

## ENTRE A SECA E A CERCA: Um Olhar Histórico em Torno da Água no Nordeste Brasileiro

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.13092>

Recebido em: 25/2/2022

Aceito em: 15/9/2022

Jaqueline Guimarães Santos<sup>1</sup>

### RESUMO

Seca e escassez de água são questões recorrentes quando se trata do Nordeste brasileiro. O foco das discussões e, sobretudo, das políticas públicas para a região foi, e ainda é, apenas em torno da escassez hídrica e dos baixos índices pluviométricos anuais. Em outras palavras, o debate é sempre pautado apenas na disponibilidade física da água e em fatores climáticos. Contudo, é preciso desmistificar as questões acerca da água e problematizar as formas históricas de seu acesso e distribuição para as populações da região. Nesse sentido, os objetivos da pesquisa são caracterizar e analisar historicamente os principais episódios de grandes secas na região, lançando luz no conjunto de políticas e/ou ações efetivadas, além de examinar como o Projeto de Integração do rio São Francisco (PISF) adveio no debate ao longo do tempo até se tornar realidade. Por meio de uma pesquisa de abordagem qualitativa, foi realizada uma pesquisa histórica em jornais e documentos do acervo da Biblioteca Nacional, além de entrevistas semiestruturadas com atores vinculados ao então Ministério da Integração Nacional e observações registradas no diário de campo. Portanto, os resultados da pesquisa apontam que o problema da água no Nordeste vai além de questões puramente pluviométricas, mas envolve também dimensões sociais e políticas que, historicamente, moldaram as relações sociais e de poder na região, o que, de forma sistemática, definiu as formas de acesso à água e seria determinante para a perpetuação dos conflitos por água.

**Palavras-chave:** Seca no Nordeste; Acesso à água; Conflitos por água; Pesquisa histórica.

### BETWEEN DROUGHT AND THE FENCE: A HISTORICAL LOOK AT WATER IN NORTHEAST BRAZIL

### ABSTRACT

Drought and water scarcity are recurring issues when it comes to the Brazilian Northeast. The focus of discussions and, above all, of public policies for the region was, and still is, only around water scarcity and low annual rainfall. In other words, the debate is always based only on the physical availability of water and climatic factors. However, it is necessary to demystify the questions around water and to problematize the historical forms of its access and distribution to the populations of the region. In this sense, the research objectives are to characterize and analyze historically the main episodes of larger droughts in the region, shedding light on the set of policies and/or actions realized, in addition to examining how the São Francisco River Integration Project (PISF) came about in the debate over time until it becomes reality. Through a qualitative approach, a historical research was carried out in newspapers and documents from the National Library collection, in addition to semi-structured interviews with actors linked to the then Ministry of National Integration and observations recorded in the field diary. Therefore, the research results indicate that the water problem in the Northeast goes beyond purely rainfall issues, but also involves social and political dimensions that, historically, shaped social and power relations in the region, which, in a systematic way, defined the forms of access to water and were decisive for the perpetuation of conflicts over water.

**Keywords:** Drought in the Northeast; Access to water; Conflicts over water; Historical research.

<sup>1</sup> Autor correspondente: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Centro Acadêmico do Agreste (CAA), Programa de Pós-Graduação em Gestão, Inovação e Consumo (PPGIC). Avenida Marielle Franco, Bairro Nova Caruaru, Caruaru/PE, Brasil. CEP 55014-900. <http://lattes.cnpq.br/0254764141560838>. <https://orcid.org/0000-0001-8455-1659>. [jaqueline.guimaraes@ufpe.br](mailto:jaqueline.guimaraes@ufpe.br) e [jsantos.adm@gmail.com](mailto:jsantos.adm@gmail.com)

---

## INTRODUÇÃO

Estudos sobre a problemática do acesso à água de determinada população em uma cidade, região ou país não podem considerar apenas a disponibilidade física e fatores climáticos a respeito da água, mas devem observar também as relações sociais e de poder em torno dela, o que determina como e por quem ela é usada. Assim, é preciso desmistificar o fenômeno da seca e “[...] problematizar o efeito das diferenças sociais na conformação de padrões de acesso a recursos naturais para além de situações excepcionais como a ocorrência de estiagens prolongadas” (CASTRO; SILVA; CUNHA, 2017, p. 34).

Tal problematização torna-se ainda mais pertinente em uma região em que a insuficiência de precipitação pluviométrica tem sido, historicamente, uma explicação unívoca de instituições governamentais sobre a falta de acesso à água para as pessoas, como é o caso do Nordeste. Essa compreensão remove do debate as dimensões sociais e políticas da água, configurando-a como uma questão puramente técnica e administrativa, tal como ela é tratada por órgãos institucionais, como a Agência Nacional de Águas (ANA).

Segundo relatórios publicados anualmente pela ANA, intitulados *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil*, o Nordeste é a região brasileira com grandes problemas de falta da água, e as justificativas para isso estão circunscritas apenas no balanço hídrico desfavorável.

Os baixos índices de precipitação, a irregularidade do seu regime, temperaturas elevadas durante todo o ano, a baixa capacidade de armazenamento de água no solo, entre outros fatores, contribuem para os reduzidos valores de disponibilidade hídrica observados no Nordeste Brasileiro. Naturalmente, é uma área crítica de elevado risco hídrico e demanda gestão especial, compreendendo intervenções de caráter permanente e estruturante para oferta de água (ANA, 2020, p. 17).

Chamo atenção à exacerbada ênfase da ANA apenas aos aspectos climáticos para tratar sobre as questões da água no Nordeste. Todavia, meu argumento é que há um processo histórico que emaranha, principalmente, questões sociais e políticas, as quais configuram o problema de distribuição e acesso à água na região. Evidentemente, não ousou negar que as condições climáticas não interferem na maior disponibilidade hídrica, porém esta não deve ser compreendida isoladamente. Tal argumento parte da pesquisa histórica, como fundamental, para compreendermos o passado e o presente, ou seja, a importância da historiografia no entendimento da realidade social (MONSMA; SALLA; TEIXEIRA, 2018).

A análise histórica da questão da água no Nordeste torna-se fundamental neste momento, pois o projeto da transposição do rio São Francisco está em sua fase de finalização. Logo, é preciso observar como o desenrolar histórico em torno da questão da água no decorrer do tempo apresenta-se como oportunidade singular para a compreensão das relações sociopolíticas que a envolvem. Portanto, esta pesquisa tem por objetivo caracterizar e analisar historicamente os principais episódios de grandes secas na região Nordeste, lançando luz no conjunto de políticas e/ou ações efetivadas, além de examinar como o Projeto de Integração do rio São Francisco (PISF) adveio no debate ao longo do tempo até se tornar realidade.

Assim, apresento como contribuição novos olhares sob a problemática histórica em torno da água no Nordeste, possibilitando que pesquisadores(as) da área possam ter uma visão mais crítica e reflexiva sobre a temática. Além disso, ofereço aos(as) gestores(as) públicos(as) um

importante apanhado histórico, o qual aponta para a necessidade de novas formas de gestão que assegurem, verdadeiramente, o acesso à água às populações, ainda mais no momento atual, em que o maior empreendimento hídrico brasileiro – Projeto de Integração do rio São Francisco – está em sua fase de finalização na região.

Para tanto, este estudo apresenta quatro seções, além desta introdução. Na próxima seção, apresento o percurso metodológico adotado na pesquisa, em seguida, discuto o panorama histórico, apontando dados concernentes ao PISF, encerro a seção mostrando uma sinopse das principais medidas e políticas que caracterizam a questão da água na região Nordeste. Por fim, exponho as considerações finais.

## PERCURSOS METODOLÓGICOS

Com o foco de atingir o objetivo proposto neste artigo, trilhei os caminhos de uma pesquisa de abordagem qualitativa (VERGARA, 2013), por tratar-se de um estudo não mensurável e de análise subjetiva construída a partir de apanhados históricos (YATES, 2014). Logo, é a partir da perspectiva histórica que esta pesquisa foi construída. “O método de pesquisa histórico sistematiza, identifica, coleta, organiza e avalia criticamente fontes documentais que têm relação com ocorrências do passado” (COSTA; SILVA, 2019, p. 101).

Desse modo, segui recomendações de Costa e Silva (2019) no que concerne à construção da pesquisa histórica. Para os autores, há um imbricamento de etapas que consistem em três tópicos principais: i) Definição do fato histórico; ii) Documentos e fonte histórica; e iii) Análise histórica. Evidentemente, não há um ordenamento de etapas, mas um entrelaçamento delas, que se entrecruzam.

