

# Dilemas políticos para o semiárido brasileiro: um breve panorama até crise do *lulismo*\*

**Thiago Araujo Santos**

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) – Três Lagoas, Mato Grosso do Sul, Brasil.

e-mail: thiagosantos.ufms@gmail.com

## Resumo

A inserção do fenômeno da *seca* na esfera institucional resulta em ações políticas de impacto significativo para as populações da região semiárida do território brasileiro. Se, por um lado, grandes projetos hídricos e obras de açudagem foram realizados pelo esforço e interesse das elites agrárias regionais, ao longo do século XX, por outro, um conjunto de ações alternativas e descentralizadas, num cenário político de profundas contradições, marcou a atuação recente de movimentos sociais e organizações da sociedade civil sob o *lulismo* (2003-2016). Dos momentos áureos das grandes obras, que levaram à consolidação da chamada “indústria da seca”, passando pela recente emergência movimentalista na execução de políticas públicas de *convivência* com o semiárido, chegamos agora a uma verdadeira “era de indeterminações”, definida pela quebra do “pacto lulista”, celebrada no golpe parlamentar de 2016. Pretende-se, aqui, discutir este processo, considerando os arranjos de classes, no âmbito do Estado, e seus rebatimentos sociais e políticos para a população do semiárido. Para tal, fundamentamo-nos em dados e informações obtidos por meio de trabalhos de campo, realização de entrevistas e análise documental.

**Palavras-chave:** Semiárido; seca; classes sociais; Estado.

## Political dilemmas for the Brazilian semiarid: brief overview to the crisis of *Lulism*

### Abstract

The insertion of the drought phenomenon in the institutional sphere results in political actions of significant impact for the populations of the semiarid region of the Brazilian territory. If, on one hand, big water projects and dam works were carried out by the efforts and interest of regional agrarian elites throughout the twentieth century, on the other hand, a set of alternative and decentralized actions, in a political scenario of deep contradictions, marked the recent activity of social movements and civil society organizations under the *Lulism* (2003-2016). From the golden moments of the big constructions, which led to the consolidation of the so-called "drought industry", to the recent movementalist emergence in the implementation of public policies of coexistence with the semiarid climate, we now reach a true "era of indeterminations", marked by the breakdown of the "Lulist pact", celebrated in the parliamentary coup of 2016. The aim here is to discuss this process, considering the class arrangements within the State, and its social and political repercussions for the population of the semiarid. For this, we base ourselves on data and information obtained through fieldwork, interviewing and document analysis.

**Keywords:** Semiarid; drought; social classes; State.

---

\* Este artigo articula reflexões realizadas na tese de doutorado em Geografia Humana do autor, realizada na Universidade de São Paulo (USP), entre 2011 e 2015, com dados e informações recentes sobre o contexto pós-*impeachment* e suas implicações para o tratamento político da problemática da seca no semiárido.

## **Dilemas políticos para el semiárido brasileño: un breve panorama hasta la crisis del *lulismo***

### **Resumen**

La inserción del fenómeno de la sequía en la esfera institucional resulta en acciones políticas de impacto significativo para las poblaciones de la región semiárida del territorio brasileño. Si, por un lado, grandes proyectos hídricos y obras de represamiento fueron realizados por el esfuerzo e interés de las elites agrarias regionales, a lo largo del siglo XX, por otro, un conjunto de acciones alternativas y descentralizadas, en un escenario político de profundas contradicciones, marcó la actuación reciente de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil bajo el lulismo (2003-2016). De los momentos áureos de las grandes obras, que llevaron a la consolidación de la llamada "industria de la sequía", pasando por la reciente emergencia movimentalista en la ejecución de políticas públicas de convivencia con el semiárido, llegamos ahora a una verdadera "era de indeterminaciones", definida por el rompimiento del "pacto lulista", celebrado en el golpe parlamentario de 2016. Se pretende, aquí, discutir este proceso, considerando los arreglos de clases, en el ámbito del Estado, y sus efectos sociales y políticos para la población del semiárido. Para ello, nos basamos en datos e informaciones obtenidos por medio de trabajos de campo, realización de entrevistas y análisis documental.

**Palabras-clave:** Semiárido; sequía; clases sociales; Estado.

### **Introdução**

A relação entre a população sertaneja e o fenômeno natural das secas é motivadora da produção de representações e imagens sobre a porção semiárida do território brasileiro. Disto resulta o delineamento de significados sobre a pobreza da gente sertaneja e a dureza de sua vida. Compõe-se, com efeito, um quadro de dor, cujos traços são marcados pela sina do movimento, da itinerância, da busca constante de um lugar outro, distante daquele onde o sol e a sequeidão fazem morada. Na literatura à música, dos cordéis às reportagens televisivas, a *seca* é veiculada como a imagem-força do que se entende como *sertão*, dando cor a um "*outro geográfico*" (MORAIS, 2001, p. 99-108) avesso ao conforto abrigo da civilização.

Procuraremos demonstrar, no presente artigo, que desta imagem-força resultam encaminhamentos políticos, modos objetivos de lidar com o semiárido. Interessa-nos compreendê-los, identificando *como*, historicamente, a seca e o semiárido penetraram a esfera estatal como objeto e justificativa de políticas públicas interventivas, resultando em ações materiais, correspondendo a distintos interesses e projetos de classe.

Este percurso analítico perpassará três momentos. No primeiro, discutiremos a produção da imagem-força do "sertão sofredor", fundante da constituição da seca como uma *questão* nacional, identificando causas e motivações, bem como as implicações políticas e sociais deste processo. Veremos que a compreensão da seca e o ambiente como algo a ser *combatido* resultou em ações de efeitos significativos sobre a região, produzindo-se uma

perspectiva assentada nos grandes projetos hídricos e na açudagem, executados pelo Estado, como supostos meios de solucionar o drama sertanejo.

Identificando efeitos políticos e sociais de tal opção para o campesinato, em particular a constituição de uma rede de dependência clientelista em torno da concentração hídrica nas mãos de latifundiários e oligarquias locais, analisaremos, em seguida, a emergência de uma resistência movimentalista em prol da democratização do acesso à água. Neste caso, a ideologia do *combate à seca* dará lugar à perspectiva de *convivência* com o semiárido, produzida por movimentos sociais e camponeses orientados à busca por alternativas descentralizadas de captação hídrica. Interessaremos-nos, neste momento, pela análise do processo de inserção de organizações e movimentos na esfera institucional do Estado, na função de executores de políticas públicas, e seus efeitos políticos e sociais.

Com base nas particularidades do tratamento da seca sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT – 2003-2016), analisaremos o protagonismo das organizações e movimentos sociais nas ações de convivência com o semiárido como uma das expressões contraditórias do *lulismo* (SINGER, 2012, p. 51-83), fenômeno marcado por um pacto conservador com setores da burguesia e simultânea abertura institucional para ações políticas de interesse para classe trabalhadora e movimentos sociais. Por fim, refletiremos brevemente sobre os dilemas contemporâneos para o semiárido, resultado do fim do “pacto lulista” pelo rompimento institucional do golpe parlamentar de 2016, que estabeleceu um rearranjo de classes e deu lugar à emergência de um projeto antipopular, avesso à participação movimentalista na construção e execução de políticas públicas, incluindo aquelas voltadas ao semiárido.

### **As elites agrário-regionais, o combate à seca e o discurso regionalista**

Em meio ao rearranjo na economia nacional ocorrido no final do século XIX e início do século XX, impulsionado pelo deslocamento da centralidade econômica do Nordeste canavieiro para o Centro-Sul cafeeiro, o combate à seca e seus efeitos instaura-se como discurso oficial das elites agrário-regionais nordestinas, convertendo-se o regionalismo em uma estratégia mobilizada em prol de uma recolocação, em âmbito nacional, de frações de classe em estado de decadência. Neste sentido, as “necessidades da região” foram incorporadas como o fundamento de um discurso que garantia a legitimidade da participação das elites periféricas no bloco do poder, criando-se meios para a incorporação de suas demandas conservadoras junto ao Estado. As políticas de *combate à seca*, baseadas nas grandes obras de açudagem, beneficiando os grupos oligárquicos tradicionais, resultaram na concentração hídrica e na constituição de uma estrutura

favorável à reprodução de relações de dominação político-clientelistas, utilizando-se a água como “moeda” no jogo político.

