rural e a continuidade de permanências que estão envoltas ao processo educacional, não somente na educação formal, mas a falta dos conhecimento básicos dos seus direitos, o tratamento dado a esses agricultores pelo poder público permeado pelas burocracias entre os setores, a infraestrutura de estradas vicinais, a insuficiência da assistência técnica nos municípios do TSB, bem como a falta de munção de pessoal e recursos nas secretarias de agricultura, sendo esta a principal instituição de contato com o espaço rural.

O poder público dos municípios tem continuado a atuar por meio de práticas mitigadoras aos efeitos da seca. Essa questão não é somente responsabilidade do município, mas está enraizada de forma estrutural, sobretudo o caráter de receptor de políticas públicas e da dependência dos recursos federais, de modo a causar, de gestão em gestão, a ininterrupção de tais práticas. As medidas emergenciais são válidas e necessárias, especialmente quando se trata de eventos resultantes das mudanças do clima, estes cada vez mais frequentes, no entanto é secular no caso estudado aqui a apropriação da condição climática para demandar políticas de contenção, de forma frequente, aos efeitos da seca. Cita-se, nesse caso, a OCP, seja pelo Governo federal ou pelo município, com a abertura de poços tubulares em áreas de déficit hídrico como artifícios em contextos de crise que formam ciclos e conduz o

município ao vício de que as políticas por água são apenas medidas de fatalidade e não de prevenção.

Uma sociedade participativa é uma sociedade munida de conhecimento e a falta desses dois elementos primordiais para as políticas públicas cria espaços de submissão, controle e aceitação do que é emergido pela classe dominante, pelo Estado ou por ambos. A participação social nos espaços rurais no TSB depende do fator organizacional. O tempo rápido atual atinge todos os espaços e a forma coletiva como é registrado nem sempre acompanha esse processo, em que a participação só é dada quanto uma política pública está implantada ou em execução. Assim, o desafio do associativismo rural, a participação e a consciência coletiva para a proposição de políticas direcionadas ao enfrentamento dos problemas locais fazem parte de um processo de desvalorização e desestímulo. O resultado disso é a fragilidade dessas organizações perante os aspectos burocráticos e a manutenção do Estado fazedor, sobretudo no contexto de emendas parlamentares.

Nos moldes capitalistas, as crises são estruturais e carregam consigo a necessidade do consumo. Enxergar que o espaço rural vai além do lugar produtor e consumidor, que a dinâmica econômica só é visível na grande produção significa fadar-se à inexistência de um lugar múltiplo. O perigo da destruição das políticas de água está em diminuir os espaços rurais do semiárido ao classificar como desperdício de recursos e energia, visto que essa visão não leva em consideração a capacidade que a agricultura familiar possui na dinâmica social e econômica dos municípios, que, apesar das dificuldades encontradas, tem sobrevivido.

É fundamental ter um Estado que gerencie políticas para oportunizar melhorias nas condições de vida das famílias, a fim de que se reproduzam socialmente no espaço rural, resistam, ganhem autonomia e não se encontrem dependentes de ações emergenciais. Todavia, cair no “canto da sereia” de que se tem um espaço homogêneo, dialógico, coletivo em prol do bem-estar comum e social torna-se um atolamento, onde o que se vê são as necessidades humanas substituídas pelo entreguismo do público ao privado, no contexto do brasileiro.

Ainda no recorte espacial do TSB, todos os sujeitos da pesquisa aspiram que as políticas públicas ultrapassem as permanências, embora há de se compreender que não é urgente essa alteração, pois a rede de manutenção de tal escopo foi construída historicamente e dificilmente será reconfigurada para uma outra perspectiva. O que se tem de forma concreta e apresentada nesta tese é a

possibilidade de urgir, diante das permanências, maneiras para que os agricultores familiares acessem políticas públicas de água e vislumbrem não somente conviver com o seu lugar, mas que promovam possibilidades de acesso ao trabalho, à renda, à produção familiar e a melhores condições de vida.

Apesar de compor ruralidades diferentes, a experiência durante o estágio de investigação na realidade do Baixo Alentejo, em Portugal, proporcionou um entendimento de que o aceleramento das mudanças em curso é uma preocupação iminente. No contexto do TSB, foi observado que ainda são frágeis essas inquietações, mas são claramente percebidas por todos e pela paisagem rural, haja vista os agricultores familiares terem ciência, em especial, da irregularidade de precipitação dos últimos anos que afetou suas plantações. Algumas propostas têm surtido efeito, como a valorização e expansão do Umbu Gigante, por ser uma estratégia de geração de renda, trabalho e perspectivas às famílias, diante de uma cultura nativa da caatinga que tem demonstrado potencialidade de produção e comercialização. Tal parceria entre a academia e os espaços rurais tem permitido um processo de práticas alternativas com o contexto semiárido do TSB.

Conforme o debate desenvolvido na tese, verifica-se que ter acesso à água é apenas o primeiro passo para mudança de paradigma do contexto rural do TSB. São necessárias políticas efetivas que visem a possibilidades materiais e imateriais. Ainda existem obstáculos para o desenvolvimento rural, mas alguns elementos podem ser fortalecidos diante do quadro, como a efetividade da ATER, a realização de cursos e oficinas para os agricultores, eventos, feiras da agricultura familiar, troca de experiências, fortalecimento das aptidões produtivas nas diferentes realidades, seja na criação de animais, na agricultura ou na pluriatividade, de modo que insira, em especial, os jovens diante o contexto de esvaziamento e envelhecimento do campo.