O fato histórico estudado foi o fenômeno da seca no Nordeste brasileiro e seus desdobramentos para a região. A principal base de dados para o levantamento de documentos foi o acervo digital da Biblioteca Nacional, especificamente, na Hemeroteca, que é o arquivo de periódicos (jornais, revistas ou obras em séries) da referida biblioteca. Dentro da base de dados, para as buscas avançadas, optei pelo critério período, considerando um delineamento longitudinal da pesquisa, e examinei os principais episódios das secas, iniciando em 1877-1879 (a maior do século XIX), indo até 2012-2017, o que resultou em 11 períodos. Para tanto, as seguintes palavras-chave foram definidas: seca no Nordeste; estiagens; seca; Nordeste; indústria da seca; retirantes, transposição do rio São Francisco.

Após a primeira busca, uma triagem foi feita nas páginas dos jornais da época para observar se as matérias traziam informações importantes sobre o fato histórico pesquisado. Em caso afirmativo, as páginas eram compiladas e, assim, foi se formando um banco de dados, ao passo que outros refinamentos foram feitos até que se tivessem dados documentais mais específicos e de relevância para o foco da pesquisa. Essa sequência foi repetida por diversas vezes e para todas as palavras-chave supracitadas.

Associado ao levantamento documental, especificamente sobre o Projeto de Integração do rio São Francisco (PISF), foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores institucionais vinculados ao então Ministério da Integração Nacional, hoje Ministério do Desenvolvimento Regional, especialmente para coletar dados mais recentes sobre o empreendimento. A escolha de atores ligados a tal Ministério se justifica por ser o empreendedor do projeto e,

por isso mesmo, quem preside e coordena o conselho gestor. A coleta de dados em Brasília/DF foi realizada entre agosto e setembro de 2018, totalizando cinco entrevistas, todas gravadas e transcritas para o processo de análise. Ademais, foram realizadas visitas técnicas ao empreendimento (eixos leste e norte) entre janeiro e fevereiro de 2019, com o intuito de conhecer o projeto, oportunidades nas quais foram produzidas várias fotografias.

No que concerne à análise documental (CELLARD, 2008), ordenei e cataloguei todos os documentos advindos da Biblioteca Nacional, realizando sua observação por meio de leitura temática. Com isso, uma ficha documental de identificação foi elaborada contendo alguns tópicos, tais como: nome do jornal, ano de publicação, página(s) dos trechos relevantes etc., de modo a não perder informações fundamentais. Conforme a observação documental sucedia, anotações eram feitas na ficha para auxiliar no processo de análise subsequente. No tocante às entrevistas, elas foram transcritas e analisadas com base na análise de conteúdo (BARDIN, 2011, p. 39).

## DEFRONTANDO-SE COM O PROBLEMA DA SECA

Durante a grande seca de 1877-1879, a maior do século XIX, morreram aproximadamente 5% da população nordestina, por isso essa ocorrência “[...] pode ser considerada oficialmente como um desastre nacional” (HALL, 1978, p. 5) que acabou transformando o Nordeste – então chamado de Norte – em uma região problema (VILLA, 2001). A região Norte era formada por onze províncias – Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Quatro dessas províncias – Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco – constituíam o núcleo da zona de exportação e tinham como centro financeiro e polo político e econômico a província de Pernambuco, que, na época da referida estiagem, não estava nos melhores momentos socioeconômicos (SILVEIRA, 2009).

De acordo com Mello (1999), uma grande depressão, entre 1873 a 1896, levou as províncias definitivamente à ruína econômica e social e suas receitas eram bem menores que o total de gastos, o que obrigava o aumento dos impostos. É importante lembrar que grande parte da população vivia à base da produção de subsistência, de modo que nada se mantinha em estoque (FURTADO, 2001). Foi nesse contexto crítico que irrompeu a grande seca de 1877-1879, encontrando uma população com nada mais do que aquilo que plantou para sobreviver, o que causou uma rápida devastação nas lavouras e um intenso fluxo de retirantes à procura do mínimo necessário para a sobrevivência.

Os jornais da época traziam as notícias das estiagens e seus problemas resultantes. *O Retirante* era um desses jornais, publicado em Fortaleza, a partir de 24 de junho de 1877, com edição aos domingos. Seu intuito era chamar atenção para as adversidades que assolavam a vida dos sertanejos e das sertanejas, os quais eram forçados a procurar as cidades maiores do sertão ou as capitais a fim de conseguir ajuda. De Sobral-CE, uma das cidades que recebia retirantes, escreveu para o jornal citado sobre um leitor, o qual relatava o que observava na cidade.

**Sobral** – D’esta cidade escreve um nosso amigo:

Pavorosa é a nossa actual situação!

Abram-nos as chamas d’este sol dos trópicos, no extremo do seu furor. Morreu a nossa ultima esperança.

[...]

Impossível é contar-se as caravanas de emigrantes que aqui chegam vindos de diversos pontos da província, descalços, andrajosos, imundos, mascilentos, desenhados na phisionomia os horrendos symptoms da miséria!

Esse quadro desolador é a reprodução, em traços muito mais negros e salientes, das secas de 1724, de 1733, de 1777, 1792, 1825, 1827 e 1845.

[...]

Que desespero; que horror; quanto indiferença e deshumanidade!

Há tempos chegaram cartas que afiançam-nos ter o Sr. Desembargador Estellita enviado contos de réis para atenuar os sofrimentos d'esta immensa população. Até hoje, porém, nem um real, ninguém falla em semelhante dinheiro!

O povo quer pão.

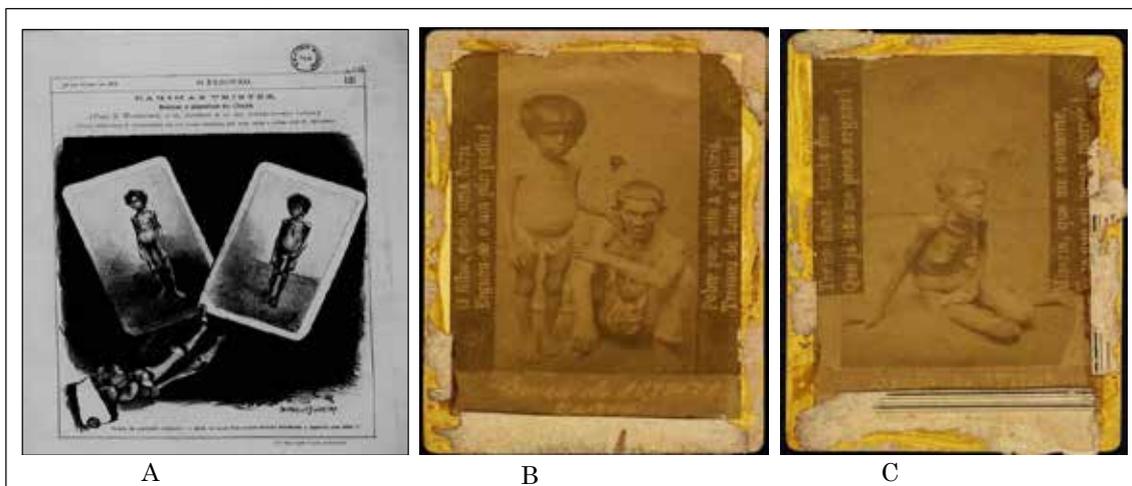
E o seu clamor é como o grito de socorro da sentinela perdida.

Ninguém ouve. (Trecho de *O Retirante*, edição de 15 de julho, 1877).

Como observado, era lastimável a situação dos retirantes. Muitos nem conseguiam chegar até as grandes cidades e morriam durante o percurso. O receio dos efeitos sociais da migração fica evidente nas notícias divulgadas pela imprensa. Essa realidade era comum na maioria dos estados nordestinos, sobretudo no Ceará, na Paraíba, em Pernambuco e no Rio Grande do Norte. Pouca atenção era dada por parte dos presidentes das províncias.

Uma das formas de chamar atenção para o que estava acontecendo e denunciar em nível nacional foram as publicações de fotos das vítimas, inaugurando um novo momento da imprensa brasileira, a partir da utilização de fotografias como documentos comprobatórios de um fato. Entre as que invocaram mais atenção está a publicação na revista *O Besouro* (Figura 1 – A), um registro fotográfico feito por Joaquim Antonio Corrêa, além de duas fotografias (Figura 2 – B e C) e reportagens realizadas por José do Patrocínio (1853-1905), enviado correspondente do *Gazeta de Notícias (RJ)* para a província do Ceará entre maio e setembro de 1878 para levantamento de informações e imagens para publicação no jornal.

Figura 1 – Publicações *O Besouro* e na *Gazeta de Notícias (RJ)*



Fonte: Acervo Hemeroteca digital da Biblioteca Nacional (2020).