Nas palavras de Castro (1992, p. 57), o Nordeste, por suas próprias condições naturais, converte-se, assim, numa *questão*, o que significou sua legitimação, tanto em termos semânticos como em termos objetivos, enquanto tema para reflexão e como um problema a ser resolvido, em escala nacional. Segundo afirma, como elementos subjacentes à percepção dessa “questão” encontram-se, entre outras coisas, a pobreza de sua população, os baixos rendimentos agrícolas, pouca industrialização e poder da burguesia agrário-regional (CASTRO, 1992, p. 57).

As condições naturais instituem, aqui, o lugar político do Nordeste diante do resto do país: a geografia dessa região-problema define, naturalmente, a situação miserável de sua gente. Como resultado, esse discurso, que toma a seca como mote, traça um elo de solidariedade entre os que se apresentam como porta-vozes desse “espaço sofredor”, aproximando “os grandes proprietários de terra da Zona da Mata dos comerciantes das cidades, e estes dos grandes produtores de algodão e criadores de gado” (ALBUQUERQUE JUNIOR, 2009, p. 73). Deste modo, a seca passa a ser propagada pelas elites regionais como uma questão a ser resolvida, em âmbito nacional, instaurando-se a ideia de que a sua resolução se daria através do seu *combate*. Em tal concepção, assume-se que *enfrentando* a seca o Estado atacaria o problema-raiz, causador dos principais males que atingem essa região-problema.

As elites regionais se posicionam em vinculação direta ao poder central do Estado, falando *pela* região, em nome dos interesses dessa “terra de sofrimentos”. Com efeito, essas oligarquias agrárias consolidaram, mediante esse discurso, um canal de acesso a recursos públicos através do alcance de espaços na estrutura central do Estado, mantendo seu poder, legitimando-se como mediadores entre a escala local (e seus *problemas*) e a nacional (e seus *recursos*).

Nesse contexto, tal como delimitou Silva (2006, p. 183), “A adoção de tecnologias da engenharia hidráulica para armazenamento de água – a chamada solução hídrica – catalisou a crença na possibilidade de combater a seca e aos seus efeitos”. Assim, “A tecnologia da irrigação passou então a ser vista e valorizada como um meio de contornar a escassez de um fator de produção necessário ao desenvolvimento das culturas agrícolas” (SILVA, 2006, p. 183). Para tal, foram estabelecidas políticas públicas específicas para o semiárido orientadas, essencialmente, à construção de grandes barragens e açudes, beneficiando, sobretudo, os latifundiários.

Contudo, sob tal perspectiva, a distribuição de água às populações camponesas do semiárido fez-se de modo insatisfatório. A forte dependência aos “caminhões pipas” (veículos com reservatório para transporte de água), que estimula a prática de relações

clientelistas e de submissão às elites locais, bem como a necessidade dos camponeses de percorrerem grandes distâncias para a coleta de água, demonstram as limitações das políticas de combate à seca.

Como observaram João Medeiros Filho e Itamar de Souza (1988), essa preocupação emergiu, mais precisamente, após a seca de 1877, tendo adquirido forma e conquistado espaço nas decisões governamentais somente nas primeiras décadas do século XX. Os autores mencionam que, efetivamente, entre 1902 e 1906 que foram tomadas as primeiras providências oficiais no sentido de dotar o semiárido nordestino de uma estrutura hidráulica direcionada ao combate aos efeitos da seca. Para tal, no período, foram criadas três comissões: (1) *açudes e irrigação*; (2) *estudos e obras contra os efeitos das secas*; e, por último, a (3) *comissão de perfuração de poços*. Em 1909, diante do marasmo das iniciativas até então postas, o governo de Nilo Peçanha criou a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), tendo esta instituição atribuições bastante amplas, envolvendo estudos, construção de estradas, conservação de florestas, perfuração de poços, estímulo à pequena açudagem, realização de drenagem de vales úmidos e construção de açudes públicos com dinheiro da União (MEDEIROS FILHO; SOUZA, 1988, p. 31).

Refletindo sobre o período em discussão, Ab'Sáber (1999) adverte que, a partir de 1919, o apelo à perfuração de poços para a obtenção de água subterrânea em terras sertanejas tem longa e complicada história. Segundo afirma, ao longo do tempo, as solicitações para a abertura de poços em áreas sertanejas aumentaram significativamente, com atendimento relativamente protetivo e, muitas vezes, por influências políticas. O mesmo autor argumenta que os poços estabelecidos em propriedades particulares, propiciados por instituições oficiais, desde há muito foram considerados *poços perfurados em regime de cooperação*, o que acaba por constituir uma “complicada história de atendimentos político-oligárquico execráveis” (AB'SÁBER, 1999, p. 53).

Na década de 1940, o IOCS passou a se chamar Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), através do Decreto-Lei nº 8.486, de 28 de dezembro de 1945. O período posterior à criação do DNOCS foi marcado por novas secas, ocorridas em 1951, 1953 e em 1958, tendo sido esta última a mais severa. Diante deste quadro, Medeiros Filho e Souza notam que, não obstante o Nordeste já possuir nesta última seca 6,7 milhões de metros cúbicos de água reunidos em mais de 200 açudes e barragens públicas, “o que se presenciou foi a repetição das tragédias anteriores: fome, miséria, morte dos rebanhos, invasão das cidades e emigração em massa” (MEDEIROS FILHO; SOUZA, 1988, p. 39). Os autores destacam que, no referido período, os açudes públicos eram construídos predominantemente dentro das fazendas dos “coronéis” e a água acumulada era destinada, prioritariamente, aos seus rebanhos e, só por um ato de benevolência, servia aos camponeses necessitados.

Marcel Bursztyn (1985, p. 71) ressalta que o DNOCS cumpria um importante papel na continuidade das relações de reciprocidade características do “compromisso coronelista” entre o Estado e as elites. O autor argumenta que, ao invés do poder oficialmente atribuído aos “coronéis”, como ocorreu no período imperial (Guarda Nacional), é do ponto de vista *econômico* que o Estado passa a assegurar a hegemonia desse grupo em escala local. Sendo tanto a pecuária como o algodão vulneráveis aos efeitos da seca, o Estado assegurava, mediante a construção de barragens, tanto a perenidade do gado dos latifundiários como a manutenção de um estoque de mão-de-obra cativa, capaz de garantir o fornecimento local de alimentos mesmo em épocas de estiagem através dos plantios de vazantes. Ao mesmo tempo, por intermédio da rede de estradas secundárias, construídas de forma a servir aos beneficiários dos açudes, o Estado sustentava a circulação da produção de mercado (BURSZTYN, 1985, 71).

Além do benefício direto dos grandes proprietários, como decorrência da construção dessas obras hídricas, em suas fazendas, a intervenção público-estatal, no sertão/semiárido, resultou na criação de condições para a subordinação camponesa a processos típicos de acumulação primitiva, nos períodos das secas e das “emergências”, como eram denominadas as épocas em que a intensidade da irregularidade se agravava. Deslindando esses processos, Francisco de Oliveira (1981, p. 54-55) descreve que o recrutamento da mão-de-obra desocupada pela estiagem era feita *apenas depois* que os magros recursos dos pequenos sitiantes, meeiros, parceiros, haviam se esgotado em duas ou três safras, à espera das chuvas, e empregava-se na construção das barragens e das estradas. Os camponeses recebiam, pelo trabalho realizado, na maioria das vezes, sob a forma de produtos, isto é, fornecendo-se os alimentos – farinha, feijão e a carne-seca, esta nem sempre presente. Como um resultado do trabalho camponês, as barragens eram construídas nas propriedades dos grandes fazendeiros e nas estradas, às vezes estradas privadas no interior dos grandes latifúndios. Assim, mediante a utilização de recursos público-estatais, foram implantadas benfeitorias nas grandes propriedades e sua forma de financiamento chegou a se constituir em outro pilar da força e do poder político dos “coronéis” (OLIVEIRA, 1981, p. 54-55).

É válido ressaltar que o recrutamento dos camponeses atingidos pela seca, para a construção das obras hídricas, ocorre associado ao temor da ida, em massa, das multidões de retirantes dos sertões para as cidades. A contenção dos flagelados respondia, assim, também a uma preocupação urbana, revelando-se uma medida oficial para evitar a tomada das cidades pelos camponeses que, por sua fragilidade social (e, em algumas interpretações, pelos atributos próprios de sua *raça*), trariam a barbárie sertaneja ao litoral. Esta questão passou a ser considerada um grave problema social a partir do final do século

XIX, mobilizando governantes, burgueses e a intelectualidade urbana na busca por soluções.

