

POLÍTICAS PÚBLICAS NO NORDESTE BRASILEIRO: UMA ANÁLISE ACERCA DA SECA E DA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

PUBLIC POLICIES IN NORTHEAST OF BRAZIL: AN ANALYSIS OF DROUGHT AND WATER RESOURCES MANAGEMENT

Rafaela Almeida Costa Ferreira¹

Fran Espinoza²

Resumo: A região Nordeste apresenta de forma predominante dois climas, o tropical e o semiárido. Sendo esse, o presente no chamado Sertão, região que se caracteriza pelas altas temperaturas e pelas secas, devido aos longos períodos de estiagem. Mas os problemas do semiárido brasileiro vão muito além dos aspectos climáticos, pois, apesar das características naturais do ambiente, sabe-se que é possível otimizar a gestão desses recursos, de forma a minimizar os seus impactos frente a população. O presente artigo tem como objetivo identificar os fatores que dificultam a eficácia das políticas públicas voltadas ao combate da seca no Nordeste, logo, questiona-se quais são os fatores que dificultam a eficácia das políticas públicas da água no Nordeste. Este trabalho consiste numa pesquisa de natureza qualitativa acerca das políticas públicas voltadas para a gestão dos recursos hídricos e redução dos impactos das secas. Isto posto, foi analisado, por meio de revisão bibliográfica, o histórico do estudo da seca como problema social, bem como as ações já implementadas pelo governo para amenizar os impactos da seca. Desta feita, denota-se que a problemática envolvendo a gestão de recursos hídricos no Nordeste é uma questão de governança, ou seja, a predominância da velha política, o coronelismo, que impede uma melhor distribuição de recursos hídricos aos verdadeiramente necessitados e, por conseguinte, acarreta o aumento de pessoas expostas a condições desumanas de vida, já que a água é elemento essencial para uma vida digna.

Palavras-chave: Nordeste. Seca. Políticas Públicas. Água.

Abstract: The Northeast region predominantly has two climates, tropical and semi-arid. This is present in the so-called Sertão, a region characterized by high temperatures and droughts due to long periods of drought. But the problems of the Brazilian semi-arid region go far beyond climatic aspects, because despite the natural characteristics of the environment, we know that it is possible to optimize the management of these resources, in order to minimize their impacts on the population. This article aims to identify the factors that hinder the effectiveness of external public policies to combat drought in the Northeast, therefore, question what are the factors that hinder the effectiveness of public water policies in the Northeast. This work consists of qualitative research on external public policies for the management of water resources and reduction of the impacts of droughts, given that, through a bibliographical review, the history of the study of drought as a social problem, as well as the actions already adopted by the government to mitigate the impacts of the drought. This time, it is clear that the problem involved in the management of water resources in the Northeast is a matter of governance, that is, the predominance of the old policy, coronelismo, prevents a better distribution of water resources to those truly in need and, consequently, the increase in people exposed to inhumane living conditions, as water is an essential element for a dignified life.

Keywords: Northeast. Drought. Public policy. Water

¹ Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT, E-mail: Rafaela.almeidacostaferreira@gmail.com;

² Doutor em Estudos Internacionais, Universidade de Deusto, ex-bolsista da Cátedra UNESCO-Deusto, Espanha; Foi Researcher Marie Curie Action, Initial Network SPBuild (Comissão Europeia) Universidade de Coimbra, Portugal; Mestre em Estudos Internacionais de Paz, Conflitos e Desenvolvimento, Universidade Jaume I, Espanha. Estágio de pesquisa na Universidade Louvain-la-Neuve, Bélgica. Pós-doutorado em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Brasil. É professor do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, graduação em direito e líder do grupo de pesquisa políticas públicas de proteção aos direitos humanos, CNPq, Universidade Tiradentes – UNIT. E-mail: espinoza.fran@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9627223998627491>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7882-5449>.

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro é dividido em cinco regiões, as quais possuem suas características e peculiaridades. Dentre elas, têm-se a região Nordeste, que ocupa 18% do território nacional, o que equivale a 1.558.000 km², de acordo com últimos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. Tomado por uma extensa área litorânea e por grandes sertões, o clima dessa emblemática região varia entre o tropical e o semiárido, fator crucial que determina como será a vida e atividade laboral do nordestino nascido em cada uma das sub-regiões marcadas por esses dois climas.