A temática abordada na pesquisa não se finda, pois é um temário complexo, tendo em vista os arranjos estruturais que envolvem o acesso à água. Não obstante, está evidente que são urgentes as políticas públicas, mesmo em um contexto de permanências e inexistência de políticas de Estado. Portanto, a contribuição emitida por meio desta tese é que seja instrumento de estudo pela sociedade civil, Secretarias de Planejamento, Secretarias de Agriculturas, Prefeituras, Associações, dentre outras instituições, no intuito de poder despertar para a participação social na formulação e gestão das políticas públicas de água para o espaço rural, de modo especial para o TSB, em razão das inquietações e desafios presentes.

## REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, A. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ABRAMOVAY, R. Do Setor ao Território: Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. In: **Inter-relações entre as transformações demográficas e a agenda social**. Texto para discussão IPEA, São Paulo/Rio de Janeiro, n. 702, 2000.

ALCANTARA, F. V. **As políticas de “desenvolvimento regional”**: o caso do Projeto Comunitário do Rio Gavião no Sudoeste da Bahia (1996-2004). 2007. 145f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, UFS, São Cristóvão, 2007.

ALCANTARA, F. V.; COSTA, J. A. “As políticas de Desenvolvimento Regional”: Um olhar sobre o projeto comunitário do rio Gavião no Sudoeste da Bahia. In: ALCANTARA, F. V.; COSTA, J. E. **Desenvolvimento territorial, agricultura e sustentabilidade no Nordeste**. Editora UFS. São Cristóvão, 2010. p. 179-201.

ALMEIDA JÚNIOR, J. B. O estudo como forma de pesquisa. In: CARVALHO, M. C. M. (Org). **Construindo o saber - Metodologia científica: Fundamentos e técnicas**. 24. ed. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2011.

ALVES, G. Neodesenvolvimentismo, choque de capitalismo e precarização do trabalho no Brasil (2003-2013). In: CORSI, F. L. *et al.* (Org.). **Economia e sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global**. Marília/SP: Cultura Acadêmica, 2014. p. 23-42.

ALVES, F. D.; VALE, A. R. A relação campo-cidade e suas leituras no espaço. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, Ed. Esp. Geografia Agrária, p. 33-41, 2013.

ANDRADE, M. C. **Paisagens e problemas do Brasil** (Aspectos da vida rural brasileira frente à industrialização e ao crescimento econômico). 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1970.

\_\_\_\_\_. **O Nordeste e a Questão Regional**. São Paulo: Editora Ática, 1988.

\_\_\_\_\_. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 6. ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1998.

\_\_\_\_\_. **A problemática da seca**. Recife: Líber Gráfica, 1999.

\_\_\_\_\_. **A terra e o homem no Nordeste**: Contribuições ao estudo da questão agrária no Nordeste. 7. ed. rev. E aumentada. São Paulo: Cortez, 2005

ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2000. 392p.

\_\_\_\_\_. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 7-36, 1997. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8971> Acesso em: 20 jul. 2023.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado se serviços na era digital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ARTICULAÇÃO SEMIÁRIODO BRASILEIRO - ASA. **Ações**, 2019. Página inicial. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br/>. Acesso em: 5 jun. 2019.

BAHIA. **A política territorial e a participação social**. SEI, 2014.

BAHIA. **Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável e Solidário do Território Sudoeste Baiano**. Vitória da Conquista-BA, 2016. 60p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. **Projeto Bahia Produtiva**, 2017.

\_\_\_\_\_. **Companhia de desenvolvimento e Ação Regional – CAR**. 2024. Disponível em: <https://www.car.ba.gov.br/> Acesso em: 22 nov. 2024.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Desenvolvimento Rural – SDR. **Bahiater**, 2024. Disponível em: <https://www.bahiater.sdr.ba.gov.br/> Acesso em: 30 jan. 2025.

\_\_\_\_\_. **Relatório Executivo do Programa Água Doce**. SEMA, 2022

BATISTA, P. N. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. 2. ed. São Paulo: PEDEX, 1994.

BERNARDES, D. M. Notas sobre a formação social do Nordeste. **Lua Nova**, n. 71, p. 41-79, 2007 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/sqrVzP6vcvNqvzr4frCnKnC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 02 jul. 2024.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade: Fragmentos de um dicionário político**. 24. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Paz & Terra, 2020.

BORBA, S.; MERCANTE, M. A Pressupostos teóricos para a promoção da participação social no processo de gestão de recursos hídricos em Mato Grosso do Sul. In: IV Congresso Nacional de Recursos Hídricos. **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 2001.

BORGES, M. *et al.* **O acesso à água em Portugal em tempo de crise: o setor da água em Portugal “em baixa”**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2015.

BORGES, J.; TEIXEIRA, S. Água Virtual à Luz da Justiça Ambiental. **Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, Vitória-ES, v. 1, n. 1, **Anais...** 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/25348>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BORSOI, Z. M. F.; TORRES, S. D. A. A política de recursos hídricos no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 143-165, dez. 1997. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11774>. Acesso em: 02 dez. 2023.

BORON, A. A. Mercado, Estado y democracia: reflexiones en torno a la teoría política del monetarismo. In: BORON, A. A. **Estado, capitalismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003. p. 117-151.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France. Tradução Rosa Freire d'Aguiar. 1. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 2014.

BRASIL. **Decreto 1.396**, de 10 de outubro de 1905.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.050** de 31 de dezembro de 1908.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 159 Brasília, DF. 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.433** de 08 de janeiro de 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Desenvolvimento regional**: análise do Nordeste e da Bahia. SEI. Salvador. 186 p, 2006.

\_\_\_\_\_. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Cidades médias e pequenas**: dinâmicas espaciais, contradições e perspectivas na relação cidade-campo. Organizadores: Patrícia Chame Dias, Paulo Roberto Boqueirão Brandão. SEI. Salvador. 220 p, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020. 183 p.: il.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional das Águas - ANA. **Mudanças Climáticas e Recursos Hídricos**: avaliações e diretrizes para adaptação. Brasília: ANA, GGES, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020. 183 p.: il.