As ações políticas interventivas para o combate à seca são acompanhadas de um efeito politicamente imobilizador, no que se refere ao campesinato, fortalecendo-se a ideia segundo a qual a miséria e a pobreza são determinações naturais resultantes da seca, portanto, desvinculadas da própria realidade social e das relações de classe em que os sertanejos estão historicamente enredados. A propriedade da terra, os vínculos históricos de dependência aos latifundiários, e, neste sentido, os processos sociais que configuraram a realidade da região são ignorados enquanto elementos explicativos para o flagelo e a vulnerabilidade dos retirantes. Nessa visão, “a natureza semiárida é o sujeito e a sociedade seu objeto, instituindo a perspectiva de uma sociedade vitimizada pelo seu meio” (CASTRO, 2001, p. 105).

### **O surgimento e institucionalização da Articulação no Semiárido (ASA)**

Pelo menos desde os anos 1980, como forma de resistir às políticas oficiais de “combate à seca”, assentadas nas grandes intervenções hídricas, um conjunto de ONGs, grupos de assessoria técnica, movimentos sociais, coletivos, associações, sindicatos e grupos religiosos atuavam em prol da criação e disseminação de tecnologias e práticas alternativas para lidar, de forma descentralizada, com a problemática da seca. Estas experiências, mediante uma perspectiva que valorizava os “saberes locais” e a ideia do “povo como sujeito da própria história” (DOIMO, 1995), passaram, aos poucos, a se constituir um referencial concreto que apontava para a possibilidade de redefinir, efetivamente, as políticas públicas dirigidas aos sertanejos nos adversos períodos de estiagem.

As calamidades resultantes da seca ocorrida entre 1991-1993 – marcada por saques, perdas irreparáveis nas lavouras, bem como a morte de animais e pela migração de camponeses<sup>1</sup> – expressaram as insuficiências das políticas públicas oficiais de “combate à seca”, então vigentes, e abriu espaço para a mobilização política das organizações e movimentos que já atuavam em escala local ou regional pela construção da convivência com o semiárido. Diante do quadro preocupante, fruto de um período de três anos seguidos de estiagem, a articulação das organizações existentes e a troca de conhecimentos sobre as experiências acumuladas localmente foram o caminho encontrado para uma busca efetiva por soluções.

---

<sup>1</sup> Silva *et. al.* (1996, p. 337-362), citando dados da Sudene, afirmam que “[...] em setembro de 1993, a seca atingia 70% da região Nordeste, com uma área de 1.162.603 km<sup>2</sup>, abrangendo 1611 municípios, com uma população rural de 11.027.703 habitantes”.

Em 1991, foi realizado o Fórum Pernambucano de Enfrentamento à Problemática da Seca, o *Fórum Seca*, constituindo-se este uma importante iniciativa para articular estratégias de convivência com a seca e fomentar a mobilização política das organizações atuantes no semiárido na busca coletiva por políticas públicas.

Agravando-se o quadro da estiagem iniciada em 1991, centenas de camponeses do semiárido, articulados por 112 organizações e movimentos, ocuparam, em 1993, a sede da Sudene, em Recife-PE. O objetivo da ocupação era, fundamentalmente, pressionar o Estado para a obtenção de soluções definitivas às dificuldades de abastecimento e acesso à água. Como consequência, a articulação dessas entidades possibilitou a realização de um seminário, em maio de 1993, criando-se, assim, o *Fórum Nordeste* – um espaço destinado à elaboração conjunta de um “programa de ações permanentes, apontando medidas a serem executadas pelo governo para garantir o ‘desenvolvimento sustentável’ do semiárido” (DUQUE, 2008, p. 136).

Neste cenário, o antagonismo de perspectivas entre as organizações que atuavam no semiárido e as políticas oficiais de “combate à seca” vai se tornando mais evidente. A “indústria da seca”, a troca de água por voto, a reprodução de uma imagem fatalista sobre a realidade do semiárido, entre outros aspectos que definiam o quadro político dessa porção do país, particularmente nos períodos de estiagem, passaram a ser duramente criticados pelas organizações e movimentos sociais. Com efeito, frente às políticas governamentais estabelecidas até a década de 1990, que consistiam em ações paliativas e de “caráter emergencial”, os camponeses e suas organizações criavam meios de estabelecer estratégias permanentes. Neste sentido, as mobilizações políticas, sobretudo em 1993, somadas às diversas lutas populares e estratégias mais localizadas, “apontaram para a necessidade de mudanças profundas da política agrária e agrícola da região, bem como nas estruturas de dominação que são reforçadas nas épocas de estiagem” (SILVA *et. al.*, 2011, p. 339).

Por este caminho, a explicitação dos dois pólos referidos à problemática da seca – *combate* versus *convivência* – passou a expressar, no início da década de 1990, posicionamentos sociais antagônicos, tendo a água (sua concentração ou desconcentração) como a base de sua definição. Neste sentido, a luta pela desconcentração hídrica implicava a redefinição das relações de poder entre os camponeses e as elites agrárias locais e regionais, o que exigia para as organizações e movimentos sociais a construção de uma agenda concreta de alternativas a serem implantadas e disseminadas no semiárido. Diante disto, o propósito assumido foi o de construir um projeto coletivo de base camponesa, mobilizando ações e construindo tecnologias, respeitando as especificidades de ordem ambiental que constituem o semiárido brasileiro, articulando-se a ideia da “convivência entre o homem e o meio ambiente árido, com o desenvolvimento de novas tecnologias de

captação e armazenamento de água de chuva, o manejo sustentado da caatinga, as tecnologias alternativas de produção, a educação contextualizada, entre outros” (MOREIRA NETO, 2013, p. 116).

Neste sentido, mobilizando experiências acumuladas de entidades e organizações dos diversos estados atingidos pelos efeitos da estiagem, camponeses e organizações integraram-se à Conferência das Partes - COP 3 e promoveram o Fórum Paralelo da Sociedade Civil. Na ocasião, foi escrito o documento intitulado Declaração do Semiárido, que passou a representar a síntese das propostas e concepções em relação aos problemas encontrados, apontando algumas perspectivas de soluções (ASA BRASIL).

O Fórum Paralelo da Sociedade Civil foi formado por organizações, entidades e órgãos de diversos tipos, tendo em comum o esforço compartilhado para o desenvolvimento de ações direcionadas ao fortalecimento da convivência com o semiárido. Participaram deste evento grupos ligados a Igrejas Católicas e Evangélicas, ONGs de desenvolvimento e ambientalistas, Sindicatos de Trabalhadores Rurais, movimentos sociais rurais e urbanos, Agências de Cooperação nacionais e internacionais, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Comitê de Oxford de Combate à Fome (Oxfam) e Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (DED). Segundo Rodrigo de Paula Assis, percebe-se, a partir deste momento, “uma publicização da convivência com o semiárido, fazendo com que esse tema passe da esfera particular para a esfera pública” (ASSIS, 2010, p. 7).

Na COP 3, a publicização da problemática da convivência com o semiárido se estabelece mediante o resgate do acúmulo de experiências desenvolvidas por cada uma das organizações e entidades participantes do Fórum Paralelo da Sociedade Civil. Essas organizações elegeram, pois, as cisternas de placas como a ação mais importante para alicerçar as discussões e proposições para o estabelecimento de estratégias de convivência com o semiárido.

Possuindo um baixo custo para sua construção e manutenção, a cisterna de placas possibilita a captação de água dos telhados das casas, em épocas de chuva, a partir da instalação de canos e de um reservatório com capacidade de armazenamento de 16 mil litros de água. Esta tecnologia possibilitava às famílias beneficiárias o acesso, em períodos de estiagem, à água limpa e de boa qualidade para o abastecimento doméstico, superando a necessidade das longas caminhadas para a busca desse bem natural. Apoiando-se no baixo custo de sua reprodução e dos benefícios resultantes desta tecnologia, as organizações articuladas na ASA delinearão uma proposta concreta, assumindo o propósito de construir um milhão de cisternas no semiárido brasileiro.