Como é sabido, não só de abundantes e férteis terras litorâneas faz-se o Nordeste, há uma área de 844.453 km², que compreende 9,9% de todo o território brasileiro (IBGE, 2004), a qual é preenchida pela vegetação caatinga, marcada pelo clima semiárido que assola as terras nordestinas. O primeiro registro da seca do período colonial fora feito pelo padre jesuíta Fernão Cardim (*apud* SOUZA, 1979): "houve uma grande seca e esterilidade na província (Pernambuco) e desceram do sertão, ocorrendo-se aos brancos e cerca de quatro ou cinco mil índios."

Estes efeitos contribuem para o alto índice de pobreza que agride a população sertaneja. De acordo com os últimos dados disponibilizados pelo IBGE (2010), o Nordeste brasileiro é a região mais afetada pela pobreza, atingindo cerca de 44.8% da população, o que equivale a mais de 25 milhões de pessoas em condição de vulnerabilidade social, cabendo ressaltar que o Brasil não possui uma linha oficial da pobreza, cabendo a SIS (síntese de indicadores sociais) tal atribuição.

O crescimento das mazelas que devastam o semiárido, deu início a um processo de êxodo da população desta região, que migrou principalmente para a região Sudeste, em busca de empregos e melhores condições de vida.

A história da colonização e desenvolvimento do Brasil desde o período colonial mistura-se intrinsecamente com a da região Nordeste. Fora nesta que desembarcaram os primeiros colonizadores portugueses, assim como onde esses instalaram-se num primeiro momento, especialmente as margens do litoral nordestino.

Por certo tempo, a região litorânea supriu os interesses mercantis de Portugal, baseados inicialmente na extração dos recursos naturais aqui encontrados. Entretanto,

com o crescimento da sede exploratória da Coroa Portuguesa e desenvolvimento colonial iniciou-se a interiorização do Brasil Colônia.

Ao passo que se os portugueses adentravam nas terras brasileiras, o clima tropical do litoral dava espaço para o semiárido, característico da região que, posteriormente, viria a ser o sertão nordestino. Este apresenta diversas características que se contrapunham às inicialmente encontradas na colônia.

O sertão nordestino caracterizado pelas altas temperaturas, escassez de chuvas e longos períodos de secas, fatos que foram retratados ao longo dos séculos nos mais diversos tipos de obras e documentos. Apesar das dificuldades encontradas na região, por muito tempo, o sertão e, conseqüentemente, o sertanejo sofreram com o descaso acerca de como contornar os problemas enfrentados. De modo que, registra-se do período imperial as primeiras tentativas de entender as mazelas enfrentadas no semiárido brasileiro.

Hoje, sabe-se que as dificuldades enfrentadas no semiárido vão muito além da simples baixa disponibilidade de chuvas na região. Os inter-relacionamentos entre os recursos hídricos e as características geoambientais e socioculturais são cruciais para a garantia de uma vida de qualidade, assim como do desenvolvimento socioeconômico da região.

É inegável a baixa disponibilidade de água no semiárido, contudo, as secas e os problemas decorrentes destas tem seus efeitos ampliados principalmente pela má gestão dos recursos hídricos e pelo histórico ineficaz ou inexistente das políticas públicas voltadas para o tema em questão.

Políticas públicas são ações formuladas pelos governantes, geralmente com participação de diversos atores da sociedade, com o objetivo fundamental de beneficiar a coletividade. O Estado Brasileiro enfrenta uma ampla gama de problemas, principalmente sociais. Contudo, não é possível a solução de todas as questões que assolam a sociedade, sendo necessário que o Governo selecione quais problemas serão enfrentados, assim como quais serão as estratégias utilizadas para combatê-los.

Os governantes possuem certa discricionariedade acerca de quais os assuntos serão abordados durante sua gestão, contudo não consiste numa faculdade para o Estado se fazer presente na busca por uma vida digna para o seu povo.

Diante do exposto, tem-se como objetivo identificar os fatores que dificultam a eficácia das políticas públicas da água no Nordeste, no período de 2005-2020 o presente artigo dará ênfase a esse período de 2005-2020, tendo em vista que em 2005 fora iniciada a maior empreitada no sentido de combater as secas no Nordeste, tal seja, a transposição do rio São Francisco. Logo, questiona-se quais são os fatores que dificultam a eficácia das políticas públicas da água no Nordeste.

