Chão rachado:

AS TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS NOS MUNICÍPIOS DO CARIRI
À LUZ DA TRANSPOSIÇÃO DO RIO SÃO FRANCISCO

TESE DE DOUTORADO

Imagem: Distrito das Lombarias, Monte-Cariri.

LUCAS GOMES DE SOUSA

Lucas Gomes de Sousa

Chão rachado: as transformações territoriais nos municípios
do Cariri à luz da Transposição do Rio São Francisco.

Doutorado
FAU-USP
2020

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

São Paulo
2020

Lucas Gomes de Sousa

Chão rachado: as transformações territoriais nos municípios do Cariri à luz da Transposição do Rio São Francisco.

Versão original

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção de grau de Doutor.

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional

Orientadora: Prof. Dra. Maria de Lourdes Zuquim

São Paulo
2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Sousa, Lucas Gomes de

Chão rachado: as transformações territoriais nos municípios do Cariri à luz da Transposição do Rio São Francisco / Lucas Gomes de Sousa; orientadora Maria de Lourdes Zuquim. - São Paulo, 2020.

230 p.

Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Transformações Territoriais. 2. Cariri. 3. Transposição do Rio São Francisco. 4. Planejamento Urbano e Regional. I. Zuquim, Maria de Lourdes, orient. II. Título.

Elaborada eletronicamente através do formulário disponível em: <<http://www.fau.usp.br/fichacatalografica/>>

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Sousa, Lucas Gomes de. **Chão rachado: as transformações territoriais nos municípios do Cariri à luz da Transposição do Rio São Francisco**. 2020. 230 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____
Instituição _____
Assinatura _____

Prof. Dr. _____
Instituição _____
Assinatura _____

Prof. Dr. _____
Instituição _____
Assinatura _____

Prof. Dr. _____
Instituição _____
Assinatura _____

Prof. Dr. _____
Instituição _____
Assinatura _____

À minha mãe, minha melhor amiga,
e meu pai (*in memoriam*) pela inspiração,
meus maiores exemplos.
As minhas irmãs e meu irmão,
minha base e motivação.

Agradecimentos

Aos meus colegas e alunos da Unifor e FA7, pela troca e aprendizado contínuos.

Aos professores Dr. Nilton Ricoy Torres e Dra. Maria de Lourdes Fonseca, pelas importantes considerações na banca de qualificação.

Ao Ramon Gomes de Sousa, pela amizade, solidariedade, incentivo, apoio na pesquisa de campo e comentários no texto escrito.

À Nathalia, Lanna, Rafaela, Luiza, Ray, Rodrigo, Anderson, Felipe, Camila Bandeira, Camila Aldigueri, Aline, Marcelo Capasso, Pedro, Hermínia, Cassio e Marcelo Roedel, meus queridos amigos que sempre foram solidários, compreensivos, me apoiaram e incentivaram até nos momentos de ausência.

Aos moradores e trabalhadores de Brejo Santo, Mauriti e Jati, pela gentileza na cessão de dados e informações para a pesquisa de campo.

Aos representantes das Prefeituras Municipais e das entidades da sociedade civil organizada, por me concederem gentilmente seu tempo para falar sobre a obra do PISF.

À Luciene pela revisão do texto escrito e amizade construída.

À Lyly, Miguel, Marcia Itani, Marcia Prestes, Isabella, Alex e Ronaldo, queridos colegas do NAPPLAC/FAU, pelas contribuições e apoio durante a pesquisa.

À CAPES pelo apoio financeiro que viabilizou a experiência incrível que foi o doutorado sanduíche na Austrália.

Ao professor Dr. Charles Lemckert pela amizade, suporte e orientação, sempre disposto de maneira gentil a compartilhar seus conhecimentos e experiências durante a pesquisa na Austrália.

Aos colegas e funcionários do Advanced Architecture and Engineering Laboratory da University of Canberra, pela parceria e solidariedade.

Ao Michael Ryan York pela amizade e companheirismo

Aos meus amigos, Dani, Ana Luiza, Sarah, Léo Barreira, Maria, Marina, Alana, Welli, Jé, Léo Tedeschi, Cibele, Mônica, Adriana, Vander, Valdir, Paulo, Syane, Val, Carol, Chanelle e todos os demais que me cobriram de atenção, amor e carinho no período que estive na Austrália.

Aos meus tios, tias, primos e demais parentes pelo apoio e incentivo.