Diante do propósito assumido, tornou-se necessário fortalecer a articulação das entidades que integraram o *Fórum Paralelo da Sociedade Civil*. Com este objetivo, tais organizações realizaram um encontro, em fevereiro de 2000, em Igarassu-PE, onde

redigiram a Carta de Princípios da articulação que estava se formando e discutiram aspectos organizativos e políticos da ASA. Neste momento, formou-se um Grupo de Trabalho (GT) para a elaboração de um Programa para a construção de um milhão de cisternas, atendendo, assim, aos encaminhamentos definidos no *Fórum Paralelo*. Deste modo, surge o Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC).

A construção das primeiras cisternas, através do P1MC, se deu como resultado de um convênio junto ao Ministério do Meio Ambiente, ainda sob gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2000, para o atendimento a 500 famílias. Em 2001, outro convênio foi firmado, desta vez com a Agência Nacional de Águas (ANA), para atender 12.400 famílias (FEBRABAN).

### **O governo Lula e a convivência com o semiárido**

A transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o de Luiz Inácio Lula da Silva foi marcada pela consolidação da ASA enquanto organização política, estruturada de forma a possibilitar a expansão do alcance de suas ações. As experiências iniciais com os convênios realizados junto ao Ministério do Meio Ambiente ratificaram a viabilidade do P1MC, em particular pelo baixo custo de implantação das cisternas, o equivalente a R\$ 2.080,00 por cada cisterna construída, incluindo-se, aqui, as diversas despesas com programa (construção dos reservatórios, capacitação, comunicação, mobilização social, etc.).

A chegada de Lula na presidência da república, em 2003, intensificou ainda mais a relação da ASA com o Estado. Estabeleceu-se, a partir de então, uma parceria direta da Articulação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), inicialmente através do Programa Fome Zero, prevendo-se o repasse inicial de 32 milhões de reais para a construção de 22.040 cisternas de placas no semiárido (ASSIS, 2010, p. 18). Com o propósito de viabilizar, juridicamente, a assinatura do termo de parceria junto ao Governo Federal, a ASA criou uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), com sede em Recife-PE.

Por este caminho, a ASA se consolidou enquanto uma articulação política direcionada à promoção de experiências de convivência com o semiárido brasileiro. Mediante um lento e gradativo processo de articulação, perpassado por momentos de pressão política (sendo a ocupação do prédio da Sudene, em 1993, um importante exemplo), as centenas de organizações, com suas experiências particulares, configuraram um espaço de convergência, por meio do qual compartilharam estratégias e unificaram suas metodologias de trabalho. Isso resultou na redefinição do campo de ação política das

organizações, expandindo o alcance das experiências existentes e viabilizando o significativo aumento no número de camponeses envolvidos. Tal expansão resulta do estabelecimento de vínculos diretos com o Estado brasileiro, transformando a ASA numa articulação política com uma institucionalidade própria, contando com uma estrutura organizativa adequada à execução direta de políticas públicas.

Cabe destacar, entretanto, que isto não implica a aceitação integral do “modelo” de política pública, proposto pela ASA, por parte do Governo Lula. A perspectiva das grandes obras, que orientou os projetos desenvolvimentistas da segunda metade do século XX, fortemente criticados pela ASA, está representada na gestão de Lula a partir do ambicioso projeto de transposição das águas de Rio São Francisco, empreendido pelo Ministério da Integração Nacional, projeto ao qual a ASA se opôs fortemente.

Com a emergência do *governo Lula* (2003), a luta contra a perspectiva de *combate à seca* foi projetada, pelas mãos da ASA, enquanto ação política propositiva, resultando nos programas voltados à *convivência com o semiárido*, adotados num contexto contraditório de um Estado que absorvia forças políticas antagônicas sob seus limites. Neste cenário, a ASA foi constituída como espaço de convergência política, configurando uma complexa estrutura organizativa que permitia a execução dos programas assumidos através da articulação de organizações e movimentos de vários estados que compõem o semiárido brasileiro.

Como resultado das ações desenvolvidas pela ASA, desde o período de gestão do ex-presidente Lula, foram construídas, até o momento, 606.396 cisternas de placas para armazenamento de água voltada ao consumo doméstico, 96.081 cisternas para captação de água para produção de alimentos, além de 5.014 reservatórios para coleta de água da chuva em escolas do semiárido (ASA BRASIL). Só na Paraíba, até agora, foram construídas mais de cinco mil cisternas, atendendo a uma parcela bastante significativa da população rural deste estado (Mapa 1).

**Foto 1: Cisterna de placas no município de São João do Cariri-PB**



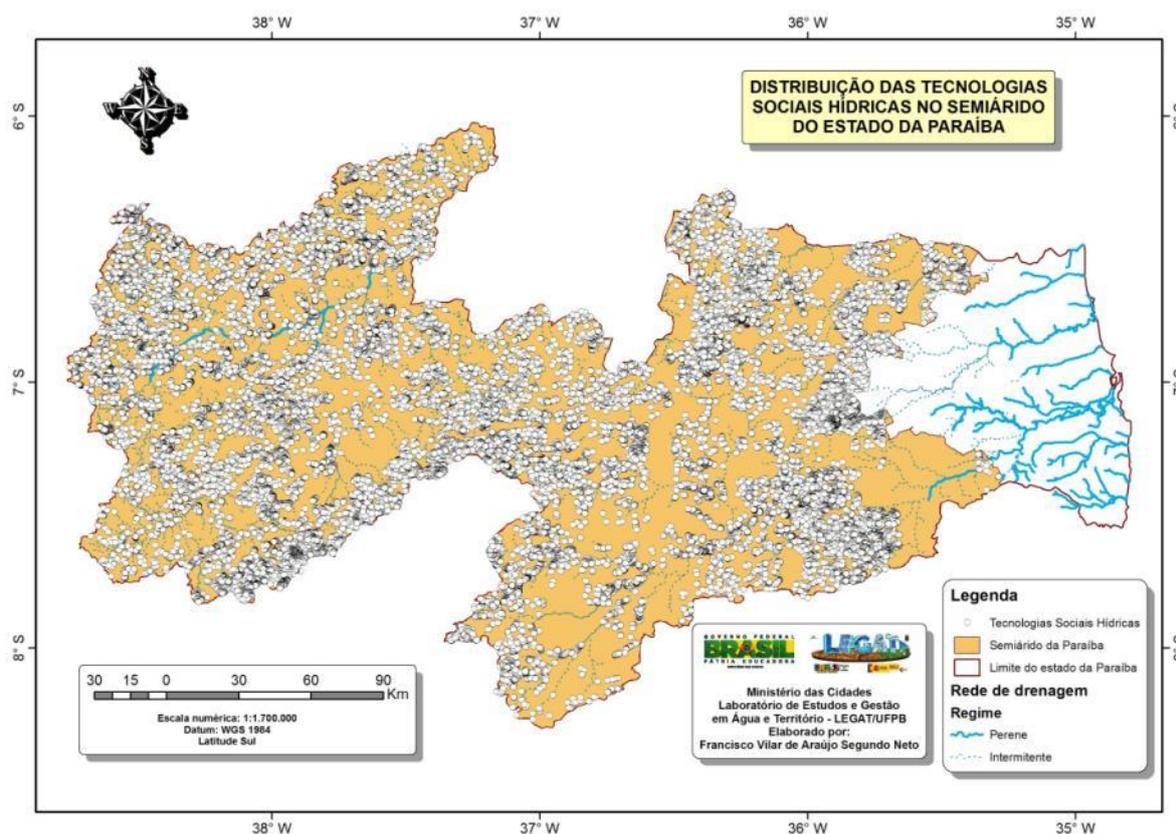
Fonte: Autor, 2014.

**Foto 2: A entrega da cisterna para a família beneficiada**



Fonte: ASA Brasil

**Mapa 1: Distribuição das tecnologias sociais hídricas no semiárido do estado da Paraíba**



Fonte: Autor (2015).

Além de terem participado de todo o processo de formação que integra a construção das cisternas, quase três milhões de pessoas do semiárido brasileiro<sup>2</sup>, em condição de vulnerabilidade socioeconômica, passaram a ter acesso à água de qualidade,

<sup>2</sup> Se considerarmos uma média de quatro pessoas por família beneficiada.

como decorrência das ações de convivência com o semiárido, desvinculando-se daquelas formas precárias de coleta de água de que dependiam. Sobre este aspecto, os depoimentos que obtivemos, através de entrevistas realizadas em comunidades rurais e assentamentos do semiárido paraibano, demonstram grande satisfação dos camponeses com a aquisição destes reservatórios, particularmente no que se refere à qualidade da água armazenada, em comparação com os açudes, rios e barreiros, antes utilizados como fonte de abastecimento hídrico.