As imagens retratam a condição de vulnerabilidade das pessoas, e, graças ao conteúdo produzido por José do Patrocínio, a problemática ganhou repercussão nacional. Patrocínio “[...] buscou estar presente em situações relevantes naquele momento dramático e avaliou criticamente as ações do governo, seguro de que estava da inadequação das leis e do costume para a resolução de calamidades dessa natureza” (NEVES, 2007, p. 89). Por meio de uma estratégica narrativa de grande impacto, “[...] procurou estimular nos leitores uma intensa indignação moral diante de uma tragédia sem precedentes, que ameaçava as bases de formação da nacionalidade” (NEVES, 2007, p. 89). O conteúdo produzido por Patrocínio foi publicado na coluna *Folhetins* da *Gazeta de Notícias (RJ)* e, posteriormente, todo o acúmulo de experiências resultou no romance *Os Retirantes*, obra publicada em 1879.

As condições miseráveis obrigavam as pessoas a aceitarem quaisquer formas de trabalho ao menos para ter alimentação. Como era grande o número de desempregados, os gestores públicos acabavam por empregar parte dessas pessoas em obras públicas, e os latifundiários empregavam por salários ínfimos, como os barões do açúcar no litoral de Pernambuco. “Aproveitando-se da chegada de força de trabalho em excesso, os senhores dos canaviais intensificavam a venda de seus escravos para as províncias cafeeiras (Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo), onde obtinham alto preço devido à escassez de mão de obra” e empregavam os sertanejos para trabalhar nos canaviais (VILLA, 2001, p. 54).

Sendo assim, é possível observar alguns dos motivos de se manter o *status quo* na região, os quais explicam o pouco, ou nenhum, interesse em reverter a situação de vulnerabilidade das pessoas. Outro fato que pode ser observado é como a água, ou a sua falta, moldou a vida das pessoas. É importante mencionar que, além de elas trabalharem nos centros urbanos maiores de cada Estado, também havia seu direcionamento para outras regiões do país, a exemplo da Amazônia, para exploração de borracha e de café.

Associados aos problemas de fome e de sede, como efeitos da situação de calamidade, foram comuns a multiplicação da prostituição, a proliferação de doenças – por exemplo, a epidemia de varíola e de cólera, as quais foram responsáveis por ceifar muitas vidas. Estimaram-se quinhentas mil mortes, causadas diretamente pela fome e pelas doenças que acompanharam a seca de 1877-1879.

A mortalidade total no Ceará, durante 1877 e 1878, provavelmente foi próxima a 500.000, ou mais da metade da população. Desses, 50.000 morreram de fome e doenças durante o primeiro ano; 50.000 durante os meses de janeiro e fevereiro de 1878; durante março e abril, que inclui o grande êxodo, no mínimo 150.000 pessoas pereceram, principalmente de fome. Febre e beribéri levaram 100.000 pessoas, e catapora 80.000 ou mais; as mortes restantes vieram de várias doenças, a maioria ligada à fome, à fraqueza e à má qualidade dos alimentos (SMITH, 1879, p. 421).

Apesar da urgência em minimizar tais efeitos, nessa época, houve denúncias na imprensa local de desvios de dinheiro e de alimentos enviados pelo governo central para amenizar os problemas, envolvendo, além de políticos locais, comerciantes e padres. “As denúncias de corrupção chegaram a tal ponto que o governo central resolveu nomear um funcionário da alfândega do Rio de Janeiro – Fábio Alexandrino dos Reis Quadros – para que fosse *in loco* investigar o destino dos recursos enviados aos flagelados” (VILLA, 2001, p. 80). Todavia, “[...] nenhum dos favorecidos pelos desvios dos recursos enviados para combater os efeitos da seca chegou sequer a ser indiciado” (VILLA, 2001, p. 80).

Nesse período, o governo imperial criou uma comissão com o objetivo de percorrer a província do Ceará “[...] e estudar meios práticos de abastecimento, durante as estiagens, da quantidade de água suficiente para as necessidades da população, manutenção do gado e estabelecimento de um sistema de irrigação que tornasse sempre possível a cultura das terras” (GUERRA, 1981, p. 32). As principais propostas da comissão foram: estradas de ferro; construção de um canal ligando o rio São Francisco ao rio Jaguaribe (Ceará); construção de açudes em Quixadá, Acaraú e outros vales. “Por uma variedade de razões, incluindo dificuldades técnicas, má administração, falta de fundos e pura falta de interesse do governo, a maioria dessas propostas não pôde ir além do estágio de planejamento” (HALL, 1978, p. 6).

Entre as obras estruturantes, registra-se a primeira menção do projeto da transposição das águas do rio São Francisco para o Ceará, porém estudos mais aprofundados não foram feitos, e a política da açudagem foi indicada como solução possível para o momento. Segundo Hall (1978, p. 6), as construções de açudes públicos se iniciaram em 1890 com o açude do Cedro, em Quixadá-CE, e perduraram por muitos anos. Em síntese desse momento, posso constatar que os efeitos das estiagens de 1877-1879 foram devastadores. A desestabilização do setor primário foi grande, enquanto o Sul vivia o *boom* do café.

O isolamento da região nas discussões que antecederam a queda do Império refletiu, de um lado, a falta de um projeto nacional por parte da classe dominante nordestina, que restringia seu interesse de classe às questões locais e, de outro, a dificuldade de esboçar uma intervenção mais efetiva na cena política nacional após ter saído muito enfraquecida economicamente da seca de 1877-1879. [...] O desenvolvimento de novas culturas agrícolas, a ampliação da infraestrutura, o favorecimento à imigração e diversas outras melhorias foram relegadas a um plano secundário. O poder central passou a ver o Nordeste como um instrumento passivo das decisões tomadas no Rio de Janeiro, sem nenhum potencial de resistência ou de construção de uma alternativa [...] (VILLA, 2001, p. 83-84).

Como desdobramento desse período, passou-se a observar a necessidade de estudos para implementação de obras públicas. Em 1906, foi criada a Superintendência dos Estudos e Obras Contra os Efeitos da Seca destinada à realização de estudos e serviços de açudagem e perfuração de poços na região. Em seguida, em 1909, foi criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), por meio do Decreto nº 7.619, de 21 de outubro de 1909, constituindo-se na mais antiga instituição federal com atuação no Nordeste. Em 1919, ela recebeu o nome de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS). Suas principais ações se destinavam à realização de estudos técnicos, à perfuração de poços e à construção de açudes. Certamente, a criação da IFOCS representou uma ação importante do período republicano e deu maior visibilidade à problemática da região.

A partir da IFOCS, houve a formação de comissões científicas, geralmente dominadas por engenheiros civis e pela pequena influência de economistas e de outros cientistas sociais (HALL, 1978), para o estudo do solo, do clima e da vegetação. Foi nesse período que houve a construção de um dos primeiros açudes por iniciativa governamental, o de Quixadá-CE, as frentes de trabalho para a construção de estradas, a perfuração de poços e açudes de vários portes (AGUIAR, 1983). É importante mencionar que já nessa época houve denúncias de que os reservatórios estavam sendo feitos com dinheiro público, mas favorecendo os latifundiários da região, os quais mais tarde se tornaram os industriais da seca.

Esse é um tema bastante debatido e controverso, pois, ao invés de construir os reservatórios em espaços públicos, alguns eram construídos em terras privadas, deixando a população à mercê dos proprietários das terras – conhecido por *coronéis* – para distribuição da água (VILLA, 2001; BURGARDT, 2014). É preciso situar historicamente o período. Isso porque estávamos poucos anos depois da proclamação da república, momento em que, no Norte, os coronéis estabeleceram constituições estaduais para preservar seus privilégios, o que acabava influenciando os destinos de obras hídricas (AGUIAR, 1983).

Foi nesse período que dezenas de projetos foram apresentados e discutidos, fosse no parlamento, fosse por iniciativa de engenheiros, propondo soluções para o problema das secas no Nordeste, mas pouco efetivamente foi feito. As ações eram pontuais e nenhum plano com base nas características locais foi colocado em prática. Justamente nesse momento, a proposta de canal de ligação do rio São Francisco e do rio Jaguaribe volta ao centro do debate, e uma proposta técnica é apresentada, mas pouca atenção é dada, dessa forma, ela acabou sendo arquivada.

Anos se passam, e outro grande período de estiagem chega à região, a grande seca de 1915. As atenções do mundo político e da imprensa estavam concentradas nos acontecimentos da Primeira Guerra Mundial, logo os jornais publicavam apenas pequenas notas sobre a seca. Todavia, os mesmos episódios voltam a acontecer, tais como: lavouras sendo perdidas, sertanejos e suas famílias sendo obrigados a irem em busca de formas de sobrevivência nos grandes centros urbanos, imigração etc., ou seja, tudo ocorreu nas mesmas condições de anos anteriores.