A análise será feita levando em consideração os fatores históricos que compõem o processo de formação dos primeiros estudos acerca da necessidade de implementação de políticas públicas da água no Nordeste.

Quanto à sua organização, o presente artigo divide-se em três partes: a primeira denominada de “Revisão Bibliográfica Acerca das Políticas Públicas e Políticas Públicas De Direitos Humanos, O Que São?” – onde fora realizada uma revisão bibliográfica e conceituação acerca do que é uma política pública e o que são as políticas públicas de Direitos Humanos.

Na segunda parte, intitulada de “Os Sertões” e subdivida em dois atos: Breve Construção Histórica Da Seca No Nordeste e A seca, descreve-se acerca do processo histórico de aceitação da seca como problema social e os eventos que se sucederam até a criação das primeiras políticas públicas de combate à seca.

Na última parte, “Água para quem?” – indaga-se acerca da destinação das políticas públicas da água e de como essa é impactada pelos governantes locais que priorizam um público alvo que já é detentor de recursos financeiros que possibilitam a integração de sistemas hídricos.

O presente trabalho consiste numa pesquisa de natureza qualitativa acerca das políticas públicas voltadas para a gestão dos recursos hídricos e redução dos impactos das secas no sertão nordestino, o método qualitativo fora escolhido uma vez que foi necessário identificar e abordar teses de especialistas de forma multidisciplinar a fim de chegar a uma melhor compreensão do problema estudado.

Além disso, a pesquisa bibliográfica, consiste numa revisão da literatura acerca do tema em questão, a qual pode ser realizada por meios de diversas fontes como livros, periódicos, sites da Internet, entre outras fontes, que implicam em um conjunto ordenado de procedimentos na busca por soluções para o objeto de estudo. A revisão da literatura

teve como base as obras de: Graciliano Ramos, *Vidas Secas*; e de Euclides da Cunha, *Os Sertões*; assim como artigos, periódicos, livros, entre outras fontes informacionais

1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são planos de ações formulados por todos os níveis de governo e que possuem, como objetivo primário e fundamental, a satisfação do interesse público. Desta feita, elas preocupam-se em efetivar/regulamentar direitos constitucionalmente previstos, bem como analisar as condições da ação estatal na implementação destes (Saraiva; Ferrarezi, 2006, p. 12-13). As políticas públicas são responsáveis por colocar em prática as prioridades governamentais em relação aos problemas sociais elegíveis a planos de governo.

Harold Lasswell (1936) foi pioneiro ao introduzir o conceito de *policy analysis* (análise de políticas públicas), afirmando haver a possibilidade de um estudo científico/acadêmico sobre as tomadas de decisões políticas. Desde então, abriu-se o leque para que uma gama de cientistas políticos discutisse e ampliasse o conceito de políticas públicas tendo em vista a densidade da temática e a sua multidisciplinariedade.

A necessidade de desenvolvimento e implementação de uma política pública decorre da existência de um problema, Ana Claudia Capella (2018) ao expor algumas das visões para a definição do que é um problema, destaca a visão de sociólogos da Escola de Chicago que definem “problema” como construções sociais, que implicam não apenas em condições objetivas trazidas pelo positivismo, mas também ao juízo subjetivo da sociedade intrinsecamente ligada ao problema. No entanto, a existência desse óbice ao bem comum e o seu *status* de relevância social não é suficiente para que haja uma solução política, uma vez que se levando em consideração a grande quantidade de problemas que assolam a sociedade faz-se necessário que haja um juízo de deliberação estatal para a elaboração de sua agenda governamental, ou seja, que o Estado analise e defina quais problemas serão ou não seu objeto de ação. Esta escolha está íntima e fortemente influenciada pelos atores envolvidos.

O ciclo de políticas públicas – identificação do problema; construção da agenda; formulação, implementação e avaliação da política pública –, como supramencionado, é influenciado pelos diversos atores envolvidos no processo (Agum *et al*, 2015, p. 23-24).