A minha família, Gerlane, Janelane, Emanuel, Pedro Henrique, Guilherme, Luís Fernando Filho, Maria Maitê, Alicia, Carlos Eduardo, Fernando, Patrícia, Carlos Alberto, por sempre me apoiarem e torcerem por mim.

À minha mãe, amiga, parceira pelo amor e apoio incondicional.

À minha querida orientadora, Professora Maria de Lourdes Zuquim, pela sensibilidade, compreensão e apoio. Agradeço especialmente por não medir esforços para me auxiliar, por compartilhar seus conhecimentos e experiência e me direcionar, sempre com zelo, carinho e disposição durante todo o percurso da pesquisa.

E a todos aqueles e aqueles que de alguma forma contribuíram para mais essa conquista em minha trajetória de vida.

Eu

Jesu Pimenta de Sousa

*Um pensamento que se tornou real!
Imagem e semelhança do único absoluto;
Uma síntese complexa do universal!
Incumbido direto de concluir a obra criadora;
Do criador substituto!*

*Vulto fortuito da divina magistratura.
Um composto complexo de natureza mista;
Verdadeira obra prima, modelo de escultura!
Ora mal, frio e implacável,
Ora bom, humilde e analista.*

*Jurista rígido, pois julgo o que não devo.
Sempre paro, olho e penso,
mas raramente vejo e pego!
Ser que penetra a fundo no mistério que o prescreve.
Sei o que sou, mas comumente o nego!*

*Entrego aos outros o que é do meu encargo;
No meu convívio sempre vejo falhas,
mesmo livre como sou mergulho neste embargo.
Deveria dar tudo de mim, mas sempre dou migalhas!*

*Rumino minha vida, o meu Eu. Sou um homem?
Por que pratico o divino e o profano?
A resposta que me vem é: És um misto.
De terreno, de celeste, de animal: um ser humano.*

Tangará da Serra-MT, 11 de julho de 1986

Resumo

Sousa, Lucas Gomes de. **Chão rachado: as transformações territoriais nos municípios do Cariri à luz da Transposição do Rio São Francisco**. 2020. 230 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

A tese analisa as transformações territoriais no Cariri, estado do Ceará, considerando o período anterior e durante a execução do Projeto de Transposição do Rio São Francisco (PISF), com ênfase entre 2000 e 2018. Há mais de um século e em diferentes fases, o projeto costuma ser apontado como uma das soluções para os problemas socioeconômicos existentes na região nordeste. O PISF trata-se de uma ação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e integra o pacote de metas previstas no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Dentre seus objetivos estão a garantia hídrica e o fomento à economia do Nordeste Setentrional. As experiências das políticas regionais e territoriais, as abordagens relacionadas à estruturação sócioespacial no Ceará e os relatos das comunidades locais contribuíram para consolidar o conceito do projeto, sua relação e desdobramento no território. O objetivo principal da pesquisa é apontar perspectivas para o desenvolvimento territorial dos pequenos municípios, a partir da análise das ausências, lacunas e insuficiências no processo de planejamento, licenciamento ambiental e execução da obra. Essa pesquisa baseia-se na hipótese de que o processo de implementação do PISF acontece de forma precária, produzindo diversos entraves que revelam sua natureza como vetor da fragmentação territorial. Para tanto, procedeu-se à revisão bibliográfica para compreender a trajetória histórica do projeto e para construir seu panorama atual. Também foi realizada uma pesquisa de campo para qualificar com dados primários os efeitos territoriais desencadeados ou intensificados pela obra, tendo como estudo de caso os municípios de Brejo Santo, Jati e Mauriti. Observa-se que a subordinação e marginalização dos municípios elencados tem sido intensificada, reforçando a fragmentação do território. Dessa forma, o PISF reitera as contradições históricas da ação do Estado no Ceará, no Nordeste e no espaço nacional, perpetuando um desenvolvimento socialmente desigual, seletivo e concentrado.

Palavras-chave: Transformações territoriais, Cariri, Transposição do Rio São Francisco, Planejamento Urbano e Regional.