A repetição dos fatos revela a pífia atuação da IFOCS, apesar de alguns anos de atividade na região. Isso se deu devido ao baixo envio de recursos financeiros para executar as obras, assim como seu direcionamento em terras particulares. Os dados mostram que, em 1912, aplicou-se 1,3% do total da receita federal, parcela que, no ano seguinte, caiu para 1,15% e, em 1914, chegou a 0,09%, além da redução de funcionários da inspetoria (AGUIAR, 1983).

Uma das possíveis soluções apontadas com muito entusiasmo por alguns políticos foi o despovoamento da região, a exemplo do governador de Mato Grosso da época. O general Caetano Albuquerque defendeu que “[...] seria uma obra patriótica o despovoamento relativo daquelas regiões pela mudança de seus habitantes para estados que lhes possam proporcionar trabalho remunerador”. A proposta do general ganhou destaque e apoio da *Gazeta de notícias*: “Parece-nos mais racional, mais econômico e mais vantajoso para os cofres públicos que o governo fizesse transportar para outras paragens a maior parte desta gente, [...] essa solução será humanitária e caridosa” (VILLA, 2001, p. 101).

Nessa mesma linha de raciocínio, um artigo anônimo foi publicado em março de 1916 no *Jornal do Commercio (RJ)*, intitulado *A volta aos campos*<sup>2</sup>, conforme apresento a seguir.

<sup>2</sup> Acervo Hemeroteca digital da Biblioteca Nacional. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568\\_10&pasta=ano%20191&pesq=&pagfis=34575](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=364568_10&pasta=ano%20191&pesq=&pagfis=34575). Acesso: 08 nov. 2021.



[...] A periodicidade das secas daquelas regiões já não está por demonstrar: persistir em conservar ali uma população é um crime idêntico ao que se cometeria na Suíça reedificando uma aldeia em lugar provavelmente escolhido pelas avalanches para suas correrias.

Feliz o paiz em que aos males que affligem os homens do norte offerece remédio à própria terra do sul. São Paulo, Minas e Rio de Janeiro lutam com a falta de braços e com a carestia do trabalho rural para a exploração de suas riquezas. Têm se feito e fazem-se ainda hoje sacrificios enormes para trazer da Europa as sobras da sua população para nossa lavoura.

[...] Há, pois, uma solução para o problema das secas do norte, que de um só golpe cura dois males, e, entretanto os políticos brasileiros passam ao lado dela, para ir buscar em complicadas e custosas obras de engenharia o remédio que umas simples viagens em paquetes do Lloyd forneceriam.

[...] Que venham os flagelados do Ceará para São Paulo, Minas e Rio de Janeiro, como vai de sua casa para a de um parente o enfermo que não tem recursos e necessita mudar de ares.

[...] Deixemos as regiões precárias do Ceará, como reserva de terras para quando o nosso país tiver seus 500 milhões de habitantes. Demos as terras fecundas e as fartas águas do sul aos famintos e sedentos do norte [...] (Trecho do artigo *A volta aos campos*, publicado no *Jornal do Commercio*, RJ, em 17 de março de 1916).

Portanto, havia um grupo forte em defesa da migração. O foco não era pensar em formas que minimizassem os efeitos das estiagens e fossem próprias para a região, mas aproveitar o momento de vulnerabilidade da população e possibilitar a migração das pessoas para a Amazônia com a finalidade de exploração da borracha, ou para São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, para trabalhar nas lavouras de café. Desse modo, eram distribuídas passagens para o traslado gratuitamente, o que acabava incentivando ainda mais as pessoas a irem a busca de condições mínimas de sobrevivência em outras províncias.

É importante ressaltar que todos os acontecimentos não se desenrolaram sem reação popular e organização coletiva. As revoltas populares ou os “motins da fome” foram expressões de luta política e popular nas grandes secas e tiveram padrões múltiplos de organização nos diferentes contextos sociopolíticos. *Farinha ou revolução* foi um grito de guerra proferido pelos retirantes. Suas estratégias de ação foram a criação de boatos e ameaças de saques até a ação concreta destes em comércios nos centros urbanos, assim como nos depósitos públicos que armazenavam alimentos para distribuição (NEVES, 2000; CÂNDIDO, 2014).

Além da ação coletiva, outra estratégia era a aliança com criminosos e grupos de assaltantes que possibilitava um maior poder de ação “[...] em saques a depósitos, sobretudo em centros mais bem protegidos, como eram Mossoró e Aracati”. Para os criminosos, “[...] incluir flagelados nos grupos de assalto era uma boa maneira de confundir os soldados e quem sabe até evitar as contraofensivas com armas de fogo” (CÂNDIDO, 2014, p. 305). Devido à organização popular, os retirantes acabavam conseguindo a distribuição de alimentos, mas não conseguiam mudar estruturalmente, desse modo, as situações de miserabilidade permaneciam.

A seca de 1915 trouxe um novo elemento pouco conhecido, os campos de concentração da seca. Para evitar aglomeração de retirantes em Fortaleza-CE, foi criado o primeiro campo, chamado Alagadiço, com o intuito de abrigar os retirantes que chegavam do sertão e evitar tumultos. Esse campo foi parte do cenário do romance *O Quinze*, escrito por Raquel de Queiroz (1910-2003), publicado em 1930. A cearense narrou o que foi a seca de 1915 e descreveu parte do que foi o campo de concentração.

Villa (2001) afirma que, no campo Alagadiço, as condições eram péssimas, “[...] eram mais de 8 mil retirantes abrigados à sombra dos cajueiros. Não havia a mínima higiene. Conviviam em um pequeno espaço crianças, enfermos, animais, cercados por lixo e fezes” (VILLA, 2001, p. 109). O campo funcionou durante todo o ano e foi desativado em dezembro de 1915 por ordens do poder estadual devido aos casos de moléstias contagiosas terem ocasionado a morte de muitos retirantes.

Apesar das repercussões da seca de 1915, que perdurou até 1916, pouco foi feito estruturalmente para mudar as condições das pessoas e garantir que, em outros períodos de estiagens, não fossem obrigadas a deixarem seus territórios. Segundo Villa (2001), a IFOCS continuou elaborando seus trabalhos de rotina, mas pouco foi realizado, dando seguimento “[...] ao que se tornaria uma longa tradição, a inspetoria continuou construindo açudes, nem sempre com critérios de viabilidade econômica, e perfurando poços, a maioria deles favorecendo os grandes proprietários” (VILLA, 2001, p. 125).

Outra forte estiagem chegou à região em 1932 e, dessa vez, outros sete campos de concentração foram espalhados em locais estratégicos no Ceará, em Ipu, Quixeramobim, Senador Pompeu, São Mateus, Crato e dois em Fortaleza. Dados mostram que os campos aprisionaram cerca de 73 mil retirantes. “O poder público bem como a burguesia de Fortaleza entendiam que era urgente conter a força demolidora da multidão que chegava de todas as partes do Estado. Os retirantes vinham de muitos municípios do Ceará e até de Estados vizinhos” (RIOS, 2014, p. 67).

Tais campos foram construídos próximos às linhas férreas para recolher as pessoas e as direcionar para esses espaços. Dali, não podiam sair sem autorização dos inspetores, havia também guardas vigiando constantemente o movimento dos retirantes para evitar tumultos, assim estes permaneciam ali a morrer de fome e/ou de doenças (NEVES, 1995; RIOS, 2014). Em alguns casos, próximos aos campos, havia alguma obra estrutural para empregar parte dos que chegavam aos campos, a exemplo da construção da barragem do açude Patu, em Senador Pompeu-CE, cerca de 270 quilômetros de Fortaleza (NEVES, 2000). Ainda hoje, há ruínas daquela época na cidade e, em 2019, foi tombado como patrimônio histórico.

Em janeiro de 1933, chegaram as primeiras chuvas na região e, em março, todos os campos de concentração foram desfeitos. Em poucos meses, a vida das famílias ia tomando novos rumos. Algumas voltavam para seus territórios, outras seguiam para São Paulo e Rio de Janeiro em busca de novos modos de vida. Era a “terra desconhecida” para onde estavam indo também Fabiano, Sinhá Vitória e os dois meninos, personagens de *Vidas Secas*, de Graciliano Ramos.

*Vidas Secas* é uma das obras que descreve a jornada de uma família sertaneja em busca de condições mínimas de produção e reprodução da vida. Além dessa obra, publicada em 1938, outros romances como *O Quinze* (1930) e *A Bagaceira* (1928) foram algumas das mais importantes publicações que tiveram a seca como temática central. Outros escritores, como Jorge Amado, Rodolpho Theóphilo e Domingos Olímpio, também se dedicaram ao tema das secas nos seus escritos. A temática não se restringiu apenas aos romances, algumas músicas, poemas e cordéis exploravam a seca como foco principal. Luiz Gonzaga foi um dos compositores que descrevia a pobreza, as tristezas e as injustiças em suas composições.