Entre as diversas classificações para os atores temos os formais e informais. Os atores formais referem-se aos três poderes independentes e harmônicos entre si – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário –; enquanto que o empresariado, os sindicatos, os movimentos sociais, a mídia e os atores técnicos compõem o grupo denominado atores informais. Entre ambos os grupos se apresenta uma relação de poder, vez que os poderes formais têm a legitimidade de agir na defesa do interesse público, enquanto os atores informais defendem o grupo a que estão intimamente vinculados. Todos esses atores interagem em uma arena de poder, que envolve uma série de negociações e barganhas com o objetivo de maximizar os ganhos políticos nos processos de formulação/implementação das políticas públicas (WU *et al.*, 2014, p. 31-32). Desta feita, para o processo de formulação de agenda é imprescindível a atuação dos atores formais e informais e do debate em arena para melhor compreensão dos problemas sociais que serão sujeitos de ações governamentais.

Identificado os problemas sociais que irão compor o plano de governo e aprazada a agenda governamental – a qual é definida por Kingdon (2003) como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e as pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento –, os problemas ali inseridos passarão por uma análise de definição de alternativas, já que a ação governamental está vinculada a soluções eficientes e eficazes que demonstrem a melhor forma de lidar com a situação estudada.

O processo de formulação da política diz respeito ao debate realizado com a presença de diversos atores e poderes que interagem para a análise da viabilidade da implementação de determinada política pública e das diversas opções para lidar com o problema em questão, decidindo qual das alternativas existentes será a mais apropriada para diminuir a tensão entre a situação desejada e a situação atual (WU *et al.*, 2014, p. 52).

A tomada de decisão compete ao governo, influenciado pelos atores. Neste momento é formalizada a intenção da política pública, seja pela sanção presidencial, decisão judicial ou decreto do poder legislativo. Na sequência temos a fase de implementação, em que as intenções governamentais se concretizam em ações. A tarefa de implementação é dinâmica e multidimensional (político, técnico e organizacional) e

envolve elementos de todas as fases anteriores, bem como contingências que venham a surgir, fazendo com que seja adotada uma gestão de risco na implementação das ações.

No tocante a avaliação, esta consiste em verificar se todas as atividades realizadas pelos atores, formais e informais, saíram-se bem na prática, assim como projetar o seu resultado futuro (eficácia e efetividade). A avaliação é feita de várias formas, sendo elas, a instrumental que diz respeito aos dados coletados na avaliação; a conceitual que aborda a parte educativa da política pública; e a de persuasão que ocorre com a finalidade de mobilizar apoio para eventual mudança na política ou programa; ou para esclarecimento, que é quando resulta da implementação de uma ação com um notável impacto em outras atividades e setores (WU *et al.*, 2014, p. 118).

A avaliação das prestações/ações mostra-se elemento essencial no ciclo de políticas públicas, pois é necessário ter o controle de como se comporta um programa estatal frente as necessidades sociais, assim como é de extrema importância o *feedback* de como os beneficiários destas políticas se comportam com a nova realidade trazida pelo programa, destarte há uma visão mais ampla para os atores e para a sociedade em geral acerca da possibilidade do enfrentamento de um problema social com o esforço conjunto entre governo e população para desta forma realizar avanços na realidade social do país, buscando sempre dirimir as desigualdades sociais.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS, O QUE SÃO?

Antes de abordar sobre as políticas públicas de Direitos Humanos, é essencial pontuar em que consiste os Direitos Humanos. Esses podem ser resumidos em todos os direitos inatos, adquiridos pela condição do homem como ser humano, ou seja, eles têm fundamento na própria existência do indivíduo, essa ideia contrapõe-se ao positivismo-jurídico no momento em que elenca a dignidade da pessoa humana como ponto central do ordenamento jurídico, devendo todo o sistema social girar em torno do bem-estar da coletividade independente das características subjetivas que assolam cada sujeito de direito. (Ferreira *et al.*, 2016).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em seu artigo 1º elenca que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e consciência, devem agir uns para os outros em espírito de

fraternidade”, esta afirmação dotada de imperatividade, traz consigo uma carga histórica de supressão e luta das classes sociais marginalizadas, visto que a evolução dos direitos humanos diz respeito a própria história da humanidade e da construção do que hoje é o Estado Democrático de Direito. Um dos grandes marcos dos direitos humanos foi o rompimento do pensamento absolutista trazido pelo movimento iluminista, que defendia o limite dos poderes monárquicos e influenciou fortemente a Revolução Francesa – ocorrida em 1789 e que ocasionou a perpetuação do seu lema: “*Liberté, Egalité, Fraternité*”, liberdade, igualdade e fraternidade – e a consequente criação da Declaração do Homem e do Cidadão. (Azambuja, 2008).