Abstract

Sousa, Lucas Gomes de. **Chão rachado: as transformações territoriais nos municípios do Cariri à luz da Transposição do Rio São Francisco**. 2020. 230 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

This thesis analyzes the territorial transformations in Cariri (Ceará, Brazil) considering the previous period and during the execution of the River São Francisco Transposition Project (Transposição do Rio São Francisco - PISF), with emphasis between 2000 and 2018. For more than a century, the project is considered as one of the solutions to socio-economic problems that existed in the Northeast of Brazil. The PISF is an action of the National Water Resources Policy (NWRP) as part of the goals set under the Growth Acceleration Plan (GAP). The project aims to expand the water guarantee and promote economic growth and development in the Northeast of Brazil. The experiences of regional, territorial policies and the local communities in Northeast Brazil, contribute to consolidate the concept and inform the methodology developed through this research. The main aim of this research is to point out perspectives for the territorial development of the municipalities of Cariri, from the analysis of the absences, gaps, and insufficiencies in the process of planning, environmental licensing and execution of the work. The hypothesis is that the implementation process happens precariously, producing several obstacles, which reveal their nature as a vector of territorial fragmentation. To this end, the bibliographic review was carried out to understand the historical trajectory of the project and to build its current panorama. Field research was also carried out to qualify with primary data the territorial effects triggered or intensified by the work, using the municipalities of Brejo Santo, Jati, and Mauriti as a case study. It is observed that the subordination and marginalization of the listed municipalities has been intensified, reinforcing the fragmentation of the territory. Thus, the PISF reiterates the historical contradictions of the Brazilian Government's action in Ceará, in the Northeast of the country and the national space, perpetuating a socially uneven, selective and concentrated development.

Keywords: Territorial transformations, Cariri, São Francisco River's Transposition, Urban and regional planning.

LISTAS

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Chapada do Araripe, Ceará.	24
Figura 2 - Açude Cedro em Quixadá, Ceará.	25
Figura 3 - Açude Castanhão em Jaguaribara, Ceará.	32
Figura 4 - Trajeto do Projeto defendido no Governo FHC	35
Figura 5 - Mapa atual da obra da Transposição do Rio São Francisco	43
Figura 6 - Sistema de Integração das Águas no Nordeste Setentrional	49
Figura 7 - Percurso das águas transpostas no Ceará	51
Figura 8 - Divisão da obra em eixos, Norte e Leste	52
Figura 9 - Região de Planejamento do Cariri, Região Metropolitana do Cariri e CRAJUBAR.	84
Figura 10 - Habitação Rural beneficiada pelo P1MC	94
Figura 11 - Distrito Sede de Mauriti, Distrito Umburanas, Distrito Palestina do Cariri e Sítio Gomes.	110
Figura 12 - 1) Mapa de localização da região do Cariri no Ceará, 2) Região Metropolitana do Cariri e Municípios estudados na região do Cariri. 3) Municípios estudados.	111
Figura 13 - Chegada de Trabalhadores à cidade de Brejo Santo	113
Figura 14 - Mina d'água utilizada pelas empreiteiras	117
Figura 15 - Circulação de veículos pesados em estradas rurais	118
Figura 16 - Estrada rural modificada após a construção do canal	119
Figura 17 - Antigo padrão de habitação dos “moradores” removidos	122
Figura 18 - Vila Produtiva Rural Ipê, em Jati	125
Figura 19 - Vila Produtiva Rural Descanso, em Mauriti	126
Figura 20 - Canal “rasgando” as propriedades rurais	128
Figura 21 - Expansão urbana de Mauriti (2010/2018)	129
Figura 22 - Assentamento urbano em Brejo Santo	130
Figura 23 - Acúmulo de lixo nas ruas de Mauriti	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados demográficos na região de planejamento do Cariri (2000/2010)	87
Tabela 2 - Produto Interno Bruto, segundo os municípios da Região de Planejamento do Cariri (2010-2014)	88
Tabela 3 - PIB per capita, segundo os municípios da região (2010–2014)	89
Tabela 4 - Número de empregos formais, segundo os setores de atividades na Região de Planejamento do Cariri (2010/2015)	90
Tabela 5 - Principais tecnologias sociais de acesso à água apoiadas pelo MDS	98
Tabela 6 - População total, segundo os municípios (2000/2005/2010/2015)	108
Tabela 7 - População residente segundo o sexo e a situação de domicílio (2010)	109
Tabela 8 - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2010/2015)	109
Tabela 9 - Distribuição das Famílias a serem realocadas por condição	121
Tabela 10 - Energia elétrica (2010/2015)	132
Tabela 11 - Percentual de domicílios urbanos ligados à rede geral de água e esgotamento sanitário (2000/2010/2015)	132
Tabela 12 - Casos confirmados das doenças de notificação compulsória 2010/2015	133