A década de 1950 foi marcada, então, por outra ocorrência de estiagem, durando de 1951 a 1953. Mais uma vez, o DNOCS não tinha um plano emergencial para os problemas emergentes, e a repetição dos acontecimentos citados anteriormente caracterizavam a realidade da região. É importante lembrar que estávamos durante o segundo governo Vargas (1950-1954) e, nesse período, foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952) com o objetivo de multiplicar os centros de resistência econômica, por meio de programas de apoio financeiro aos agentes produtivos regionais, a fim de gerar desenvolvimento regional.

Esse foi um período ainda maior de fluxo migratório de famílias retirantes, considerada a maior migração da história do Brasil (MOURA, 1972; VILLA, 2001). Os destinos foram, principalmente, São Paulo e Rio de Janeiro, fato que pode ser explicado pela expansão do café, do crescimento do setor de construção civil e, ainda, do intenso crescimento industrial. Outra capital que demandou grande volume de trabalhadores foi Brasília, em sua obra de construção, que direcionou muitas pessoas para a cidade (MELO; FUSCO, 2019).

A melhoria dos meios de transportes, especialmente do rodoviário, facilitou a migração de milhares de pessoas na esperança de uma vida melhor. Os caminhões adaptados para o transporte de pessoas – conhecidos como paus de arara – foram demasiadamente utilizados para o longo traslado, o qual durava entre oito e treze dias. Guerra (1981) destaca as péssimas condições das estradas, a superlotação dos caminhões, a falta de infraestrutura nas paradas ao longo do percurso e os constantes acidentes.

Para registrar e documentar em publicação na revista *O Cruzeiro* (edição de 22 de outubro de 1955), dois repórteres fizeram o percurso acompanhando 104 retirantes que saíram de Salgueiro-PE até Duque de Caxias-RJ e publicaram a reportagem “Uma tragédia brasileira, os paus de arara”. Mário de Moraes e Ubiratan de Lemos registraram a viagem que realizaram junto aos migrantes nordestinos. Foram 11 dias acompanhando todos os contratemplos, ouvindo as frustrações e os sonhos daqueles retirantes que vislumbravam a saída do sertão para a possibilidade de melhores condições de vida.

A jornada dos retirantes narrada pelos repórteres foi apenas uma entre tantas outras que aconteceram ao longo de décadas. Cabe destacar que esse intenso fluxo migratório não teve nenhum tipo de oposição por parte das autoridades governamentais. Nada foi feito para conter e criar condições a fim de manter as pessoas em seus Estados de origem, pelo contrário, em alguns casos, houve incentivos para as pessoas deixarem a região. Torna-se evidente quanto isso foi importante para o desenvolvimento de outras regiões do país, acirrando a desigualdade regional.

Para tentar atenuar tal desigualdade, em 1956, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), depois, o Conselho do Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), que resultou, em 1959, na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). A Sudene foi criada durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), tendo à frente o economista Celso Furtado. Como principal responsável pelo GTDN, Furtado produziu um importante documento – *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* – em que fez uma análise detalhada da região e trouxe à tona questões fundamentais para se pensarem novos rumos para a região (ARAÚJO, 2009).

A criação da Sudene, e todos os seus desdobramentos, representou uma nova forma de intervenção do Estado na região Nordeste, uma tentativa de romper com a política de

combate às secas, uma proposta de reordenamento da propriedade fundiária na zona da mata e o fortalecimento da burguesia industrial. Para Bernardes (2007, p. 72), “[...] a importância da criação da Sudene é que ela ultrapassava os limites de uma decisão política e administrativa”. Em sua criação, “[...] cristalizava-se, de alguma maneira, um longo processo histórico de ação do Estado na região, uma visão crítica desse processo e o traçado de uma nova política, aliando um refinado diagnóstico da situação a exequíveis propostas de intervenção, para mudar tal situação” (BERNARDES, 2007, p. 72).

Em meio ao debate sobre a forma de intervenção do Estado no Nordeste, várias denúncias foram feitas nos jornais apontando como os gestores destinavam recursos e água para benefícios próprios e não para suprir as necessidades dos retirantes e minimizar os efeitos das estiagens. Eles ficaram conhecidos como os *industriais da seca* ou a *indústria da seca*, expressões conhecidas no debate sociopolítico, cunhadas pelo jornalista Antônio Callado para se referir “[...] à teia de interesses criados que envolvem uma tradicional calamidade brasileira” (CALLADO, 1960, p. 12).

O jornalista Antonio Callado atuou como redator-chefe do *Correio da Manhã (RJ)* de 1954 a 1960 e foi um combatente da *indústria da seca* no Nordeste. Ele fez uma viagem à região para levantamento de informações e conheceu de perto a realidade regional. Para o autor,

A pior calamidade do Nordeste não foi a seca em si. A seca provoca no Nordeste uma catástrofe social porque representa o colapso da produção de alimentos e esse colapso ocorre em grande parte pela teimosia das chamadas elites nordestinas, conservadoras, egoístas, politizadas no mais inferior sentido da palavra, e o paternalismo governamental de que se beneficiam. Em lugar de se organizarem para combater a seca, essas elites industrializaram a seca. Vivem dela e do que ela rende e não a despeito dela. Precisavam de um Banco da seca, que nutrisse a calamidade e seus industriais, e o obtiveram do DNOCS (CALLADO, 1960, p. 32).

O conteúdo produzido durante a visita ao Nordeste foi foco de várias reportagens veiculadas no jornal e, posteriormente, tornou-se um livro (CALLADO, 1960). Na edição do *Correio da Manhã (RJ)*, de 11 de março de 1954, saiu a notícia intitulada *Marcas de Fábricas*, que dizia: “[...] o senador Ferreira de Souza, senador da zona flagelada, avisou ao governo para tomar cuidado com os “industriais da seca”. Nesse país protecionista, até as próprias calamidades servem de pretexto para enriquecimento. Sem dúvidas, os flagelos não são inventados. Mas há os que deles se aproveitam como se fossem marcas de fábricas”.

Segundo Callado (1960), no Ceará, o DNOCS tinha sido cooptado pela oligarquia e transformado em um apêndice de seus interesses políticos e econômicos. Na época, o diretor-geral do DNOCS tinha dois irmãos deputados, um estadual e outro federal, os quais utilizavam o órgão para valorizar as terras da família na região de Quixeramobim-CE. Ainda segundo o autor, açudes e estradas foram construídos com dinheiro público beneficiando a mesma família. Em uma de suas denúncias publicadas no jornal *Correio da Manhã (RJ)*, o jornalista relata:

Desde os tempos da Inspeção Federal de Obras contra as Secas e principalmente desde que os grandes trabalhos de açudagem transformaram a Inspeção no DNOCS que o Nordeste assiste a mais fantástica e injusta das loterias do mundo. Aqueles cujas terras ficarem na área *inundável* dos açudes perde tudo. Aquele cujas terras ficarem na área *irrigável* dos açudes enriquece de dia para a noite. Os inundados recebem sua pequena indenização e tratam de arranjar outra terrinha pôca e sêca. Os irrigados arranjam quem trabalhe para eles na terra subitamente fértil e supervalorizada [...] e mudam-se para a

cidade. Em suma, só se desapropria aquele cuja casa vai ficar debaixo do açude. Nunca, em nenhum açude, nenhum governo do Brasil desapropriou as áreas banhadas pelo dinheiro do Tesouro, dinheiro meu e seu, de todos os contribuintes brasileiros (Trecho da reportagem de Antonio Callado, veiculado pelo *Correio da Manhã RJ*, edição de 10 de setembro de 1959<sup>3</sup>, grifos do autor).

A definição de localização estratégica dos açudes se repetia em todo o Nordeste, afinal, os projetos da política regional passavam pelo DNOCS, maior agência federal que atuava na região e controlava a distribuição das verbas e obras, além de, em período de estiagens, organizar as frentes de trabalho. Sendo assim, as oligarquias acabavam chefiando o órgão e canalizando obras para as terras da elite nordestina.

A década de 1960 foi marcada pelo Golpe de 1964. Celso Furtado foi afastado da Sudene e tornou-se um refugiado político na França. Algumas mudanças foram feitas no órgão, a exemplo da retirada da sua autonomia financeira, e a ênfase dada à industrialização para a região não foi o cerne inicial da Sudene. Segundo Araújo (2010), não foi essa Sudene que Furtado idealizou. “Ele tinha proposto uma industrialização com base no empresariado nordestino do mercado nordestino, usando matéria-prima do Nordeste” (ARAÚJO, 2010, p. 24).