Segundo um camponês residente no Assentamento Acauã, Aparecida-PB, “Era sofrimento. A gente tomava água ali do rio, de cacimba. Botava num galão. Era ruim, água velha salobra” (Entrevistado 1, Assentamento Acauã, Aparecida-PB, Mar. 2013). Outra integrante do mesmo assentamento ressalta: “A gente cavava na areia, fazia a cacimba. Todo dia que a gente ia, cavava uma cacimba, pra num beber a água que tinha do outro dia” (Entrevistada 2, Assentamento Acauã, Aparecida-PB, Mar. 2013). Os camponeses entrevistados demonstraram consciência dos riscos aos quais estavam submetidos nos tempos de dependência às águas de açudes, rios e barreiros, associando, com frequência, o consumo da água dessas fontes à incidência de doenças:

Era ruim. A gente bebia água velha sebosa de rio. Principalmente esse rio que pega aí, Rio Piranhas, Rio do Peixe. E tudo pega esgoto, né? E hoje a gente bebe água limpa, tratada. Da cisterna é limpa... quando a telha está lavadinha, você põe os canos, põe uma peneira pra água já sair limpinha... bebe até o fim limpa. [...] De primeiro só via gente com dor de barriga, com diarreia. E hoje é difícil gente com diarreia aqui (Entrevistado 3, Assentamento Acauã, Aparecida-PB, Mar. 2013).

Ademais, as dificuldades relativas ao transporte da água dessas fontes foram destacadas em vários depoimentos que obtivemos. As longas caminhadas, sob o sol escaldante do semiárido, faziam parte da rotina dos sertanejos, constituindo-se a coleta da água um processo penoso, sofrido. Nas palavras de um dos nossos entrevistados:

Antes das cisternas eu pegava (a água) de animal, no jumento. Levava o jumento, ia pro açude, enchia lá, trazia pra casa e de tarde fazia outro caminho... o sofrimento era esse. Às vezes pegava aqui no rio também, cavava aquelas cacimbas, esperava criar água. E trazia pro consumo da casa, pra lavar um prato. Não era pra gente beber, mas tinha muitos que bebiam essa água desse rio aí. Muitos traziam nessas garrafas de coca, não tem? Era em fileira de cabra aqui nesse meio do mundo, atrás de água. Quem tinha animal, carregava em animal, quem não tinha, carregava no galão. Não sei se você já viu o cabra carregando água no galão... Dois baldes e um pau no ombro, puxando água de lá pra cá. Eu fiz isso muito, do açude pra casa. [...] E tem mais! Tinha que fazer economia pra não gastar essa água todinha, porque é longe! Daqui no açude é quase uma légua, né? Só as ladeiras que têm pro cabra subir! Era sofrimento, menino! (Entrevistado 4, Assentamento Acauã, Aparecida-PB, Mar. 2013).

Com a disseminação das tecnologias de captação hídrica nas comunidades rurais e assentamentos do semiárido, fomentada pela ASA, tornou-se uma prática comum a

distribuição de água das cisternas entre os membros das próprias comunidades, estreitando-se laços comunitários de solidariedade entre aqueles já beneficiados pelas tecnologias construídas e os camponeses até então desprovidos destes reservatórios. Segundo um dos nossos entrevistados, residente no sítio Curral do Meio, município de São João do Cariri-PB,

Nós tínhamos água aqui nesse rio Taperoá, mas é água pesada, grossa. O cabra consegue tomar, mas é complicado. Depois dessa cisterna... a derradeira chuva que deu foi em 2011, logo no começo... eu fui segurando, segurando, segurando e nunca faltou! E eu dei água muita. Tinha cabra aqui que não tinha e hoje tem a cisterna. Eu dei muita lata de água pra esse povo, pros vizinhos aí. Esse povo aí mesmo não tinha. Mas fizeram. Agora nós temos água boa, graças a deus! (Entrevistado 5, Sítio Curral do Meio, São João do Cariri-PB, Fev. 2014).

Atestando a existência de tais laços de solidariedade comunitária, tendo a água como elo, um entrevistado de outra comunidade nos afirmou: “Antigamente nós bebíamos do rio, mas depois a água foi ficando ruim, não presta mais pra beber, aí teve uns que fizeram a cisterna primeiro, sabe? Antes de sair essa minha, eu pegava na cisterna do meu vizinho ali” (Entrevistado 6, Sítio Poço das Pedras, São João do Cariri-PB, Fev. 2014). A prática de distribuição de água das cisternas, em tempos de seca, demonstra a clara preferência dos camponeses por esta fonte de abastecimento frente às outras formas de coleta (rios, açudes e barreiros). Neste caso, é possível observar que as cisternas inserem-se na dinâmica de sociabilidade comunitária como um recurso a ser mobilizado, em tempos críticos, diminuindo, assim, a necessidade dos camponeses de se recorrer às ajudas externas, particularmente àquelas oferecidas pelos políticos locais.

### **O governo Dilma e o semiárido: tensões e alinhamentos**

A chegada de Dilma Rousseff (PT) à presidência da república, como sucessora de Lula, em 2011, trouxe consigo um conjunto de desafios a serem enfrentados por aqueles que, como parte da ASA, dedicavam-se às ações de convivência com o semiárido. Como resultado da consistente relação de parceria estabelecida entre a ASA e o Governo Lula, entre 2003 e 2010, a posse da presidenta foi recebida com otimismo pelos integrantes da Articulação, que esperavam a manutenção da relação de proximidade com o Estado. Por ocasião do segundo turno das eleições presidenciais, quando Dilma disputava o pleito com o candidato José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a ASA divulgou uma Carta Aberta à População Brasileira declarando, explicitamente, apoio à Dilma, tendo em vista que sua candidatura apontava, mais fortemente, para a possibilidade de assegurar os “espaços de diálogo construídos à luz dos esforços de diversas organizações,

movimentos sociais e famílias agricultoras, que permanentemente lutam por uma vida digna no semiárido” (ASA BRASIL, “Carta Aberta à População Brasileira”).

Uma primeira medida importante de Dilma como presidenta foi, em Julho de 2011, a criação do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água, mais conhecido como “Água para Todos”, destinado a promover a “universalização do acesso à água para consumo humano em áreas rurais do semiárido, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social” (MDS). Além disso, o Programa tem como propósito levar água para a produção agrícola e alimentar. O “Água para Todos” fazia parte das ações do Plano “Brasil Sem Miséria” e atendia prioritariamente as famílias sem acesso à água que estivessem cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Entretanto, em menos de um ano de mandato, a relação da ASA com o Governo Dilma já foi atravessada por uma importante tensão. Após denúncias de desvio de dinheiro destinado a ONGs, envolvendo um de seus ministros, a presidenta decidiu aumentar a rigidez no repasse de recursos públicos para as organizações da sociedade civil. Para tal, rompeu parcerias estabelecidas e estimulou o fortalecimento dos vínculos com estados e prefeituras na execução das políticas públicas. Embora não estivesse envolvida com os supostos casos de corrupção que motivaram a quebra da parceria entre governo e organizações da sociedade civil, a ASA sofreu diretamente o impacto da decisão, sendo informada que seus programas haviam sido interrompidos.

A informação da quebra da parceria com a Articulação veio em uma reunião, realizada com participação de lideranças da ASA e de representantes do governo, no dia 8 de Dezembro de 2011. Na ocasião, além da quebra da parceria, o governo anunciou a adoção de um novo padrão de cisternas, feitas de polietileno, a serem distribuídas por estados e prefeituras, com recursos do Ministério da Integração Nacional (MIN), ficando a fabricação sob responsabilidade da empresa Acqualimp, filial brasileira da empresa mexicana Dalka.