Tabela 13 - Unidades de Saúde públicas e privadas ligadas ao Sistema Único de Saúde	133
Tabela 14 - Unidades de saúde, leitos e profissionais de saúde, segundo os municípios analisados (2010/2015)	134
Tabela 15 - Produto interno bruto por atividade, segundo os municípios analisados (2010/2015)	135
Tabela 16 - Número de empresas e outras organizações (2000/2010/2015)	137
Tabela 17 - Receita orçamentária segundo os municípios selecionados (2010/2015)	138
Tabela 18 - Índice de Gini da renda domiciliar per capita, segundo os municípios selecionados (1991/2000/2010)	139
Tabela 19 - Taxa de desemprego (1991/2000/2010)	143
Tabela 20 - Cadastro dos Trabalhadores Imigrantes	143
Tabela 21 - Comportamento do Emprego Formal*(2010-2015)	144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição da vazão de retirada e da vazão de consumo em 2014 da Bacia do São Francisco	73
Gráfico 2 - Participação dos Setores Produtivos no Valor Adicionado (%) do PIB (2010-2014)	89

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADA - Área Diretamente Afetada
 ANA - Agência Nacional de Águas
 ASA - Articulação do Semiárido
 ADECE – Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará
 BNB – Banco do Nordeste do Brasil
 BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento
 CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais
 CAGECE - Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará
 CBHSF - Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco
 CIC – Centro Industrial do Ceará
 COGERH - Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará
 CUT - Central Única dos Trabalhadores
 DNOS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento
 DNOCS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento
 EIA - Estudo de Impacto Ambiental
 EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
 EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
 FMI - Fundo Monetário Internacional
 FNDR - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
 FUNASA - Fundação Nacional de Saúde
 FUNCEME - Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
 FUNERH - Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Ceará
 GPI – Grande Projeto de Investimento
 GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
 IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional
MIN - Ministério da Integração Nacional
MS – Ministério da Saúde
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PBA – Programa Ambiental
PCRBHSF - Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do São Francisco
PISF - Projeto de Integração do Rio São Francisco
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNOT - Política Nacional de Ordenamento Territorial
PPI - Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)
PICM - Programa 1 Milhão de Cisternas
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEPRE - Secretaria Especial de Políticas Regionais
SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MOB - Movimento dos Atingidos por Barragens
MTST - Movimento dos Trabalhadores sem Terra
SNDR - Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional
SOHIDRA - Superintendência de Obras Hidráulicas
SRH - Secretaria Estadual de Recursos Hídricos
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
VPR - Vila Produtiva Rural

Sumário

Introdução	14
Capítulo 1 – Primórdios da ideia de transpor as águas do “Velho Chico”	23
Fase 1 – Em busca de tecnologias (1821-1922)	23
Fase 2 – Declínio do Nordeste (1923-1986)	27
Fase 3 – Retomada da ideia (1987-2007)	31
1.1 - O Projeto de Integração do Rio São Francisco	48
1.2 - O processo de licenciamento ambiental da obra	57
1.3 - A gestão das águas transpostas	65
1.4 - O agrohidronegócio na bacia do Rio São Francisco	71
Capítulo 2 – As territorialidades da obra do PISF	79
2.1 – Estruturação territorial cearense pós-redemocratização do Brasil: uma breve contextualização	79
2.2 – Reflexos do planejamento territorial na dinâmica regional do Cariri a partir dos anos 2000.	86
2.3 – O paradigma do desenvolvimento regional no Cariri	93
2.4 – Implicações socioambientais da obra.	102
Capítulo 3 – Perspectivas do desenvolvimento territorial no Cariri	147
3.1 - Entraves territoriais da obra.	147
Políticos e institucionais	147
Sociais	156
Econômicos	161
Urbano e Ambiental	166
3.2 - As continuidades e avanços no planejamento territorial brasileiro	169
3.3 – Contradições históricas e permanências no processo de estruturação territorial cearense	180
3.4 - Os impasses e desafios do desenvolvimento territorial no Cariri.	185
Considerações Finais	193
Referências	199
Anexo 1 – Impactos socioespaciais previstos no EIA conforme as fases da obra.	213
Anexo 2 – Variáveis e descritores dos dados secundários	215
Anexo 3 – Atores sociais entrevistados	217
Anexo 4 – Roteiro das entrevistas	219
Anexo 5 – Notas sobre a pesquisa de campo	219
Anexo 6 - Mapa de Integração de Águas no Ceará	229

Introdução

As ações de combate à seca no Nordeste têm sido implementadas desde o século XVI. Com o deslocamento, ocupação e aumento da população no interior, a situação foi sendo agravada ao longo dos anos, e desde essa época o debate tem sido progressivamente ampliado. Historicamente, a atuação do Estado na região, retratada em diferentes períodos, tem sido marcada por impasses, permanências e contradições que perpetuam um desenvolvimento seletivo, marginalizante e predatório da população e do meio ambiente. Diagnósticos, proposições e falas costumavam se referir ao Nordeste como local de miséria e problema, terra seca e improdutiva, espaço de atraso econômico e lugar de baixos indicadores sociais.