Em outros órgãos, também ocorreram mudanças, e a violência contra trabalhadores, sindicatos, agricultores e as ligas camponesas foram as primeiras a sofrerem repressão. “Imediatamente após o golpe, foi posta na ilegalidade e começaram a perseguir e prender camponeses e assassinaram vários, enforcaram, queimaram [...]” (KOURY, 2010, p. 206).

De forma bastante categórica, a “[...] burguesia agropecuária e agroindustrial nordestina havia conseguido que a ditadura pusesse todo o peso da repressão política contra o proletariado e o campesinato, cujas organizações, atuações e lutas estavam modificando as condições de exploração” (IANNI, 2019, p. 181).

Particularmente, no tocante às estiagens, no final dos anos 1960 e início da década de 1970, houve outro episódio. Devido à inexistência de um planejamento, os problemas mencionados anteriormente mais uma vez voltam a acontecer, e as obras concentraram-se na construção de estradas e açudes, sem critérios estratégicos para suas localizações que beneficiassem muitas pessoas, da mesma forma que nas secas anteriores. Porém, a situação era mais crítica nesse momento, quando se assinalava um aumento da população, apesar do intenso fluxo migratório para o Sudeste e o Centro-Oeste (VILLA, 2001).

Durante o governo de João Figueiredo (1979-1985), a transposição do rio São Francisco voltou a ser apontada como solução para os problemas das estiagens. Contudo, o projeto mais uma vez não ganhou atenção e foi arquivado. Então, nesse período, outra devastadora seca assolou a vida da população nordestina. A seca de 1979-1984, apesar de não ter sido contínua, deixou uma quantidade incalculável de mortos (CAVALCANTE; PESSOA, 2002). A obra *O Genocídio do Nordeste 1979-1983* traz números alarmantes do total de mortes, talvez mais de um milhão e 700 mil tiveram sua vida ceifada pela fome e pela fraqueza (RECH, 1989, p. 21).

<sup>3</sup> Reportagem intitulada *Indústria e industriais da seca, Correio da Manhã (RJ)*. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842\\_06&pesq=%22aquele%20cujas%20terras%22&pagfis=110472](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=089842_06&pesq=%22aquele%20cujas%20terras%22&pagfis=110472). Acesso: 08 out. 2021.

Nessa época, a distribuição de água via *caminhões-pipas* começou a ter maior ocorrência, sobretudo nos períodos eleitorais, tornando a água uma moeda de troca para os políticos da região, prática tão recorrente até o presente. Mesmo não sendo novidade, ganhou maior força devido ao aumento do número de reservatórios de água em terras de latifundiários, que, em geral, eram os políticos que comandavam a bancada de vereadores, prefeituras e a base do governo estadual.

É importante mencionar que, após a ditadura militar, Celso Furtado voltou ao Brasil inserindo-se novamente nos debates sobre as secas e sobre o Nordeste. Para Furtado (2009), o impacto da seca concentrava-se na população mais periférica da região, por isso os efeitos sociais foram tão profundos. Ao longo dos anos, o economista foi um forte combatente das formas de lidar com os problemas resultantes das estiagens. Para ele, a maneira principal de minimizar tais efeitos era promover uma convivência de economia e sociedade com as características naturais da região, por meio da criação de uma agropecuária que considerasse suas especificidades ambientais (FURTADO, 2009).

Já a década de 1990 marcou um novo momento em que foi retomada a discussão sobre o projeto da transposição do rio São Francisco. Contudo, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), o projeto não saiu do papel. Durante seu governo, foram criados o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF) e o Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do São Francisco. No tocante às estiagens, houve curtos períodos na década, que foram entre 1993-1994 e 1997-1999 – felizmente, nada comparado aos anos anteriores.

No que se refere aos projetos e programas desenvolvidos na década de 1990, houve, principalmente, o Projeto Áridas, criado entre 1993 e 1994 pelo Ministério do Planejamento do Governo Federal em conjunto com as Secretarias de Planejamento de todos os estados do Nordeste, visando construir uma metodologia para o planejamento do desenvolvimento sustentável na região. Já em 1998, foi criado o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, coordenado pela Sudene, para ajudar os atingidos pela seca.

Os anos 2000 tiveram como marco principal a criação do Programa 1 Milhão de Cisternas Rurais (P1MC), em parceria com a organização não governamental Articulação do Semiárido (ASA). O P1MC (ainda em vigor) foi um programa fundamental de convivência com o Semiárido, pois pressupôs a adoção da cultura do estoque por meio dos sistemas de aproveitamento de água de chuva e armazenamento nas cisternas construídas nos territórios das famílias rurais (RANGEL; MARQUESAN, 2018). Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), o P1MC passou a ser política pública.

Foi também no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) que o projeto de integração do rio São Francisco com outras bacias do Nordeste voltou ao cerne do debate e novos estudos foram realizados. Embora com vários entraves jurídicos, muitas polêmicas e resistências de grupos sociais contrários ao projeto (BARROS, 2014), em setembro de 2005, o governo federal deu o ponto de partida pelo Termo de Compromisso assinado pelos representantes dos estados receptores (Paraíba, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte) e a União. Contudo, foi apenas durante o segundo governo (2007-2010) que o Projeto de Integração do rio São Francisco (PISF) tornou-se realidade concreta e, desde 2008, apresenta obras ainda em

andamento, atualmente em fase de finalização. Mais detalhes sobre o PISF serão apresentados na seção subsequente.

Anos seguintes, houve alguns episódios de estiagens, em 2007-2008 e 2010, mas, pela curta periodicidade, não causaram severos problemas. A criação do programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – “Água para todos” (Decreto nº 7.535 de 26 de julho de 2011) – e do Projeto Cisternas nas Escolas, para levar água às escolas rurais do Semiárido, foram ações de universalização do acesso à água no governo de Dilma Rousseff (2011 – 2014).

Em 2012, outra forte estiagem atingiu a região, perdurando até 2017, considerada a mais grave dos últimos 80 anos. Além das perdas nas atividades agrícolas, alguns reservatórios secaram, o que dificultou a distribuição de água via carros-pipas. “Muitas cidades rurais, que são sedes de municipalidades ou de distritos, ficaram sem água e sem fontes alternativas. Garantir o abastecimento adequado de água foi o maior desafio para o enfrentamento desta seca” (DE NYS; ENGLE; MAGALHÃES, 2016, p. 33).

Foi no contexto da grave seca de 2012-2017 que foi instituída a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (Lei nº 13.153 de julho de 2015) e seus instrumentos, que previa a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação. Tal comissão foi composta por representantes dos governos federal, estaduais e municipais, sociedade civil e setor produtivo, com formação de grupos de trabalhos e discussão até 2018. Todavia, ações concretas não foram observadas.

Além disso, foi também nesse período que se criou o Monitor de Secas, com início de operação em 2016. A ferramenta foi concebida por meio da cooperação entre a ANA e todos os estados do Nordeste com vistas a acompanhar regularmente a situação da seca na região. Com o passar do tempo, o monitor foi incorporando outros estados brasileiros, de modo que atualmente o monitoramento é feito em dezenove deles. Ao passo que tais ações foram ocorrendo, a concretude do maior projeto hídrico foi tomando forma, sendo assim, alguns detalhes apresento a seguir.

## NOVOS FLUXOS DE ÁGUA NO NORDESTE BRASILEIRO: O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO COM AS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO NORDESTE SETENTRIONAL

Vimos, ao longo das sessões anteriores, que o PISF foi um projeto idealizado e planejado em muitos episódios da história, todavia apenas em 2005 teve seu pontapé inicial, apesar de grandes debates e controvérsias em torno dele (BARROS, 2014). O projeto é constituído por uma complexa infraestrutura hídrica, incluindo dois eixos principais, o Eixo Leste (217 km), responsável pela distribuição de água do rio São Francisco na Paraíba e em Pernambuco, e o Eixo Norte (260 km), que leva água para Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. De acordo com dados da coordenadora de projetos ambientais do então Ministério da Integração Nacional<sup>4</sup> (MIN), apresento no Quadro 1 uma síntese do marco legal do projeto.

<sup>4</sup> O Ministério da Integração Nacional (MIN) foi extinto em 2019. Em 1º de janeiro de 2019, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Para mais informações, acessar: <https://www.gov.br/mdr/pt-br>. Acesso: 14 jul. 2022.