Na prática, essa decisão implicava, diretamente, a interrupção do repasse de recursos para a execução dos programas da ASA e, deste modo, o próprio dismantelamento das ações que estavam em andamento, pelas mãos da Articulação, no semiárido brasileiro. A adoção das cisternas de polietileno, mais frequentemente chamadas de “cisternas de plástico”, indicava, ao mesmo tempo, uma mudança clara de postura do governo diante das organizações que atuavam com experiências de convivência com o semiárido, na medida em que, diante de todo o processo organizativo e de formação que caracteriza a instalação das cisternas de placas, pela ASA, optava-se por uma solução exógena que abria, novamente, a possibilidade de apropriação, por parte das tradicionais oligarquias locais, das políticas públicas dirigidas ao semiárido. Isto porque a própria

fabricação da cisterna de polietileno ficaria, a partir de então, sob responsabilidade empresarial, cabendo aos camponeses a posição de recebedores passivos do reservatório, retirando-se de cena as organizações e movimentos sociais e, conseqüentemente, suas metodologias de ação voltadas ao fortalecimento da autonomia e a promoção da cidadania entre os beneficiários.

A reação a essas medidas, pela ASA, foi imediata. No dia seguinte, em carta divulgada no site da Articulação, a informação da quebra da parceria entre a ASA e o Governo foi transmitida como um chamado à mobilização:

*[...] O que o governo Dilma está propondo é apagar uma das mais belas e exitosas experiências de participação social e construção de cidadania pelos os [sic] que sempre foram marginalizados, mas, tomaram a história em suas mãos e trouxeram para o centro do debate, o conceito e as iniciativas de convivência com o Semiárido. [...] Enquanto rede, precisamos nos articular nos estados e municípios num movimento que dê conta de visibilizar para o governo a estratégia errônea, injusta e desrespeitosa que vem tratando a ASA, a sociedade civil organizada do Semiárido brasileiro [...]. Precisamos, cada organização, entrar em contato com as famílias, comissões municipais, lideranças, parlamentares, governadores e demais parceiros que acreditam e reconhecem a ação da ASA na construção de um semiárido mais justo para as famílias (ASA BRASIL).*

O resultado da mobilização e do intenso processo de articulação foi um grande ato, contando com a presença de cerca de 15 mil pessoas de diversos municípios do semiárido brasileiro que, em marcha, atravessaram os municípios de Juazeiro-BA e Petrolina-PE. Três dias depois do ato, foi realizada uma reunião em Brasília contando com a presença de lideranças da ASA e representantes do Governo Federal. Nesta reunião, ficou encaminhada a assinatura de um aditivo que garantia a permanência do repasse de recursos para as políticas de convivência com o semiárido, executadas pela Articulação, e foi agendada uma nova reunião para discutir a elaboração de um novo termo de parceria, garantindo-se, assim, a continuidade no repasse de recursos públicos para, através da ASA, serem aplicados nas ações de convivência com o semiárido.

O recuo do governo e a retomada da parceria com a ASA não implicaram, contudo, numa revisão das decisões tomadas em relação às cisternas de plástico. A posição oficial assumida era, pois, ambivalente. Por um lado, através do Ministério da Integração Nacional (MIN), reafirmavam-se aproximações com estados e municípios para a distribuição das cisternas de plástico, a despeito das manifestações contrárias da ASA. Por outro lado, com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), renovavam-se os laços com a Articulação para que, simultaneamente à instalação das cisternas de plástico, fossem construídas as cisternas de placas.

Ainda que algumas posições adotadas pela presidenta Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato presidencial, tenham motivado importantes ações críticas, de protesto, por

parte da ASA, o cenário eleitoral de 2014 redefiniu as relações entre a candidata petista e a Articulação. Na ocasião, diante da possibilidade de vitória do candidato Aécio Neves (PSDB), os integrantes da ASA se posicionaram publicamente favoráveis à reeleição de Dilma, temendo o fim das políticas de convivência com o semiárido, em caso de vitória do *psdbista*.

No dia 21 de outubro, a ASA materializou seu apoio por meio de um chamado às ruas, em apoio à Dilma, através de mais um grande ato público, realizado novamente nas cidades de Petrolina-PE e Juazeiro-BA. Contudo, se aquele de 2011, diante da ameaça de quebra de parceria entre a ASA e o governo, era um ato crítico à Dilma, este, por outro lado, expressava apoio à sua candidatura, valorizando-se as conquistas para o semiárido, advindas do seu primeiro mandato<sup>3</sup>.

Este ato teve início pela manhã, em Juazeiro-BA, de onde os cerca de 30 mil camponeses saíram em marcha, portando bandeiras e cartazes, evidenciando, em seus discursos e escritos, a importância das políticas públicas de convivência com o semiárido, gestadas pela ASA. Após uma caminhada pela cidade, os participantes concentraram-se na área central de Petrolina, diante de um grande palco montado exclusivamente para o ato. Ali, discursaram lideranças de movimentos sociais ligados à Articulação, além de alguns políticos dedicados, direta ou indiretamente, à problemática da convivência com o semiárido.

Discursaram no ato a então ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Tereza Campello, além da própria Dilma Rousseff. Na cerimônia, representantes da ASA entregaram um presente à candidata e, em seguida, uma carta contendo alguns “pontos de exigência”, que foram lidos diante de Dilma e da plateia. O clima era de homenagens e pleno apoio.

---

<sup>3</sup>As informações referentes a este ato, aqui contidas, além das fontes secundárias (publicações da imprensa e da própria ASA), foram obtidas através de trabalho de campo, realizado em Petrolina-PE/Juazeiro-BA, em 21/10/2014. Neste, além da observação direta e de conversas informais com participantes do ato, pudemos fazer registros fotográficos e gravar os discursos de Dilma Rousseff, da ministra do MDS, Tereza Campello, bem como de militantes e representantes de organizações e movimentos que integram a ASA.

**Foto 3: Dilma Rousseff no ato de apoio à sua reeleição, realizado em Outubro de 2014, em Petrolina-PE**



. Fonte: Autor (2015).

**Foto 4: Camponeses de vários municípios do semiárido brasileiro, articulados pela ASA, em apoio à reeleição de Dilma Rousseff, no ato de 21 de Outubro, Petrolina-PE**



Fonte: Autor (2015).

Tereza Campello, anunciada pelos militantes presentes como “a ministra dos movimentos sociais”, evidenciou, em seu discurso, a existência de dois projetos para o semiárido, representados pelas duas candidaturas em disputa: o primeiro deles, assentado na perspectiva de “combate à seca”, é, em suas palavras, liderado por Aécio Neves e FHC, tendo se concretizado na estiagem dos anos 2000, 2001 e 2002. Este projeto resultou em êxodo, saques, sofrimento e desesperança, segundo a ministra. Por outro lado, para Campello, o projeto representado por Lula e Dilma, então em vigor, era aquele da “convivência com o semiárido”:

[...] nós não queremos lutar contra a seca, não tem como lutar contra a seca, mas tem como construir cisternas, sim, para conviver com a seca; tem como fazer parceria com as entidades aqui do Nordeste, como é a ASA, como é a Contag, como é Fetraf, como são os movimentos sindicais, tem como estar com vocês construindo um novo projeto de desenvolvimento (Discurso da Ministra Teresa Campello, Petrolina-PE, Out. 2014).

A demarcação das opostas posições, entre os dois projetos voltados ao semiárido, também marcou o discurso de Dilma Rousseff. Neste caso, além das contradições programáticas entre os dois projetos, a candidata evidenciou, em suas palavras, uma distinção quanto ao modo de lidar com o semiárido e com o Nordeste, ratificando, em seu discurso, o acirramento da polaridade regional. Em sua fala, Dilma recorreu aos sentimentos regionalistas dos presentes, valorizando a “identidade do semiárido”, estabelecendo uma oposição entre a região e os “tucanos”, qualificados como alheios àquela realidade<sup>4</sup>.

A considerável adesão dos camponeses ao ato, somada à própria presença de Dilma Rousseff e da ministra Tereza Campello, em Petrolina, representou um importante

<sup>4</sup> Cabe mencionar que o *slogan* do evento foi “Dilma pelo semiárido”.

momento de manifestação pública de apoio ao governo petista, por parte dos movimentos sociais atuantes no semiárido. Tal como nos demais atos, organizados pela ASA, foi colocada em movimento a estrutura organizativa da Articulação, servindo esta a uma rápida mobilização de camponeses oriundos de diversos municípios. Ademais, como parte deste processo, recorreu-se, como importante justificativa de mobilização, às conquistas concretas distribuídas pela porção mais seca do território nacional, que materializaram, nas comunidades, alternativas eficazes à convivência com o semiárido nos adversos tempos de estiagem.