Nas últimas quatro décadas, porém, e com maior intensidade após o processo de redemocratização do país, outras perspectivas sobre as atividades econômicas e efeitos sociais começaram a alterar a realidade nordestina (ARAÚJO, 2002). Mesmo assim, embora a seca seja um fenômeno climático característico da região, conhecido e estudado há muitos anos, esta continua sendo apontada como causa da calamitosa situação vivenciada por grande parte da população do semiárido.

Durante todo esse percurso histórico, em diversas situações, sobretudo após os cíclicos e longos períodos de estiagem, a ideia de transpor as águas do Rio São Francisco emergia como solução para sanar o problema da escassez de água e reverter o quadro socioeconômico. Contudo, devido inicialmente à falta de tecnologia e mais tarde por interesses políticos e econômicos, voltados sobretudo para a manutenção das desigualdades socioespaciais, o projeto só começou a ser implementado em 2003. A concessão das licenças ambientais (prévia e instalação), seguidas do início da obra, ocorreram em 2007; e todo o processo tem sido conduzido pelo Governo Federal.

O prestígio político de que gozava o então presidente Lula, somada a diversas iniciativas no campo social, sinalizavam para uma mudança de rumos na história do Nordeste. Sob a promessa de sanar o déficit hídrico da região, integrando os recursos e infraestruturas disponíveis, foi criada uma grande expectativa sobre a redução dos efeitos das estiagens, bem como pela minimização dos impactos sociais e ambientais das ações públicas e privadas praticadas anteriormente.

Inserido na Política Nacional de Recursos Hídricos e mais tarde no Programa de Aceleração do Crescimento, o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) é considerado a maior obra de infraestrutura hídrica do país. Com 477 km de extensão, a

obra foi dividida em dois eixos (Leste e Norte). O sistema está sendo construído em 19 municípios, porém, segundo o Ministério da Integração Nacional “o empreendimento vai garantir a segurança hídrica de 12 milhões de pessoas em 390 municípios nos estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, onde a estiagem é frequente” (BRASIL, 2019). Desde a década de 1950, mas sobretudo a partir das últimas quatro décadas, diversas obras no setor energético, viário, minero-metalúrgico e petroquímico tem reconfigurado o território nacional. Devido a sua extensão e abrangência, esse tipo de empreendimento costuma ser denominado Grande Projeto de Investimento (GPI) ¹.

A iniciativa e decisões acerca desses empreendimentos são tomadas pelo Estado brasileiro desde o início dos anos 1990 e, ao seu modo, reorganizam e reorientam a produção industrial nacional. Assim, os GPI's foram decisivos para produzir uma forma muito particular de integração nacional, pois ampliavam os fluxos entre o núcleo urbano-industrial do Sudeste e o restante do país. Por sua própria natureza, costumavam projetar sobre os espaços locais e regionais interesses quase sempre globais, o que fazia deles eventos e processos globalizados ². Como já foi largamente demonstrado na literatura, em muitos casos, os GPI's conformam um espaço nacional profundamente desigual e fragmentado territorialmente. (VAINER, 1992)

O PISF demonstra que os grandes projetos voltaram à pauta nas últimas décadas, porém em um contexto socioeconômico e político diverso. Devido às inúmeras privatizações dos setores estratégicos que ocorreram no país na década de 1990, acompanhadas pela ausência ou fragilidade do planejamento territorial, o capital ampliou seu poder decisório sobre os processos de planejamento e controle territorial. Os rumos apontavam para outra direção a partir de 2003, quando o Estado afirmava ter retomado a condução do país e demonstrava possuir um projeto nacional de desenvolvimento. Para além de uma grande obra, a transposição das águas do Rio São Francisco ressurgiu como um símbolo desse período.

Contudo, apesar de já existirem experiências com GPI's que retratavam efeitos territoriais danosos às populações e ao meio ambiente em nível estadual (LINS, 2008),

¹ De acordo com Vainer e Araújo (1992, p. 29), a definição do termo *GPI* não é precisa, sendo comumente empregada para caracterizar aqueles projetos que movimentam “em grande intensidade elementos como capital, força de trabalho, recursos naturais, energia e território”. Na literatura também foram encontradas as expressões *megaprojetos* e *projetos de grande envergadura*.