Quadro 1 – Marco legal do PISF

DOCUMENTOS	DESCRIÇÃO
Termo de Compromisso (01/09/2005)	- Termo assinado pelos estados receptores (Paraíba, Pernambuco, Ceará e Rio Grande do Norte) e governo federal com obrigações distintas, quais sejam: - União: execução da obra; Sistema de Gestão; Operadora Federal; recuperação dos reservatórios federais do DNOCS; - Estados: custos de operação e manutenção do empreendimento, pela assinatura do contrato com a operadora federal.
Outorga ANA 2005	- Resolução da ANA nº 411 de 22 de setembro de 2005 que outorgou ao Ministério da Integração Nacional (MIN) o direito de uso da água do rio São Francisco para execução do PISF; - Definiu regras operacionais e condicionantes para a gestão.
Licença Prévia (LP) nº 200/2005, IBAMA	- Obtenção da LP nº 200/2005 junto ao IBAMA.
Decreto nº 5995/2006	- Instituiu o Sistema de Gestão do PISF (SGIB); - Atualizações foram feitas no SGIB: Decreto nº 8.207, de 13 de março de 2014, e do Decreto de 2016.
Licença de Instalação (LI) nº 438/2007, IBAMA	- LI nº 438/2007 do IBAMA: definição das condicionantes e do Projeto Básico Ambiental composto por 38 programas ambientais.
LI nº 925/2013 - IBAMA	- Licença para instalação dos trechos I e II do Eixo Norte e trecho V do Eixo Leste do PISF, em consonância com a Resolução nº 411/2005 da ANA.
Decreto nº 8207/2014	- Definiu a CODEVASF como operadora federal.
Licença de Operação (LO) nº 1464/2018, IBAMA	- Obtenção da LO nº 1.464/2018 do eixo leste junto ao IBAMA.
LI nº 1344/2020, IBAMA	- Licença de instalação do eixo norte, LI nº 1344/2020, com validade de dois anos.

Fonte: Elaborado com base na pesquisa de campo com atores institucionais e *site* do IBAMA.

De acordo com informações do Quadro 1, é observado que o eixo leste teve sua licença de operação expedida em 2018. A partir desse momento, a Paraíba começou a receber os novos fluxos de água e, por isso, Campina Grande-PB não entrou em colapso na forte estiagem de 2012-2017 (NUNES; RIBEIRO, 2021). Informações no *site* da Agência Executiva de Gestão das Águas da Paraíba mostram que o segundo maior reservatório da Paraíba, o açude Epitácio Pessoa (Boqueirão), estava em situação crítica, com apenas 3,6% da sua capacidade total. Graças à maior disponibilidade hídrica, o reservatório obteve maior volume de água e o fim do racionamento foi decretado, em vigor desde dezembro de 2014. Em relação ao eixo norte, atualmente está em vias de finalização das obras, e sua Licença de Operação, em tramitação.

No tocante à gestão do empreendimento, foi constituído um Sistema de Gestão do PISF (SGIB) a partir de alguns decretos, sendo eles: Decreto nº 5995/2006, Decreto nº 8.207, de 13 de março de 2014, e do Decreto de 2016, constituindo o conselho gestor do PISF. Segundo o coordenador-geral de gestão de arranjos de obras hídricas do MIN, a constituição do SGIB demandou muito tempo e um dos principais entraves “[...] foram as questões políticas que envolvem a gestão de um projeto como este. [...] são muitas demandas, cada Estado que tinha uma demanda diferente, foram necessárias muitas reuniões que às vezes não saímos do mesmo

lugar [...]” (Trecho de entrevista, agosto/2018). Outra entrevistada complementa: “[...] ainda mais com um projeto de tantos anos, passaram muitos Ministros, cada um que entrava queria mudar quase tudo e isso demandava muito planejamento, reuniões e novos acordos” (Trecho de entrevista: Coordenadora da Secretaria de Infraestrutura Hídrica – Ministério da Integração Nacional, agosto/2018).

De acordo com informações advindas do diário de campo, o conselho é formado por representantes do governo federal – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério de Economia), Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Fazenda (atual Ministério de Economia), Casa Civil, assim como dos governos estaduais, especificamente representantes das agências de águas e/ou das secretarias de recursos hídricos estaduais, além de membros dos comitês das bacias receptoras e doadora.

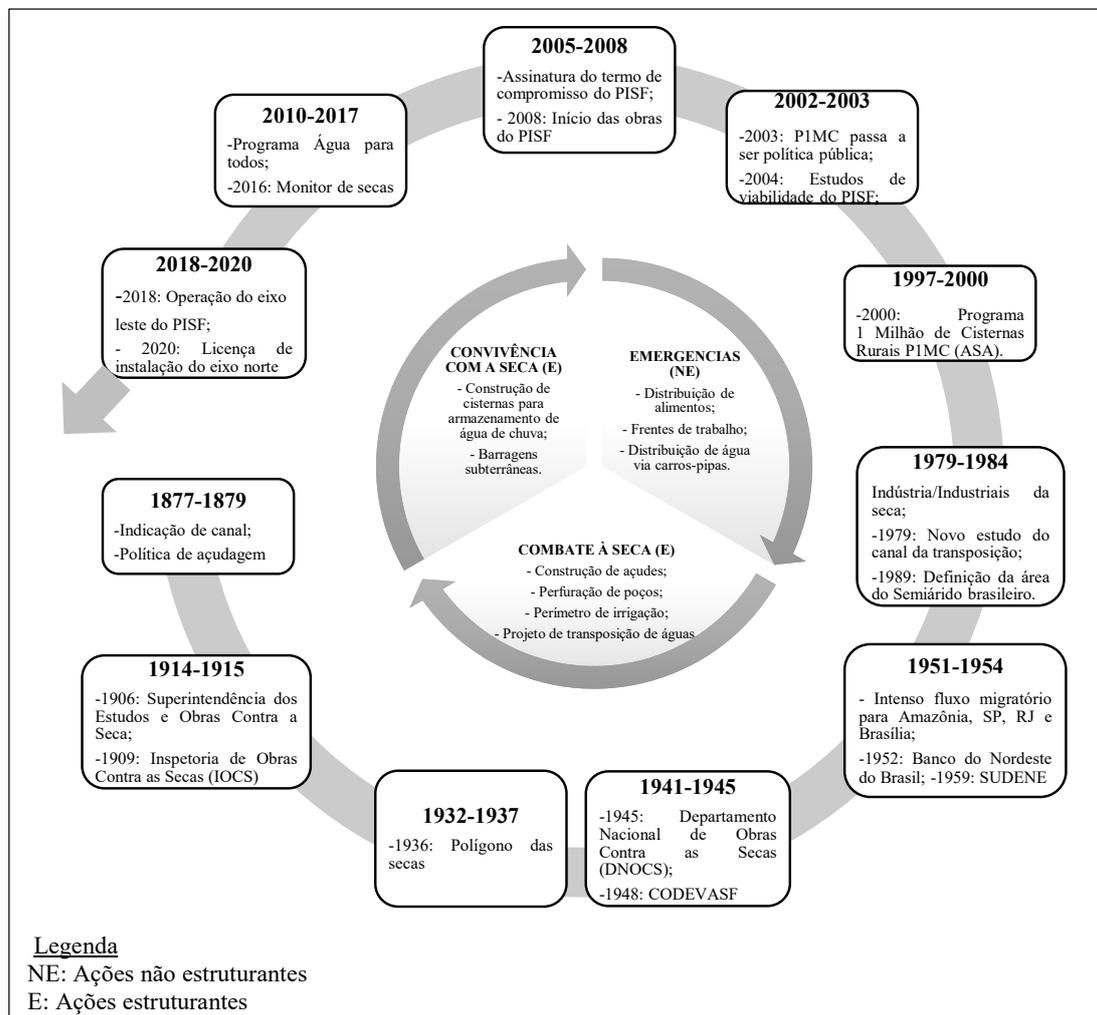
O conselho gestor foi presidido pelo então Ministério da Integração Nacional até 2018. Atualmente, é presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, regulado pela ANA, e tem como operador federal a CODEVASF. Em linhas gerais, a ANA tem o papel de mediar os interesses da operadora federal e dos estados receptores da água, enquanto a CODEVASF tem uma relação mais direta com os estados na prestação da água e no recolhimento das tarifas decorrentes da entrega da água bruta.

O coordenador de Gestão de Arranjos Institucionais de Obras Hídricas do MIN afirmou que, em cada Estado, a água bruta é regulada, distribuída e tarifada pelas agências de água, já a distribuição de água tratada é realizada pelas companhias de água estaduais. É importante mencionar que o PGA é o instrumento específico de ajuste contratual entre as operadoras federal, estaduais e o Ministério do Desenvolvimento Regional, o qual estabelece a divisão de vazões e rateio dos custos, padrões operacionais, além das tarifas a serem praticadas no período.