\_\_\_\_\_. **Atlas da Irrigação 2021**: Uso da Água na Agricultura Irrigada. 2. ed. Brasília: ANA, 2021.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2022: informe anual. Brasília: ANA, 105p 2023a.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos: ano de referência 2022. Brasília: SNS/MC, 2023b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Sistemas DAP**. Disponível em: <https://dap.mda.gov.br/>. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A construção Política do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 81, p. 117-146, 2010.

CÂMARA, L. A. Concentração da Propriedade Agrária no Brasil. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 77, p. 516-528, 1949. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/19/bg\\_1949\\_v7\\_n77\\_ago.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/19/bg_1949_v7_n77_ago.pdf). Acesso em: 01 mar. 2024.

CAMARGO, A. A revolução das elites: conflitos regionais e centralização política. In: **A Revolução de 30**: seminário realizado pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Brasília, DF: Editora UnB, 1983. p. 7-46.

CARLOS, A. F. A. Seria o Brasil “menos urbano do que se calcula?”. **GEOUSP. Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 13, p. 179-187, 2003. Disponível em: <https://revistas.usp.br/geousp/article/view/123804>. Acesso em: 22 mar. 2021.

CARVALHO, C. P. O. O novo padrão de crescimento no Nordeste semiárido. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, n. 3, p. 160-184, jul.-set., 2014.

CARVALHO, D. M.; COSTA, J. E.; BRITO, V. A. Crédito rural voltado à agricultura familiar e ao desenvolvimento espacial em Sergipe. In: CARVALHO, D. M.; ALCANTARA, F. V.; COSTA, J. E. **Contextos do Espaço Rural no Nordeste**. São Cristóvão: Editora UFS, 2014. p. 67-98.

CARVALHO, M. C. **Ressignificação e Reapropriação Social da Natureza**: Práticas e Programas de ‘Convivência com o Semiárido no Território de Juazeiro – Bahia. 2010. 342 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010.

CASIMIRO, P. J. C. C. **Concelho de Mértola**: Geo-biografia das mudanças do uso do solo. 1993. 228 f. Dissertação (Mestrado em Geografia e Planejamento Regional) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 1993.

CASTRO, A. B. **7 Ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1980.

CASTRO, I. E. Imaginário político e realidade econômica: o “marketing” da seca nordestina. **Nova Economia**, [S. l.], v. 2, n. 2, 2013. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2317>. Acesso em: 30 dez. 2023.

CASTRO, J. **Sete palmos de terra e um caixão**: ensaio sobre o Nordeste, área explosiva. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.

CHALO, Guilherme. A produção da natureza na teoria do desenvolvimento geográfico desigual. **Revista Continentes**, [S.l.], n. 14, p. 232-251, ago. 2019. ISSN 2317-8825. Disponível em: <http://www.revistacontinentes.com.br/continentes/index.php/continentes/article/view/221>. Acesso em: 6 nov. 2021

CODEÇO, C. CSP inicia Espaço Temático dedicado à Amazônia. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/PDMRBjQBxrpNFbFfxwzHpCL/> Acesso em: 01 mar. 2024

COHN, A. **Crise Regional e Planejamento**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

CONTI, J. M. As Emendas Parlamentares, o “Orçamento Secreto”, a cooptação e corrupção na política. **A luta pelo direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2024. p. 214-217. Disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/fa5e70e83422-as-emendas-parlamentares-o-orcamento-secreto-a-cooptacao-e-corrupcao-na-politica-> Acesso em: 28 dez. 2024.

CORREA, R. L. Processos, formas e interações espaciais. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 127-134, jan./jun. 2016.

CORTEGANO, M. *et al.* 'Mértola, a lab for the future' as a transformational plan for the mediterranean semiarid region: A learning case based on landsenses ecology, **International Journal of Sustainable Development & World Ecology**. 2021. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13504509.2021.1920059> Acesso em: 22 fev. 2023.

CRUZ NETO, O. O Trabalho de Campo como descoberta e Criação. In: MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**. Petrópolis-RJ: Editora Vozes. 23. ed., 2004. p. 51-66.

CUNHA, E. da. **Os Sertões**: campanha de Canudos. Porto Alegre: L&PM, 2017. 648 p.

CUNHA, T. B.; CARVALHAL, M. D. Terra – Água – Trabalho: O Agrohidronegócio e a Transposição do Rio São Francisco. **PEGADA - A Revista Da Geografia Do Trabalho**, v. 15, n. 1, 2014. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/2760>. Acesso em: 22 jul. 2024.

DELGADO, N. G **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010. 363p.

DIAS, C. **Não há água para tudo no Alqueva**: consumo para regadio está no limite. Público. 2023. <https://www.publico.pt/2023/04/09/azul/noticia/nao-ha-agua-alqueva-consumo-regadio-limite-2045439>. Acesso em: 20 jul. 2024.

EHLE, P. **Canudos**: Fundo de Pasto no Semi-árido. Paulo Afonso: Fonte Viva, 1997.

FARIA, R. C.; FARIA, S. A.; MOREIRA, T. B. S. A privatização no setor de saneamento tem melhorado a performance dos serviços? **IPEA - Planejamento e Políticas Públicas**, n. 28, p. 7-21, 2005. Disponível em: <https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/46> Acesso em: 22 fev. 2024.

FAVARETO, A. O combate à pobreza rural na América Latina e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – a necessidade de um enfoque relacional. **Grifos**, Dossiê Questões Rurais e Políticas Públicas, v. 27, n. 45, Jul./Dez. 2018. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/4467/2622> Acesso em: 5 dez. 2024.

FAVARETO, A.; BERDEGUÉ, J. Mudanças globais e locais – implicações para o futuro do enfoque territorial do desenvolvimento rural na América Latina. In: PERAFAN, M. V. *et al.* **Gestão e dinâmicas de desenvolvimento territorial**. Curitiba: Ed. CRV, 2018. p. 29-54.  
FEITOSA, F. A. C. *et al.* **Hidrogeologia**: conceitos e aplicações. 3. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Serviço Geológico do Brasil - CPRM, 2008. 812 p.