Mesmo com os grandes avanços em termos de consolidação de direitos para todos, a história do mundo ainda atravessou um capítulo sombrio, que foram as duas grandes guerras mundiais que devastaram milhões de vidas e deixaram muitas outras em situações degradantes, foi nesse cenário que a atenção foi voltada ao chamado direito humanitário e a posterior criação da ONU (Organização das Nações Unidas), que tem como finalidade a manutenção da paz e o desenvolvimento mundial. (Lafer, 1995).

Relatado um breve contexto histórico dos direitos humanos, é relevante destacar que o direito internacional de direitos humanos o divide em três gerações/dimensões; os direitos de primeira geração, equivalentes a consolidação dos direitos civis e políticos; os de segunda geração, que correspondem aos direitos sociais, econômicos e culturais; e os de terceira geração, que para Carlos Weis (2012), são os direitos globais, que concernem a toda humanidade.

Desta feita, as políticas públicas de Direitos Humanos consistem em ações estatais que viabilizarão o alcance da dignidade da pessoa humana por todos os cidadãos. Essas políticas públicas alinham-se aos fundamentos e aos objetivos da República Federativa do Brasil, conforme infere-se dos artigos 1º e 3º da Constituição Brasileira de 1988. Isto posto, o Estado deverá preocupar-se em como estão sendo utilizados os recursos destinados aos programas sociais e se esses atingem o seu fim, tal seja a satisfação do bem comum em acordo com as diretrizes de direitos humanos nacionais e internacionais ao qual o país está vinculado, vez que não é necessário que só haja previsão legal dos direitos coletivos, é preciso efetivação, por meio dessas políticas. (Bucci *et al.*, 2001).

Ante o exposto, verifica-se que a implementação das políticas públicas de Direitos Humanos implica em ações conjuntas entre todos os níveis da federação acrescidos da participação popular, para que desta forma seja possível alcançar o melhor resultado possível, tendo como objetivo a construção de uma sociedade menos desigual e com os mesmos acessos aos meios de crescimento intelectual e econômico a todos.

2 SERTÕES: BREVE CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA SECA

A gênese do descobrimento da Ilha de Vera Cruz, deu-se através do litoral do Nordeste, bem como o seu povoamento de forma exploratória para a extração de recursos minerais e cultura da cana de açúcar, nas palavras de Gilberto Freyre (1937), “Através daqueles dias mais difíceis de fixação da civilização portuguesa nos trópicos, a terra que primeiro prendeu os luso-brasileiros, em luta com outros conquistadores, foi essa de barro avermelhado ou escuro. Foi a base física não simplesmente de uma economia ou de uma civilização regional, mas de uma nacionalidade inteira” (Freyre, 1937, p. 44.).

Com a ocupação das terras que compõem o sertão, tem-se conhecimento dos registros das secas com melhor propriedade e consequente ciência do real impacto social e econômico que ela acarreta. (Campos, 2014).

Desde então diversos autores da literatura brasileira buscaram retratar a seca e o povo dessa região tão castigada, como a exemplo dos autores da 2ª geração modernista – conhecida também como geração regionalista – e de Euclides da Cunha, cuja obra “Os Sertões” retratou, entres outros, os aspectos físicos da terra sertaneja, como no seguinte trecho retirado de seu livro:

Porque o que estas denunciam – no enterroado do chão, no dismantelo dos cerros quase desnudos, no contorcido dos leitões secos dos ribeirões efêmeros, no constricto das gargantas e no quase convulsivo de uma flora decídua embaralhada em esgalhos – é de algum modo o martírio da terra, brutalmente golpeada pelos elementos variáveis, distribuídos por todas as modalidades climáticas. De um lado a extrema secura dos ares, no estio, facilitando pela irradiação noturna a perda instantânea do calor absorvido pelas rochas expostas às soalheiras, impõe-lhes a alternativa de alturas e quedas termométricas repentinas: e daí um jogar de dilatações e contrações que as disjunge, abrindo-as segundo os planos de menor resistência. De outro, as chuvas que fecham, de improvisos, os ciclos adurentes das secas, precipitam estas reações demoradas (Cunha, 2020, p. 13).