No dia 26 de Outubro de 2014, cinco dias depois do ato de Petrolina, a então candidata Dilma Rousseff foi reeleita presidenta do Brasil, tendo obtido 51,64% dos votos válidos contra 48,36% do seu oponente, Aécio Neves, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

### **A crise do *lulismo* e os novos dilemas para o semiárido**

A atuação da ASA – sua imersão em um complexo e contraditório jogo relacional com o Estado – transcende os limites desta relação em particular. Os enredamentos institucionais da ASA com os governos petistas ocorrem, mais fortemente, em um cenário de adensamento dos vínculos entre sociedade civil e Estado, sob uma perspectiva de abertura das instituições democráticas à participação popular em ações político-propositivas, configurando-se, como consequência, aquilo que Mirza (2006, p. 34) qualificou como “cidadania organizada”.

O Governo Lula (PT) – que demarca o momento a partir do qual os programas da ASA são convertidos em políticas públicas – representa um referencial importante na montagem deste cenário que se manteve sob a gestão de Dilma Rousseff. Marcado pela redefinição dos termos da relação dos movimentos sociais com a institucionalidade estatal, o quadro em foco suscita interpretações diversas e contraditórias quanto aos limites ou potencialidades advindas do contexto político-integrativo aos movimentos sociais. Contudo, a abertura e consolidação do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, em 2016, desvelou a fragilidade nos vínculos até então estabelecidos entre a ASA e o Estado, bem como a vulnerabilidade do próprio pacto *lulista* que alicerçava as ações de convivência com o semiárido.

Analisando os acontecimentos políticos que resultaram no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, sob liderança do PSDB e PMDB, Singer (2016, p. 21-55) argumenta que a virada para o segundo mandato de seu governo coincide com o fim do consentimento que sustentava, até então, a hegemonia lulista. O autor aponta para um movimento nas classes dominantes brasileiras, resultando no abandono da burguesia

interna, industrial, do “ensaio desenvolvimentista” esboçado sob os governos petistas, particularmente no primeiro Governo Dilma. A causa fundamental desse movimento seria algumas “escolhas antiliberais”, assumidas por Dilma, que evidenciariam uma “ousadia intervencionista” que inquietou setores mais profundamente vinculados ao capital financeiro.

Para o autor, a “coalizão produtivista”, base do ensaio desenvolvimentista que ora se apresentava, entra em crise a partir de 2012. Em primeiro lugar, argumenta Singer, algumas características estruturais da burguesia industrial brasileira fragilizam a coalizão produtivista. Isso seria explicado pela mistura entre o capital da indústria e aquele financeiro, lançando diversas rubricas produtivas ao controle de bancos e fundos de investimento. Ao mesmo tempo, as altas taxas de juros no Brasil estimulariam o conjunto do empresariado brasileiro, produtivo ou financeiro, a entrar em atividades puramente rentistas, valendo-se de ganhos elevados e da elevada liquidez. Ademais, a expansão dos postos de trabalhos formais, fruto do avanço da intervenção estatal, criou um estado de “pleno emprego”, que, entre outras coisas, tornava mais elevada a remuneração do trabalho para os empresários, aumentando sua insatisfação. Segundo o autor, sob o guarda-chuva do antiintervencionismo, “juntaram-se acusações de incompetência, arbítrio, autoritarismo e corrupção (...) à administração Dilma” (SINGER, 2016, p. 50). Com efeito,

É necessário considerar, também, que a piora das condições objetivas potencializou o efeito ideológico. O baixo crescimento do PIB em 2012 e certa pressão inflacionária forneceram o combustível para argumentos antidesenvolvimentistas. Se as camadas populares ficaram relativamente infensas ao bombardeio midiático em torno do baixo crescimento e do aumento de preços – uma vez que emprego e renda estavam preservados – é razoável imaginar que a classe média tradicional, e talvez os industriais, que lhe são próximos, tenham sido por ele influenciados (SINGER, 2016, p. 50).

Se o apoio das camadas populares estava condicionado à manutenção do emprego formal, ainda que de baixa qualidade, o aumento da taxa de desemprego, anunciado em 2013, selou finalmente o divórcio litigioso do *preariado* urbano com o lulismo, observa Braga (2016, p. 46). Ao mesmo tempo, apesar disso, o alinhamento político de movimentos sociais mais ou menos identificados com o lulismo, do campo e da cidade, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a própria ASA, garantiria o apoio necessário para a vitória de Dilma Rousseff nas urnas, em 2014.

Seguida à vitória no pleito, obtida com promessas aos movimentos, feitas em palanque – que incluíam Reforma Agrária, democratização dos meios de comunicação, controle no uso de agrotóxicos, etc. –, ganhou protagonismo a agenda neoliberal, fundada nas políticas de controle de gastos e diminuição de investimentos públicos. O avesso daquele “ensaio desenvolvimentista” do seu primeiro mandato e das promessas de campanha aos movimentos sociais criou, já nos primeiros meses de sua reeleição, um

cenário de instabilidade, dando condições para um avanço visível dos setores do capital financeiro, que aspiravam reformas antipopulares, particularmente a reforma da previdência e trabalhista. Naquela ocasião, como observa Braga (2016, p. 92), somava-se à popularidade decrescente “o descontentamento dos setores médios tradicionais insatisfeitos com a diminuição das desigualdades entre as classes sociais”, e a perda de referenciais de exclusividade e distinção e social no universo do consumo, levando-os às ruas, com apoio dos meios de comunicação, para pedir o *impeachment* de Dilma Rousseff.

Levado adiante por parlamentares da base aliada e da oposição, sob a liderança do deputado Eduardo Cunha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), condenado em 2017 por lavagem de dinheiro, corrupção passiva e evasão de divisas, o *impeachment* foi constituído como um julgamento eminentemente político, levando à presidência o pmdbista Michel Temer, que apresenta como suposta solução para a crise o programa “Uma ponte para o futuro”, cujo propósito é, fundamentalmente, atender integralmente as demandas do capital financeiro e do empresariado, atacando direitos trabalhistas, garantindo o pagamento dos juros da dívida pública aos bancos, cortando investimentos sociais e, via desvinculação constitucional, reduzir gastos com educação e saúde.

O rompimento do pacto entre o capital produtivo e as gestões petistas, dando por encerrada a fase de coexistência entre o “ensaio desenvolvimentista” e as limitadas concessões burguesas à classe trabalhadora, características de um “reformismo fraco”, dá lugar a uma hegemonia burguesa *stricto senso*, com a direção do capital financeiro sob a gestão de uma equipe política, no executivo e legislativo, comprometida com sua agenda. Os resultados desse rearranjo não tardaram a serem sentidos pela ampla maioria da população. O Bolsa Família, programa de transferência de renda do Governo Federal, teve um corte orçamentário significativo, deixando de beneficiar 13,9 milhões de famílias economicamente carentes, em 2016, para atender, hoje, a 12,7 milhões de famílias, deixando 1,2 milhões de famílias sem o benefício (MDA, 2016/2017).

Para as ações de convivência com o semiárido os impactos também já são significativos. Entre 2010 e 2014, a ASA foi beneficiada com um crescimento contínuo das verbas destinadas aos seus projetos de convivência com o semiárido, tendo um aumento de R\$ 95,5 milhões para R\$ 324,7 milhões. Entre 2015 e o presente momento (2017/2018), o montante de recursos destinados à construção de cisternas no semiárido só diminuiu, chegando à cifra preocupante de apenas R\$ 19,3 milhões para 2018, o que representa um corte de 94% em comparação com o valor recebido em 2014 (ASA BRASIL). Na prática, o valor a ser disponibilizado pode garantir a construção de apenas 5453 tecnologias hídricas, número que supera apenas os repasses iniciais para a ASA, em 2001, quando o Governo FHC disponibilizara, naquela ocasião, recursos para atender a 500 famílias.

Atualmente, são cerca de 350 mil famílias ainda na esperança de receberem suas cisternas. Estas 750 mil pessoas, excluídas do novo pacto político, seguirão suas vidas dependentes da água salobra dos barreiros, da troca de água limpa por voto e da chuva como dádiva dos céus.

## Considerações finais

A legitimação da seca como questão social vincula-se, de maneira significativa, a um conjunto de intervenções práticas direcionadas ao semiárido brasileiro. A consolidação de uma imagem da região como *naturalmente* problemática constitui-se, neste quadro, um importante elemento de justificação da miséria de sua gente. Com o ambiente tomado como mote, traça-se um elo de solidariedade entre grandes proprietários de terra, comerciantes das cidades e criadores de gado, que se apresentam como porta-vozes desse “espaço sofredor”, e propagam o “combate à seca” como solução dos males da região. Esta perspectiva, consolidada entre o fim do século XIX e início do século XX, configura um arranjo social e político com fortes implicações nas relações de classe, resultando em processos de dominação político-clientelistas de camponeses e o fortalecimento do poder oligárquico regional, particularmente em tempos de estiagem.