FGV- Fundação Getúlio Vargas. **Atlas histórico do Brasil**, 2009. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/8885> Acesso em: 20 nov. 2024.

FIGUEIREDO, D. A. **Desenvolvimento Territorial e a Atuação da Cofaspi no Território de Identidade Piemonte da Diamantina-BA**. 2020. 145f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Vitória da Conquista, 2019.

FLORES, R. K.; MISOCZKY, M. C. Dos antagonismos na apropriação capitalista da água à sua concepção como Bem Comum. **Revista Urbanização e sociedade UFBA**, v. 22, n. 73, p. 242-243, Abr.-Jun. 2015. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302015000200237](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302015000200237). Acesso em: 11 maio 2022.

FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 402-418, Nov. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/vKMRXgGWgT3yKcwYJRhpqws/abstract/?lang=pt> Acesso em: 25 jul. 2024.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo**. Teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010. 384p.

FRACALANZA, A. P. Água: de elemento natural a mercadoria. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 17, n. 33, p. 21-36, Dez. 2005. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/723816504/FRACALANZA-AGUA-ELEMENTO-NATURAL-MERCADORIA>. Acesso em: 04 abr. 2024.

FURTADO, C. **A Fantasia Desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GEOGRAFAR. Evolução Histórica do *Índice de Gini* nos Municípios Baianos (1920-2017) ... **Projeto GeografAR** – A Geografia dos Assentamentos na Área Rural (UFBA/CNPq), 2020. Disponível em: <https://geografar.ufba.br/estrutura-fundiaria> Acesso em: 29 dez. 2024.

GIL, A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GRISA, C. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

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

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa nacional, 1959. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17760>. Acesso em: 22 out. 2024.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed. Recife: SUDENE, 1967.

GUIMARÃES R. C. *et al.* Projeto Umbu Gigante: Projeto Umbu gigante: estímulo ao cultivo do umbu gigante pela agricultura familiar do Território Sudoeste Baiano. **Revista Extensão & Cidadania**, v. 11, n. 19, p. 215-229, 2023. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/recuesb/article/view/12381>. Acesso em: 12 jan. 2024.

GUIMARÃES, R. M. B. **A Privatização da Água e seus Impactos Sobre Populações Residindo na Periferia Urbana de Campos Dos Goytacazes/ RJ**. 2012. 121f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Centro de Ciências do Homem, Campos dos Goytacazes, 2012.

GURAN, M. **Documentação Fotográfica e Pesquisa Científica** - Notas e Reflexões. 2013. (Relatório de pesquisa)

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HARVEY, D. **Produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. Que tipo de geografia para que tipo de política pública? **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, v. 7, n. 2, p. 485-498, 2017. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/boletim-campineiro/article/view/2692> Acesso em 23 maio. 2021.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UNB, 2009. p. 23-39.

HOBBS, T. **Leviatã**. 1. ed., 8ª reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico**, Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Manual técnico da vegetação brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63011.pdf>. Acesso em: 27 de dez. 2024.

\_\_\_\_\_. **MAPBIOMAS**: Rio de Janeiro, Brazil, 2022. p.157-160.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro, 2022.

\_\_\_\_\_. **IBGE divulga primeiros resultados do Censo e agradece participação da sociedade**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37275-ibge-divulga-primeiros-resultados-do-censo-e-agradece-participacao-da-sociedade>. Acesso em: 2 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. **Censo agropecuário 2017**. Brasília, 2017. <https://brasil.mapbiomas.org/> Acesso em: 26 dez. 2024.

\_\_\_\_\_. **Manual técnico da vegetação brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63011.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2019.

INSTITUTO NACIONAL PARA A COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Portal de serviços**, Brasília, 2022.

INSPEÇÃO FEDERAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS - IFOCS. **Introdução ao relatório dos trabalhos executados no ano de 1923**. Rio de Janeiro: MVOP, 1924.

INSPEÇÃO FEDERAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS - IFOCS. **Boletim da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas**. Rio de Janeiro, v.13, n.12, abr-jun. 1940.

KISHIMOTO, S. Trade agreements and investor protection: A global threat to public water. In: KISHIMOTO, S.; PETITJEAN, O.; LOBINA, E. **Our Public Water Future: Global Experiences with Remunicipalisation**. Amsterdam Transnational Institute. Amsterdam: TNI, 2015. 132p. Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future> Acesso em: 25 mar. 2024.

KISHIMOTO, S.; PETITJEAN, O.; LOBINA, E. **Our Public Water Future: Global Experiences with Remunicipalisation**. Amsterdam Transnational Institute. Amsterdam:

TNI, 2015. 132p. Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>. Acesso em: 25 mar. 2024.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEFF, E. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p.555.

LEITÃO, R. G. Constituição e a Questão Nordestina: Por uma política de enfrentamento/superação das desigualdades regionais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 8, n. 8, p. 80-100, 2010. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/67>. Acesso em: 22 dez. 2024.

LISBOA, A. S. **Associativismo rural**: estratégia de desenvolvimento para a agricultura familiar no município de Anagé-Bahia. 2019. 138f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2019.

LISBOA, J. B. **A trajetória do discurso de desenvolvimento para o Nordeste**: políticas públicas na (dis)simulação da esperança. 2007. 272f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2007.

MAIA, M. R. **Zoneamento geoambiental do município de Vitória da Conquista-BA**: um subsídio ao planejamento. 2005. 168 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

MALVEZZI, R. **Semi-Árido**: uma visão holística. Brasília: Confea, 2007. 140p.

MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. Rio de Janeiro: Polis/ Vozes, 1984. 288p.