As primeiras tentativas de enfrentar os problemas causados pela seca remontam ao período imperial. Em 1825, o governo imperial criou a Inspetoria de Obras Contra as Secas, a primeira instituição voltada para o estudo e a mitigação dos efeitos da seca no Nordeste. Posteriormente, em 1909, foi criado o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), órgão que até hoje desempenha um papel fundamental na implementação de políticas de combate à seca na região. E apenas em 1913, já no período concebido como Brasil República, por meio do engenheiro Miguel Arrojado Lisboa, que fora posta à baila a discussão acerca da implantação de estruturas hidráulicas que pudessem minimizar os efeitos da seca. (Campos, 2014).

No entanto, a abordagem tradicional de combate à seca, baseada principalmente em obras de infraestrutura hídrica, como açudes e barragens, mostrou-se insuficiente para resolver os problemas enfrentados pela população do semiárido. As secas continuaram a causar grandes prejuízos, levando a população a migrar em busca de melhores condições de vida.

2.1 A SECA

“Que braseiro, que fornaia
Nem um pé de plantação
Por falta d'água perdi meu gado
Morreu de sede meu alazão”³

Aquele que nasce no polígono das secas conhece de perto o que fora retratado na música cantada por Luiz Gonzaga. As secas castigam a vida do nordestino que necessita da terra para a sua subsistência. A falta d'água, o solo seco, a falta de insumos que permitam uma perspectiva de vida digna são alguns dos motivos que explicam o fenômeno do êxodo no Nordeste.

Como destaca Santos et al., (2009), esse processo migratório é um evento influenciado por uma ampla gama de fatores econômicos, sociais, políticos e ambientais, os quais afetam especialmente a parcela mais carente da região, agravada ainda mais pela divisão desigual de terras, o que corrobora para o predomínio dos latifúndios, como destaca Duarte (2001), tendo em vista que, em sua maioria, os latifundiários são os

³ Teixeira, Humberto; Gonzaga, Luiz. Asa Branca. Rio de Janeiro. Gravadora RCA. 1947. Duração 2:51 minutos.

beneficiários dos insumos governamentais que permitem o exercício de uma agricultura lucrativa.

Deve-se a essa conjectura de fatores a criação da figura do retirante, muito representada na literatura regionalista, como a exemplo da obra *Vidas Secas* (1938), do romancista Graciliano Ramos. A qual retrata a figura típica sertaneja, que migra do sertão em busca de melhores condições de vida, que quase como numa passagem bíblica, caminham pelo deserto em condições insalubres, enfrentam a fome, a sede e as doenças, cruzam o semiárido em busca de uma terra prometida, que nunca será igual a sua, mas que certamente resolverá o problema imediato, a fome.

Uma das medidas usadas pelo governo para minimizar a situação do retirante, foi a de estimular a ida do migrante nordestino para o norte do país, posto que o ciclo da borracha estava em alta, além da criação de grandes campos de refugiados para acolher as vítimas das secas, e a criação de açudes para possível armazenamento de água, porém essas ações mostram-se imediatistas e sem viabilidade a longo prazo. (Lima; Magalhães, 2014).

Diante de todos os acontecimentos que marcaram o Nordeste e sendo a falta d'água fator central do desgaste da população nativa, houve a necessidade de construir ações que buscassem de forma efetiva combater os impactos da seca. Andrade (1970) divide as políticas públicas da seca em 04 fases, 1ª fase humanitária a qual refere-se ao apoio prestado as vítimas da seca, 2ª fase a de intervenção e sistematização com estudos e obras, 3ª diferenciação, 4ª integração do desenvolvimento regional e promoção universitária.

A açudagem e a utilização das cisternas foram, por muito tempo, as únicas alternativas utilizadas para diminuir o impacto das secas, porém essas alternativas não apresentavam viabilidade a longo prazo, uma vez que dependiam da durabilidade do período de estiagem. Diante desses fatos fora posto à baila a temática transposição do rio São Francisco como medida de redução dos efeitos da seca nos sertões. A obra fora iniciada em 2005 e após mais de 15 anos sendo estigmatizada como um grande “elefante branco” e meio de superfaturamento, ela ainda não se encontra concluída em sua totalidade, não sendo possível avaliar os seus impactos frente à população.