Diante do discurso dominante que atribui a miséria e a pobreza do sertanejo à seca (portanto, à natureza), os movimentos sociais e organizações vinculados à Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA Brasil) identificaram as oligarquias agrárias e a expressão tradicional de seu poder, em escala local, como fonte do flagelo do povo. Neste processo, o Estado, meio tradicional para a obtenção de verbas dirigidas ao *combate à seca*, passou a ser mobilizado como canal possível para recebimento e distribuição de recursos financeiros numa perspectiva distinta, a *convivência com o semiárido*.

Sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), marcados pela combinação entre um pacto conservador com setores da burguesia e um “reformismo fraco”, com concessões para a classe trabalhadora (SINGER, 2012, p. 51-84), as políticas de *convivência com o semiárido*, particularmente aquelas voltadas à disseminação de reservatórios de captação de água da chuva, resultaram no atendimento de aproximadamente 3 milhões de pessoas. Como parte deste quadro, tornou-se possível o acesso à água potável, de qualidade, mediante um processo aberto à formação política em locais pouco alcançados pelos movimentos sociais tradicionais. Soma-se a isso o fortalecimento da independência de populações camponesas, em tempos de estiagem, às oligarquias locais, operadoras da tradicional “indústria da seca” – a troca de água por voto.

O golpe parlamentar de 2016, resultado de um processo de redefinição no bloco de poder no Estado brasileiro, desintegrou o pacto de classes *lulista*, esvaziando os vínculos

institucionais com os movimentos sociais, impondo uma agenda política antipopular, não aprovada nas urnas, e voltada, fundamentalmente, para os interesses dos setores neoliberais hegemônicos pelo capital financeiro, em aliança com parlamentares representantes das distintas frações da burguesia brasileira. Os significativos cortes de recursos públicos para as políticas sociais, o que para as ações de convivência com o semiárido representa, em 2018, um montante de 94%, certamente trarão profundas consequências para os setores mais vulneráveis de nossa população.

Apresentamos e qualificamos, de modo panorâmico, neste trabalho, distintos momentos que definem a relação da seca com a esfera público-estatal, evidenciando implicações objetivas para o semiárido brasileiro e sua população, particularmente para o campesinato. O percurso realizado nos leva a reafirmar os argumentos de Martins (1994) e Oliveira (2018, p. 27-39), segundo os quais o “poder do atraso” insiste em congelar o nosso futuro, mantendo-nos em uma “*presentificação permanente*” – observável, por seus limites, tanto em períodos com concessões socializantes para o campesinato e classe trabalhadora, como vimos sob a pactuação de classes nos governos petistas, quanto em tempos de significativos retrocessos, como os atuais. Se esta é, de fato, uma marca estruturante de nossa história, e estamos em um momento especialmente regressivo, no qual o passado nos assombra com sua imagem de miséria e aridez, urge, mais do que nunca, a recondução de nossos processos sociais em um sentido emancipatório, constituindo meios igualmente estruturantes para a recriação inovadora das alternativas de futuro.

## Referências

AB’SÁBER, Aziz. Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. **Estudos Avançados**, n. 36, p. 7-59, mai./ago. 1999.

ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz de. **A invenção do nordeste e outras artes**. 4a ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

ANDRADE, Flávio Lyra de; QUEIROZ, Paula Vanessa Mesquita. Articulação no semiárido Brasileiro – ASA e o seu Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: a influência da ASA na Construção de Políticas Públicas. In: KÜSTER, Ângela Küster; MARTI, Jaime Ferre (Orgs.). **Políticas públicas para o semiárido: experiências e conquistas no nordeste no Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

ASA Brasil, “Declaração do Semiárido”. Disponível em: [http://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/DECLARACAO\\_DO\\_SEMI-ARIDO.pdf](http://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/DECLARACAO_DO_SEMI-ARIDO.pdf). Acesso em: Mar. 2018.

ASA Brasil, “Carta aberta à população brasileira – ASA Brasil”, 16/10/2010, disponível em <http://www.dimasroque.com.br/2010/10/carta-aberta-populacao-brasileira-da.html>. Acesso em: Mar. 2018.

ASA Brasil, “Governo Federal rompe com a ASA Brasil, com o P1MC e com o P1+2”, Carta divulgada pela ASA, disponível em: <http://www.abong.org.br/noticias.php?id=4672>. Acesso em Mar. 2018.

ASA Brasil, “Assinatura de aditivo com o MDS garante execução dos programas da ASA”, ASA Brasil. Disponível em: [http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD\\_NOTICIA=7168](http://www.asabrasil.org.br/Portal/Informacoes.asp?COD_NOTICIA=7168). Acesso em: Mar. 2018.

ASA Brasil, “Premiado pela ONU, Programa Cisternas pode ter corte de 92% no orçamento para 2018”, ASA Brasil, [http://www.asabrasil.org.br/noticias?artigo\\_id=10334](http://www.asabrasil.org.br/noticias?artigo_id=10334). Acesso em Mar. 2018.

ASSIS, Thiago Rodrigo de Paula. Sociedade civil e institucionalização de políticas públicas: o caso do P1MC. **48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER**; 25-28 julho 2010; Campo Grande; BR. Campo Grande: Anais Eletrônicos; 2010.

BRAGA, Ruy. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, 2016.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**. 2a ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

CASTRO, Iná Elias de. **O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992.

\_\_\_\_\_. Natureza, imaginário e a reinvenção do Nordeste. In: ROSEDAHL, Zeny; CORRÊA, Roberto Lobato. (Orgs.) **Paisagem, imaginário e espaço**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-1970**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS; 1995.

DUQUE, Ghislaine. “Conviver com a seca”: contribuição da Articulação do Semi-Árido/ASA para o desenvolvimento sustentável. **Desenvolvimento e meio ambiente (UFPR)**, n. 17, p. 133-140, jan./jun. 2008.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846)**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MEDEIROS FILHO, João; SOUZA, Itamar de. **A seca no Nordeste: um falso problema: a política de combate às secas antes e depois da SUDENE**. Petrópolis: Vozes, 1988.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Sertão: um “outro” geográfico. In: MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia histórica do Brasil: capitalismo, território e periferia**. São Paulo: Annablume; 2011.

MOREIRA NETO, Mariana. **Outro Sertão: fronteiras da convivência com o Semiárido**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2013.

MIRZA, Christian Adel. **Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste: planejamento e conflito de classes**. 3a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. O adeus do futuro ao país do futuro uma biografia breve do Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de. **Brasil: uma biografia não autorizada**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS, Thiago Araujo. Articulação no Semiárido brasileiro (ASA Brasil): A convivência com o semiárido e a construção de um regionalismo de resistência. Tese (Doutorado em Geografia Humana), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo (USP) – São Paulo, 2015.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

\_\_\_\_\_. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, 2016.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável – Brasília, 2006.

SILVA, Roberto Marinho da; FORMIGA, Maria Célia de Carvalho; CUNHA, Maria Helena Spyrides. Trabalhadores rurais na seca de 1992-1993 no RN: políticas públicas e luta pela sobrevivência. **X Encontro Nacional de Estudos Populacionais**; 1996: Anais Eletrônicos; 2011.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **O Regionalismo Nordestino: existência e consciência da desigualdade regional**. São Paulo: Ed. Moderna, 1984.

---

## Sobre os autores

---

**Thiago Araujo Santos** – Graduação em Geografia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) (2007); Mestrado em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (Usp) (2010); Doutorado em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (Usp) (2016); Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Três Lagoas, Mato Grosso do Sul. **Orcid**: <http://orcid.org/0000-0002-1305-0301>

---

## Como citar este artigo

---

SANTOS, Thiago Araujo. Dilemas políticos para o semiárido brasileiro: um breve panorama até crise do lulismo. **Revista NERA**, v. 22, n. 46, p. 234-258, jan.-abr. 2019.

---

Recebido para publicação em 12 de março de 2018.  
Devolvido para a revisão em 21 de maio de 2018.  
Aceito para a publicação em 16 de setembro de 2018.

---