MARANHÃO, S. (Org.). **A Questão Nordeste**: Estudos sobre formação Histórica, Desenvolvimento e Processos Políticos e Ideológicos. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1984.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política: livro primeiro. Trad. Reginaldo Sant'Ana. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

MASCARO, A. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEDELLÍN, T. P. **La política de las políticas públicas**: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas em países de frágil institucionalidade. Santiago Del Chile: Naciones Unidas – CEPAL, 2004.

MELAZZO, E. S. Problematizando o Conceito de Políticas Públicas: Desafios à Análise e à Prática do Planejamento e da Gestão. **Revista Tópos**, 2010. v. 4, n. 2. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/article/view/2253>. Acesso em: 06 jun. 2022.

MELO, M. L. Regionalização agrária do Nordeste. **Série Estudos Regionais**, Recife, Sudene, n. 1, 1978.

MENDES, F. S. No olho do furacão: Celso Furtado e Francisco de Oliveira nos primeiros anos da Sudene. Lua Nova : [recurso eletrônico]: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.100, 2017. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/48358>. Acesso em: 27 abr. 2023.

MÉSZÁROS, I. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, vol. 42, n. 3, 2008 p. 551-579. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.

NEGRÃO, F. I. **Hidrogeologia do Estado da Bahia**: qualidade, potencialidade, disponibilidade, vulnerabilidade e grau de poluição. 2007. 195f. Tese (Doutorado) – Universidade da Coruña, Espanha, 2007.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, E.; LISBOA, G. dos S.; SILVA, V. de A. A expansão da eucaliptocultura no Planalto da Conquista e os modelos de implantação da monocultura. **Geopauta**, [S. l.], v. 7, p. e13847, 2023. DOI: 10.22481/rg.v7.e2023.e13847. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/13847>. Acesso em: 7 jan. 2025.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Relatório mundial das Nações Unidas sobre desenvolvimento dos recursos hídricos 2021**: o valor da água; fatos e dados. 2021. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375751\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375751_por). Acesso em: 3 mar. 2022.

OYAKAWA, T. O papel das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nas políticas públicas a partir da perspectiva do Estado, **FGV**, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/18023>. Acesso em: 7 jan. 2022.

PANG, E.-S. **Coronelismo e Oligarquias, 1889-1943**: A Bahia na Primeira República. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. 269p.

PEDROZA JÚNIOR, D.; ANDRADE, T. A. N.; BONFIM, C. V. Instituições e políticas regionais: uma proposta para a nova Sudene. **Revista de Economia Política**, v. 31, p. 813-831, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/DwKJN5n83Xg4G6W78mywz5n/> Acesso em: 5 nov. 2023.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIMENTEL, D. *et al.* Water Resources: Agricultural and Environmental Issues. **Bioscience**, v. 54 n. 10, p. 909-918, Out. 2004.

PIRES, E. S. **Cartilha Umbu Gigante**: do plantio a comercialização. 1. ed. Vitória da Conquista: Oxente, 2024.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Os (des) caminhos do meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1990.

PORTUGAL. Instituto Nacional de Estatística - INE. **Censo demográfico**. Lisboa, 2021.

QUEIROZ, M. V. D. de. A instituição Obras Contra as Secas e o planejamento regional no semiárido do Brasil (1909-1945). **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo** (On-line), v. 22, n. 1, p. e-203768, 2024. DOI: <https://doi.org/10.11606/1984-4506.risco.2024.203768> Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/203768> Acesso em: 10 out. 2024.

RAMOS, C. S.; BRITO, A. L. A face oculta da privatização das águas. **Outras Palavras**. 2021. Disponível em <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/face-oculta-da-privatizacao-das-aguas/> Acesso em: 7 ago. 2024.

RATZEL, F. A relação entre o solo e o Estado - Capítulo I. O Estado como organismo ligado ao solo. **Revista GEOUSP/Espaço e Tempo** (On-line), [S. l.], v. 15, n. 1, p. 51-58, 2011. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2011.74186. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74186>. Acesso em: 15 out. 2021.

RÊGO, A. H. Manuel Correia de Andrade: a mata, o agreste e o sertão. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, v. 1, n. 86, p. 126-141, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/220351> Acesso em: 23 maio 2024.

RIBEIRO, W. C. Remunicipalização dos serviços de água: uma saída pós-capitalista para a busca do direito humano à água. **XV Colóquio Internacional de Geocrítica**: las ciencias sociales y la edificación de una sociedade post-capitalista, 2018, Barcelona-ES.

RODRIGO, I. G. **As secas: contextos, atitudes e comportamentos**. Baixo Alentejo Interior (1932-1995). Lisboa: IsaPress, 2009.

ROCHA, G. O. **Velhas e novas territorialidades nas margens da barragem de Anagé-BA: da desterritorialização à reterritorialização**. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011.

SAKER, J. P. P. **Saneamento Básico e Desenvolvimento**. 2007. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

SAMPAIO, V. S. Breve Histórico da Questão Agrária Brasileira e Seu processo Modernizador. In: CARVALHO, D. M.; ALCANTARA, F. V.; COSTA, J. E. **Contextos do Espaço Rural no Nordeste**. São Cristóvão: Editora UFS, 2014. p. 13-36.

SANTANA, J. C. **Identidade e Pertencimento: um olhar para o Território de Identidade do Sudoeste Baiano**. 2017. Monografia (Graduação em Geografia). – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2017.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003. 174 p.

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, Edusp, 2004.

SANTOS, M. C. **O Antigo Debate e as Novas Abordagens das Políticas Públicas de Acesso à Água no Espaço Rural: um estudo do município de Aracatu – BA**. 2020. 143 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2020.

SANTOS, M. C.; ALCANTARA F.; V. COSTA, J. E. Novas configurações na agricultura familiar: o uso da irrigação no município de Aracatu – BA/Brasil. **X Congresso ALASRU**, Montevideo – UY, p. 1-16, 2018.