3 ÁGUA PARA QUEM?

A água é um recurso fundamental para a vida humana, em que pese o Brasil seja beneficiário de um dos maiores reservatórios subterrâneos de água do mundo, a escassez ainda afeta muitas pessoas. O país apresenta sérios problemas na infraestrutura fundamental de abastecimento d'água, principalmente em regiões como o sertão nordestino, dificultando a efetivação de diversos objetivos republicanos, especialmente os ligados a dignidade da pessoa humana (Heller; Castro, 2007).

O Estado tem a obrigação de garantir o acesso à água de qualidade a todas as parcelas da sociedade, contudo é evidente a necessidade de um maior amparo estatal aos indivíduos de maior vulnerabilidade social, uma vez que estes são, comumente, os mais afetados pela muitas das vezes ineficaz atuação governamental na formulação e execução das políticas públicas da água.

Estas políticas foram durante muito tempo ignoradas pelos governantes, tendo um impulso com o surgimento de discussões e ações globais na busca de garantir o acesso à água para todas as pessoas (Viola, 1999). Juntamente com o movimento de busca de soluções para a questão da disponibilidade de recursos hídricos na região Nordeste, inicia-se a procura por alternativas que pudessem combater as práticas coronelistas existentes à época acerca do controle que os latifúndios e os coronéis exerciam sobre a região e, conseqüentemente, sobre a oferta de água nesta (Ribeiro, 1995).

A questão da destinação das políticas públicas da água no Nordeste é um tema central na análise da eficácia dessas iniciativas. A gestão dos recursos hídricos na região é marcada por desigualdades, com a prioridade sendo dada muitas vezes a setores econômicos em detrimento das necessidades básicas da população.

As políticas públicas voltadas para a gestão dos recursos hídricos devem garantir o acesso à água de qualidade para toda a população, promovendo a justiça social e o desenvolvimento sustentável. No entanto, a realidade mostra que a distribuição da água nem sempre é equitativa, beneficiando principalmente os grandes produtores e setores econômicos mais influentes.

Apesar das dificuldades encontradas no enfrentamento das forças político-ideológicas presentes na região, aos poucos observa-se mudanças com relação a

governança da seca, uma vez que tem ocorrido um aumento no envolvimento da população nos processos decisórios acerca das políticas públicas das águas. Contudo, apesar desse maior protagonismo da sociedade, ainda é evidente a dependência de certas parcelas da sociedade aos interesses políticos e pessoais dos gestores públicos, uma vez que o acesso dessas comunidades – em geral, carentes – ao abastecimento de água ainda depende predominantemente de políticas públicas clientelistas, como o uso de carros-pipas, as quais deixam estes indivíduos dependentes da boa vontade dos governantes em prover aquilo que lhes é de direito, e garantido pela Lei Maior da República Federativa do Brasil, que é o direito a uma vida digna.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destarte, questionado quais são os fatores que dificultam a eficácia das políticas públicas da água no Nordeste, evidencia-se que a água é um recurso fundamental para a fruição de uma vida digna para todo e qualquer indivíduo, e portanto, ela deve estar à disposição de toda a coletividade, sendo o papel do Estado fornecer meios de acesso a ela, e em especial para as parcelas mais carentes da sociedade, uma vez que são as que possuem uma maior dependência da ação estatal, o que não afeta o tratamento isonômico imposto pela Constituição Federal, uma vez que a mesma autoriza o tratamento desigual entre os cidadãos na medida de suas desigualdades.

Há uma prestação estatal no tocante ao interesse em diminuir os efeitos da seca na região Nordeste, a exemplo disso, pode-se citar: as políticas públicas das cisternas, a utilização de carros pipas e a obra de transposição do rio São Francisco. A partir dessas ações governamentais constata-se a preocupação do Estado em cumprir com o preceito fundamental de garantir uma vida digna a todos.