É necessário nos atentarmos para as disputas políticas que permearam, e ainda hoje, atravessam as decisões em torno do PISF. Um projeto da magnitude desse empreendimento, em uma região com estiagens severas, seguramente potencializa a dimensão política da água. Como o projeto ainda não está totalmente na sua fase de operação, não se pode afirmar que cumprirá o papel de distribuir água a quem tem sede e, finalmente, a região terá novos capítulos da história no tocante a essa questão. Contudo, Nunes e Ribeiro (2021) demonstram que a operação do eixo leste já ocasionou alguns conflitos e, certamente, se mal gerenciado, o PISF poderá acarretar a perpetuação de conflitos por água na região.

A partir da análise histórica da questão da água no Nordeste, é observado como a falta do acesso à água foi – e ainda é – tratada como uma questão meramente técnica e de disponibilidade física, isto é, o foco é na escassez física da água, desconsiderando seus aspectos políticos. Isso foi base para as tomadas de decisões que definiram tanto medidas paliativas e órgãos específicos para a região, quanto o projeto de infraestrutura hídrica. A sinopse apresentada na Figura 3 mostra as principais ações e projetos ao longo das estiagens históricas na região.

Figura 3 – Periodização de estiagens e principais ações e projetos em torno da questão da água no Nordeste



---

## À GUIA DE CONCLUSÃO

A partir do que foi discutido, é notório como historicamente a intervenção do Estado no Nordeste foi marcada pela centralização das ações no tocante à água, e sempre se transformavam em objeto de disputas políticas entre interesses das elites econômicas e políticas locais. Foram medidas paliativas e não suficientes para mitigar e inverter a orientação assistencialista tão recorrente na região, o que impediu a democratização do acesso e uso ao bem comum indispensável à vida humana.

A periodização dos acontecimentos revela que houve uma concentração de água em terras privadas, deixando as pessoas marginalizadas à mercê da distribuição arbitrária, o que consolidou estruturas básicas do clientelismo. Desse modo, é possível afirmar que, na região Nordeste, a água moldou (e ainda molda) relações sociais e de poder e, de certa maneira, definiu os rumos do desenvolvimento desigual da região.

Portanto, evidencio que a problemática em torno do acesso e do uso da água no Nordeste é situado historicamente e está emaranhada em questões sociopolíticas e de relações de poder, do que apenas na condição climática da região. Logo, a privação do acesso à água por famílias sertanejas não é aqui encarada apenas como resultado das estiagens no Nordeste, mas como um modelo de organização social e política que privilegia as elites locais e contribui para formas desiguais de apropriação da água e para o acirramento dos conflitos. Assim, embora a seca tenha um caráter natural, ela se manifesta em diferentes conjunturas sociais e políticas que acabam definindo quem tem ou não acesso à água.

Como vimos, está em fase de finalização o maior empreendimento hídrico brasileiro no Nordeste, aquele que tem como lema levar água a quem tem sede. Desse modo, pesquisas futuras poderão sinalizar os destinos dos novos fluxos de água na região e se, de fato, haverá a democratização do acesso à água.

## AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) e a Pró-reitora de Pós-Graduação da UFPE pelos apoios financeiros recebidos que garantiram a publicação do artigo.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, P. de. *Nordeste: o drama das secas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- ARAÚJO, T. B de. Desenvolvimento regional no Brasil. FURTADO, C. et al. *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o desenvolvimento, 2009.
- ARAÚJO, T. B de. Entrevista. Rio de Janeiro: Base, *Revista Democracia Viva*. n. 44, jul. p-20-31, 2010.
- ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO - ASA Brasil. Programa 1 Milhão de Cisternas Rurais. Disponível em: [https://www.asabrasil.org.br/acoes/p1mc#categoria\\_img](https://www.asabrasil.org.br/acoes/p1mc#categoria_img). Acesso 03 de jun. 2021.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70. 2011.
- BARROS, J. N. *O desencantamento das águas no sertão: crenças, descrenças e mobilização social no projeto de transposição do rio São Francisco*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio Janeiro, 2014.

- BERNARDES, D. M. Notas sobre a formação social do Nordeste. *Lua Nova*, São Paulo, 71, p. 41-79, 2007.
- BURGARDT, C. M. *A invenção da seca no século XIX: a imprensa do norte e o romance os retirantes*. Dissertação (Mestrado em Letras) - Programa de Pós-Graduação em Letras, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.
- CALLADO, A. *Os Industriais da seca e os galileus de Pernambuco: aspectos da luta pela reforma agrária no Brasil*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1960.
- CÂNDIDO, T. A. *Proletários das secas: arranjos e desarranjos nas fronteiras do trabalho (1877-1919)*. Tese (Doutorado em História Social) - Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.
- CASTRO, J. E.; SILVA, J. I. A. O.; CUNHA, L. H. Os desafios do Paradigma da “cidadania” hídrica na América Latina: conflitos, estado e democracia. *Prim. @ Facie International Journal*. Vol. 16, n. 32, 2017.
- CAVALCANTE, C. V.; PESSOA, D. M. *A seca de 1979-1980: uma avaliação pela Fundação Joaquim Nabuco*. Fortaleza, Banco do Nordeste; Recife, Fundação Joaquim Nabuco, 2002.
- CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.
- DE NYS, E.; ENGLE, N. L.; MAGALHÃES, A. R. *Secas no Brasil: política e gestão proativas*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos- CGEE; Banco Mundial, 2016. 292 p.
- EGLER, C. A. G. (Coord.) *Atlas digital dos sertões*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2005.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 30ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.
- FURTADO, C. *O Nordeste e a saga da Sudene (1958-1964)*. Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, Banco do Nordeste do Brasil, 2009. 283p.
- GUERRA, P. D. B. *A civilização da seca*. Fortaleza, Dnocs, 1981. 324p.
- HALL, A. *Drought and irrigation in North-East Brazil*. Cambridge University Press, 1978.
- IANNI, O. *A ditadura do grande capital [1981]*. 1ª ed. São Paulo: Expressão popular, 2019, 356p.
- KOURY, M. *Práticas instituintes e experiências autoritárias. O sindicalismo rural na mata pernambucana, 1950-1974*. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Sociologia), Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas, São Carlos, 2010.
- MELLO, E. C. de. *O Norte agrário e o Império: 1871-1889*. 2ª ed. rev. Rio de Janeiro: Topos Editora, [1984] 1999.
- MELO, M. N. M.; FUSCO, W. Migrantes Nordestinos na Região Metropolitana de São Paulo: características socioeconômicas e distribuição espacial. *Revista Franco-brasileira de Geografia, Confins*, 40, 2019.
- MONSMA, K.; SALLA, F. A.; TEIXEIRA, A. A Sociologia Histórica: rumos e diálogos atuais. *Revista Brasileira de Sociologia*, vol. 6, núm. 12, p. 65-87, 2018.
- MOURA, H. A. de. As variações migratórias no Nordeste: 1940/1970. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil. Ano IV, n.14, out/dez. 1972.
- NEVES, F. C. A Miséria na Literatura: José do Patrocínio e a seca de 1878 no Ceará. *Revista do Departamento de História da UFF*, v. 22, p. 91-108, 2007.
- NEVES, F. C. *A Multidão e a História: saques e outras ações de massas no Ceará*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- NEVES, F. C. Curral dos bárbaros: os campos de concentração no Ceará (1915 e 1932). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 15, n. 29, 1995.
- NUNES, T. H. C.; RIBEIRO, M. M. R. Conflitos de segunda ordem no Eixo Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco: análise por meio da metodologia da Cadeia Causal. *Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES*, v. 26, n. 4, p. 627-637, 2021.
- RANGEL, M. J.; MARQUESAN, F.F.S. A Nova Relação do Sertanejo Nordestino Brasileiro com a Face Visível da Seca. *Desenvolvimento em Questão*, 16, n. 42, jan./mar. 2018
- RECH, D. *O genocídio no meio de nós*. In: CPT. CEPAC. IBASE. *O genocídio do Nordeste (1979-1983)*. São Paulo: Mandacaru, p. 20-29, 1989.
- RIOS, K. S. *Isolamento e poder: Fortaleza e os campos de concentração na seca de 1932*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014.
- SILVEIRA, R. M. G. *O regionalismo nordestino: existência e consciência da desigualdade regional. Fac-similar*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.
- SMITH, H. *Brazil: The Amazon and the Coast*. Nova York: [s. n.], 1879.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VILLA, M. A. *A vida e morte no Sertão: histórias das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX*. 1ª ed. São Paulo: Editora Ática, 2001.

YATES, J. Understanding historical methods in organization studies. In: BUCHELI, M.; WADHWANI, D. R. *Organizations in time: History, theory, methods*, UK: Oxford University Press, p. 265-283, 2014.

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão está  
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0