SANTOS, M. E. P.; MORAES, L. R. S.; ROSSI, R. A. Água como direito e como mercadoria - os desafios da política. **Bahia Análise & Dados**, v. 23, p. 437-459, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/24969> Acesso em: 22 fev. 2024.

SANTOS, S. A. *et al.* Estrutura fundiária na Bahia, Brasil: uma análise sob a ótica do índice de Gini. **Sociedade & Natureza**, v. 32, p. 614-625, 2020. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/sociedadennatureza/article/view/49272> Acesso em: 13 set. 2023.

SECCHI, L. **Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo. Editora: Cengage Learning, 2012.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. 4ª reimpressão. São Paulo: Companhia de letras, 2009. 461p.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, E. R. F.; ARAÚJO, R. L. **Geomorfologia do Semiárido do Nordeste Brasileiro**: Influência do Clima na Paisagem Natural. Anais do XII SINAGEO, Crato-CE. 2018.

SILVA, G.; GERMANI, G. Política Estatal e as Transformações Territoriais: Analisando a Construção da Barragem De Anagé – Bahia – Brasil. **Revista Geográfica da América Central**, v. 2, ed. 47, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2361> Acesso em: 01 dez. 2023.

SILVA, J. L.; SILVA, L. O.; CARVALHO, D. M. Políticas públicas voltadas ao homem simples do Nordeste: caso dos assentados do Nossa senhora Aparecida e Jacaré-Curitiba/SE. In: CARVALHO, D. M.; ALCANTARA, F. V.; COSTA, J. E. **Contextos do Espaço Rural no Nordeste**. São Cristóvão: Editora UFS, 2014. p. 133-156.

SILVA, R. M. A. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semi-árido. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, p. 361-385, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/P7t9S99gxSqYsNbSDVHLc9k/>. Acesso em: 14 mar. de 2024.

SILVA, R. M. A. da. **Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-Árido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006. 298f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVEIRA, G. S. P. **Impactos socioambientais das explorações minerais nos geossistemas do município de Vitória da Conquista-BA**. 2020. 149f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2020.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1988.

SOUZA, C. Uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>. Acesso em: 4 jun. 2024.

SOUZA, L. R. de S. A modernização conservadora da agricultura brasileira, agricultura familiar, agroecologia e pluriatividades: diferentes óticas de entendimento e de construção do espaço rural brasileiro. **En Cuad. Desarro. Rural.**, v. 8, n. 67, p. 231-249, 2011.

SOUZA, R. S. S. O desenvolvimento territorial rural e as políticas agrícolas nos municípios sergipanos de Simão Dias e de Poço Verde: Os territórios rurais sobre o dilema produtivista e as estratégias de ação coletivo-Institucional. In: CARVALHO, D.; M. ALCANTARA, F. V. COSTA, J. A. **Desenvolvimento territorial, agricultura e sustentabilidade no Nordeste**. São cristovão: Editora UFS, 2010. p. 245-274.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE.  
**Relatório Final.** 2021.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE.  
**Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste para o período 2024-2027.**  
2023.

VALE, E. P. A. **O “Desmonte” das Políticas Públicas de Convivência com o Semiárido:** o Estado e a articulação semiárido brasileiro Entre 2014-2019. 2020. 176 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2020.

VARGAS, M. A. M. O exercício da observação no estudo da paisagem: redundâncias e essencialidades. **Caminhos da Geografia.** V. 21, n. 76, p. 98-115. 2020.

VARGAS, M. O gerenciamento integrado de recursos hídricos como problema sócio-ambiental. **Ambiente e sociedade,** Campinas, v. 2, n. 5, p. 109-135, 1999.

VEIGA, J. E. da. **Cidades imaginárias:** o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

VILAÇA, M. V.; ALBUQUERQUE, R. C. **Coronel, coronéis:** apogeu e declínio do coronelismo no Nordeste. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand; Niterói: 2006. 208p

WINTER, L. M. A concepção de Estado e de poder político em Maquiavel. **Tempo da Ciência,** v. 13, n. 25, p. 117-128, 1º semestre 2006.

WOLKMER, M. F. S.; PIMMEL, N. F. **Política nacional de recursos hídricos:** governança da água e cidadania ambiental. **Sequência,** Florianópolis, n. 67, p. 165-198, Dez. 2013. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2177-70552013000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552013000200007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 14 abr. 2021.

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**



**Pesquisa:** PERMANÊNCIAS E URGÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À ÁGUA NO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO – TSB

**Discente:** MATEUS COSTA SANTOS

**Professor(a) Orientador(a):** JOSÉ ELOIZIO DA COSTA

Roteiro de entrevista para as ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL  
(responsáveis pelos programas e políticas públicas de água no TSB)

- Qual sua instituição e como deu sua formação?
- Qual/quais as políticas públicas executadas pela instituição?
- Qual a sua opinião sobre o programa?
- Como foi o processo de aquisição e implantação dessa política pública?
- Quais municípios do TSB foram beneficiários? Houve algum fora do TSB?
- Qual a origem do recurso financeiro para a implantação?
- Quantas famílias foram atendidas?
- Qual o critério para a seleção das famílias? Ou todas foram atendidas?
- Caso haja, quais os atores que participaram do processo de implantação da/das política/s?
- O poder público municipal atuou nessa implantação? Se sim, de que forma?
- Quais os pontos positivos e negativos durante o processo de implantação?
- Há um acompanhamento posterior à implantação dessas políticas pela Organização?
- Quais os possíveis efeitos para os beneficiários após a implementação?
- Nos últimos dez anos, quais rebatimentos ocorreram por meio da instabilidade política e socioeconômica e que interferiram na implantação de políticas públicas de água?
- Dentro da perspectiva da instituição, quais outras ações ainda precisam ser implementadas nos municípios do TSB?

## APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA SECRETARIAS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE, AGRICULTURA, INFRAESTRUTURA E/OU RECURSOS HÍDRICOS



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**



**Pesquisa:** PERMANÊNCIAS E URGÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À ÁGUA NO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO – TSB

**Discente:** MATEUS COSTA SANTOS

**Professor(a) Orientador(a):** JOSÉ ELOIZIO DA COSTA

Roteiro de entrevista para Secretarias Municipais de Meio Ambiente, Agricultura, Infraestrutura e/ou Recursos Hídricos (responsáveis por políticas públicas de água no TSB)

- Qual seu município de atuação?
- Quais políticas públicas/programas foram inseridos pela instituição no município nos últimos dez anos?
- Como foi o processo de aquisição dessa política pública para o município?
- Qual a origem do recurso financeiro para a implantação?
- Quantas famílias foram atendidas?
- Qual o critério para a seleção das famílias ou do local de implantação?
- Caso haja, quais os atores que participaram do processo de implantação?
- Organizações da sociedade civil atuaram nessa implantação? Se sim, de que forma?
- Quais os pontos positivos e negativos durante o processo de implantação?
- Há um acompanhamento posterior à implantação?
- Quais os possíveis efeitos para os beneficiários após a implementação?
- Nos últimos dez anos, quais rebatimentos ocorreram por meio da instabilidade política e socioeconômica e que interferiram na implantação de políticas públicas de água?
- Dentro da perspectiva da instituição, quais outras ações ainda precisam ser implementadas nos municípios do TSB?

**APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA O SERVIÇO TERRITORIAL DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR - SETAF DO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO E BAHATER - TSB**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**



**Pesquisa:** PERMANÊNCIAS E URGÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À ÁGUA NO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO – TSB

**Discente:** MATEUS COSTA SANTOS

**Professor(a) Orientador(a):** JOSÉ ELOIZIO DA COSTA

Roteiro de entrevista para o Serviço Territorial de Apoio à Agricultura Familiar – SETAF do Território Sudoeste Baiano e BAHATER - TSB

- O que é e qual a função dessa instituição?
- Como agente público, quais as ações desenvolvidas no TSB, especialmente de acesso à água?
- Quais políticas públicas/programas foram acompanhados ou executados pela instituição?
- Qual a origem do recurso financeiro para a implantação?
- Quantas famílias foram atendidas?
- Existem Organizações da sociedade civil e do Poder público que atuam junto à BAHATER na execução de projetos?
- Quais municípios foram ou são atendidos pela Bahiater?
- Quais os pontos positivos e negativos durante o processo de implementação de quaisquer projetos?
- Há um acompanhamento posterior à implantação?
- Nos últimos dez anos, quais rebatimentos ocorreram por meio da instabilidade política e socioeconômica e que interferiram na implantação de políticas públicas, sobretudo de água?
- Dentro da perspectiva da instituição, quais outras ações ainda precisam ser implementadas nos municípios do TSB?

## APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA A COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL - CAR



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



**Pesquisa:** PERMANÊNCIAS E URGÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À ÁGUA NO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO – TSB

**Discente:** MATEUS COSTA SANTOS

**Professor(a) Orientador(a):** JOSÉ ELOIZIO DA COSTA

Roteiro de entrevista para a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR

- O que é e qual a função dessa instituição?
- Como agente público, quais ações desenvolvidas no TSB, especialmente de acesso à água?
- Quais políticas públicas/programas foram acompanhados ou executados pela instituição?
- Qual a origem do recurso financeiro para a implantação?
- Quantas famílias foram atendidas?
- Como as Organizações da sociedade civil e do Poder público atuaram no processo de execução?
- Quais municípios foram atendidos?
- Quais os pontos positivos e negativos durante o processo de implantação?
- Há um acompanhamento posterior à implantação?
- Nos últimos dez anos, quais rebatimentos ocorreram por meio da instabilidade política e socioeconômica e que interferiram na implantação de políticas públicas de água?
- Dentro da perspectiva da instituição, quais outras ações ainda precisam ser implementadas nos municípios do TSB?

## APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA A EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO - EMBASA



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**



**Pesquisa:** PERMANÊNCIAS E URGÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À ÁGUA NO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO – TSB

**Discente:** MATEUS COSTA SANTOS

**Professor(a) Orientador(a):** JOSÉ ELOIZIO DA COSTA

Roteiro de entrevista para a Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA

- O que é e qual a função dessa instituição?
- Como agente público, quais as ações desenvolvidas no TSB, especialmente de acesso à água?
- Quais políticas públicas/programas foram acompanhados ou executados pela instituição?
- Qual a origem do recurso financeiro para a implantação?
- Quantas famílias foram atendidas?
- Como as Organizações da sociedade civil e do Poder público atuaram no processo de execução?
- Quais municípios foram atendidos?
- Quais os pontos positivos e negativos durante o processo de implantação?
- Há um acompanhamento posterior à implantação?
- Nos últimos dez anos, quais rebatimentos ocorreram por meio da instabilidade política e socioeconômica e que interferiram na implantação de políticas públicas de água?
- Dentro da perspectiva da instituição, quais outras ações ainda precisam ser implementadas nos municípios do TSB?

**APÊNDICE F - QUESTIONÁRIOS PARA AS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DE POLÍTICAS QUE ESTEJAM EM IDADE ENTRE 18 A 70 ANOS DE AMBOS OS GÊNEROS, RESIDENTES NO ESPAÇO RURAL DO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**



**Pesquisa: PERMANÊNCIAS E URGÊNCIAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À ÁGUA NO TERRITÓRIO SUDOESTE BAIANO – TSB**

**Discente: MATEUS COSTA SANTOS**

**Professor(a) Orientador(a): JOSÉ ELOIZIO DA COSTA**

QUESTIONÁRIO Nº

Questionários para as famílias beneficiárias de Políticas que estejam em idade entre 18 a 70 anos de ambos os gêneros, residentes no espaço rural do Território Sudoeste Baiano.