Todavia, milhares de nordestinos ainda são vítimas da severa falta d'água que atinge o Nordeste, então, indaga-se quais os fatores que dificultam a eficácia das políticas públicas voltadas ao combate da seca? O sistema de governanças que persiste no Nordeste, a cultura dos latifúndios e falta de um sistema de gestão sustentável compõem os inúmeros fatores que contribuem para a parcial ineficácia das políticas públicas.

O sistema de governança semelhante ao coronelismo ainda é presença marcante na política de muitos lugares deste país, esse sistema vincula os seus “jurisdicionados”

a um voto de cabresto em troca da implementação de garantias por eles já adquiridas. O outro fator citado é a cultura dos latifúndios que está intimamente ligado ao sistema de governanças, pois o grande produtor é privilegiado em relação aquele que produz apenas para a subsistência, sendo este quem dita as regras do sistema de governança.

Desse modo, é possível atribuir a problemática da eficácia das políticas públicas de combate à seca a um grande e denso sistema arcaico que prioriza as elites, e a falta de ferramentas de controle sobre a execução dos efeitos das políticas públicas implementadas. Desse modo faz-se necessário o combate a estas práticas da velha política e a atuação dos órgãos de controle com o objetivo de potencializar os efeitos das ações governamentais que tenham como público alvo a população em situação de vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. **Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão**. Revista Agenda Política, v. 3, n. 2, p. 12-42, Julho/Dezembro 2015.

ANDRADE, M. C. D. **A intervenção do Estado e a seca no Nordeste do Brasil**. Revista de Economia Política, v. 6, n. 4, p. 125-130, outubro-Dezembro 1986.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BUCCI, M. P. D.; AL., E. **Direitos Humanos e Políticas Públicas**. São Paulo: Cadernos Polis, v. 2, 2001.

CAMPOS, J. N. B.; STUDART, T. M. D. C. **Secas no Nordeste do Brasil: Origens, Causas e Soluções**, p. 1-10.

CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

CIRILO, J. A. **Políticas públicas de recursos hídricos para o semiárido**. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 63, p. 61-82, 2008.

CUNHA, E. D. **Os Sertões**. 2. ed. São Paulo: Jandira, 2020, p. 68.

DUARTE, R. **Seca, pobreza e políticas públicas no nordeste do Brasil**. In: _____ Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

DUARTE, R. H. **"Com açúcar, com afeto": Impressões do Brasil em Nordeste de Gilberto Freyre**. Tempo, Rio de Janeiro, n. 19, p. 125-147.

FERREIRA, L. D. F. G.; ZENAIDE, M. D. N. T.; NÁDER, A. A. G. **Educando em Direitos Humanos: Fundamentos Histórico-Filosóficos e Político-Jurídicos**. João Pessoa: UFPB, v. 1, 2016.

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Água e Desenvolvimento Sustentável no Semiárido**. 24. ed. Fortaleza: [s.n.], 2002.

GILBERTO, F. Nordeste: **Aspectos da influência da Cana sobre a Vida e a Paisagem do Nordeste do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Global, 2013.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. **Política pública de saneamento: apontamentos teóricos conceituais**. Engenharia Sanitário e Ambiental, v. 12, n. 3, 2007.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternativas and public policies**. 2. ed. [S.I.]: Ann Arbor, 2003.

LAFER, C. **A ONU e os direitos humanos**. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 25, p. 169-185, 1995.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. [S.I.]: Literary Licensing, 2011.

LISBOA, M. A. R. **"O problema das secas"**. Boletim do DNOCS, Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 42-55, novembro 1959.

RAMOS, G. **Vidas Secas**. 140. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019. REBOUÇAS, A. D. C. **Água na região Nordeste: desperdício e escassez**. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 29, p. 127-154, 1997.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil**. Companhia das Letras, São Paulo, n. 2, 1995.

SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, v. 2, 2006.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e subáreas**. Fundação Luís Eduardo Magalhães. [S.I.], p. 1-29. 2002.

VIOLA, E. **A globalização da política ambiental no Brasil**. Anais do 37º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Brasília. 1999.

WEIS, C. **Direitos Humano Contemporâneos**. São Paulo: Malheiros Editora LTDA, 2012.

WOLKMER, M. D. F. S.; FREIBERGER, P. N. **Política Nacional de Recursos Humanos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental**. Sequência, Florianópolis, n. 67, p. 165- 198, dezembro 2013.

WU, X. et al. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.