**Município:** \_\_\_\_\_ **Local(Povoado):** \_\_\_\_\_

**1. Identificação do entrevistado**

1.1 Nome(Opcional): \_\_\_\_\_ Apelido: \_\_\_\_\_

1.3 Idade: \_\_\_\_\_ 1.4 Sexo: ( ) Masculino ( ) Feminino

1.4.1 O Sr./Srª se considera Agricultor(a)? \_\_\_\_\_

1.4.2 Número de moradores na residência: ( ) <3 ( ) 3-5 ( ) 6-8 ( ) >8

1.5 A propriedade em que mora é: ( ) Própria ( ) Arrendada ( ) Herança

1.5.1 E o tamanho (ha)? \_\_\_\_\_

1.6 Na sua comunidade possui energia elétrica? ( ) Sim ( ) Não ( ) Outra \_\_\_\_\_

**2. Dados sobre a produção agropecuária**

2.1 Agricultura:

( ) Não cultiva ( ) Feijão ( ) Mandioca ( ) Milho ( ) Melancia ( ) Hortaliças ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

2.2 Pecuária:

( ) Não Cria ( ) Bovinos ( ) Equinos ( ) Aves ( ) Ovinos ( ) Caprinos ( ) Suínos ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

2.3 Realiza outras atividades? ( ) Sim ( ) Não

Se sim, qual a atividade? \_\_\_\_\_

**3. A renda familiar se constitui de:**

( ) Agropecuária ( ) Serviços/ Indústria ( ) Bolsa Família ( ) Aposentadoria ( ) Migração sazonal \_\_\_\_\_ ( ) Outros.

3.1 Qual a média salarial mensal bruta da família?

( ) Até um salário mínimo ( ) De um a dois salários mínimos ( ) mais de dois salários mínimos

**4. Possui Abastecimento de Água?**

( ) Sim ( ) Não

4.1 Se sim. Qual? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4.2 Sobre o abastecimento de água e armazenamento, o sr. (sra) possui cisterna?

4.1 Qual a origem da água guardada no período de estiagem? \_\_\_\_\_

A água é suficiente para todo o ano? \_\_\_\_\_ ( ) A cisterna fica vazia ( )

Caminhão Pipa fornece água tratada ( ) Água de barreiro ( ) Outra. \_\_\_\_\_

**5. Dados sobre os programas de acesso à água**

5.1 Qual programa de acesso à água você é beneficiário?

5.1.1 Qual o ano de implantação na sua propriedade/comunidade ou município? \_\_\_\_\_

5.2 Como ficou sabendo do Programa?

( ) Associação ( ) Poder Público ( ) Igreja ( ) Entidades não governamentais

( ) Mídia ( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

5.3 Qual o grau de importância de ter uma sobre essa política pública?

( ) Muito importante ( ) Importante ( ) Pouco importante ( ) Sem importância

5.4 Houve alguma exigência para que o Sr./Sr<sup>a</sup> recebesse essa política pública?

( ) Sim ( ) Não Se houve, qual foi essa exigência?

5.5 Esse programa/política pública foi adquirido via:

( ) Associação ( ) Políticos ( ) Organizações da sociedade civil ( ) Governo estadual ( ) Governo Federal Outros \_\_\_\_\_

5.6 Houve algum tipo de capacitação?

5.7. Se sim. Como se deu essa capacitação foi importante para adquirir conhecimento sobre a conservação da cisterna?

( ) Sim ( ) Não

5.8 Para a conservação, com que frequência realiza a limpeza das infraestruturas que armazenam água?

( ) A cada 1 ano ( ) A cada 2 anos ( ) A cada 2 anos ( ) Nunca

5.9 O (A) Sr./Sr<sup>a</sup> utiliza a água captada pela cisterna de consumo humano para?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5.9.1 O (A) Sr./Sr<sup>a</sup> utiliza a água armazenada para?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5.10 A água captada é suficiente para a demanda da família? ( ) Sim ( ) Não

5.11 Qual a origem da água consumida antes da instalação da cisterna de consumo humano/ Cisterna de produção? ( ) Barreiro ( ) Caldeirão de pedra ( ) Barragem ( ) Cacimba ( ) Outra. \_\_\_\_\_

5.12 Quais outros efeitos ocasionados por meio dos programas implementados na sua propriedade?

---



---



---

5.13 Houve algum ponto negativo após a construção da infraestrutura hídrica?

( ) Sim. Qual? \_\_\_\_\_ ( ) Não

5.15 Há períodos em que ficam sem água? ( ) Sim ( ) Não

5.15.1 Sempre foi assim ou melhorou depois do programa ( ) Melhorou ( ) Não melhorou

5.16 Como foi a participação do poder público neste processo? ( ) Houve ( ) Não houve

5.17 Esta política pública foi acompanhada de algum outro programa ou foi isolado?

( ) Foi isolado ( ) Outro programa. Qual? \_\_\_\_\_

5.17 O(s) Programa(s) beneficiado(s) contribui(em) para o seu fortalecimento no meio rural, bem como a sua permanência no campo?

( ) Sim ( ) Não

5.18 O Sr./Sr<sup>a</sup> percebeu alguma mudança de antes sem a infraestrutura hídrica e agora com o reservatório? \_\_\_\_\_

---



---

5.19 A água existente na sua propriedade é suficiente para a sua demanda?

---



---

5.20 O que é necessário para ter um acesso à água adequado e em quantidade para a manutenção da sua família e sua propriedade?

---



---



---

**OBRIGADO POR SUA CONTRIBUIÇÃO!!!**