² Expressão cunhada por Swyngedouw (1997).

nacional (ROSA, 1988; VAINER & ARAÚJO, 1992) e internacional (NEVES & CARDOSO, 2009; VANCLAY, 2002; 2017), o projeto reproduz uma série de lacunas e falhas na fase de planejamento e, sobretudo, durante o desenvolvimento dos estudos ambientais. Como consequência, tem-se a intensificação de processos sociais que se somam a uma série de impactos socioespaciais não previstos ou negligenciados no decorrer da implementação da obra – fato que resultou na deficiência e ausência de medidas mitigadoras ou ações capazes de amenizar os efeitos danosos.

Dentre os eventos mais recorrentes, a literatura revela que as ações do Estado no Nordeste, assim como no Brasil, historicamente têm sido voltadas prioritariamente para o fomento às atividades econômicas em detrimento das questões socioambientais (CIRILO, 2008; GUMIERO, 2014). Optando por uma inserção pacífica no mercado mundial, o Estado tem reconfigurado o território nordestino, tornando-o integrado com o exterior e com as demais regiões do próprio Brasil – e ao mesmo tempo, diferenciado e desigual entre os seus subespaços (ARAÚJO, 1997). Com maior intensidade, a partir da década de 1990, esse movimento vinha consolidando dinâmicas singulares e bastante heterogêneas no interior e entre os estados.

Em Pernambuco e no Rio Grande do Norte, por exemplo, o dinamismo das áreas de fruticultura (de Petrolina ou do vale do Açu) contrasta com a passividade com que se assiste à crise das áreas do antigo complexo gado-algodão (embora geograficamente as duas estejam próximas, nos dois estados). O dinamismo do oeste baiano contrasta com a lentidão com que se buscam alternativas ao cacau, na parte oriental-sul do estado. Com a ferrovia Norte-Sul e a hidrovia do São Francisco, e sem a ferrovia Transnordestina (tal como está previsto no Brasil em Ação), a porção ocidental dinâmica do Nordeste amplia suas chances de interação privilegiada com o Centro-Oeste e Sudeste. E isola-se, crescentemente, o Nordeste oriental (ARAÚJO, 1997).

Como o próprio nome demonstra, o Projeto de Integração do São Francisco almejava romper ou pelo menos minimizar esse processo. Ao propor a interligação dos recursos hídricos dos espaços economicamente dinâmicos com os tradicionalmente estagnados, o Estado apontava para outra perspectiva, uma vez que a garantia hídrica fomentaria o desenvolvimento econômico e reduziria as desigualdades socioespaciais no Nordeste (BRASIL, 2004).

Contudo, a análise dos efeitos territoriais do PISF elucidou questões que vão além da sua motivação e revelou aspectos importantes relativos à ação do Estado atrelada aos interesses do capital. Seu processo de implementação ocorre de forma precária, produzindo entraves que reforçam as diferenciações intra-regionais e

revelam sua natureza como vetor da fragmentação territorial – o que constituiu a **hipótese** desta pesquisa.

Nesse sentido, o **objetivo principal** da pesquisa foi apontar perspectivas para o desenvolvimento territorial dos municípios do Cariri, a partir da análise das ausências, lacunas e insuficiências no processo de planejamento, licenciamento ambiental e execução da obra.

Os preceitos descritos no projeto e nos instrumentos de licenciamento ambiental conduzem a uma insuficiente interpretação da natureza do PISF como fomentador do desenvolvimento socioeconômico. Ao mesmo tempo, essa constatação faz emergir sua identidade, que constitui mais do que uma grande obra de infraestrutura, tratando-se também de um instrumento político. Como tal, é formado por práticas e dinâmicas que são resultados de processos decisórios e, portanto, passíveis de reversão; ou que, ao menos, podem sofrer profundas transformações em função dos projetos, objetivos e decisões tomadas.

Percebeu-se de início, que havia diferentes discursos para explicá-lo. Alguns afirmavam que a obra abasteceria a população e os animais; outros alegavam que serviria para atender aos interesses dos grandes grupos econômicos (inclusive transnacionais), latifundiários e políticos, historicamente responsáveis pela indústria da seca ³. Essa trajetória tem sido marcada pela disputa entre diversos grupos sociais, cada qual com discursos, práticas e interesses distintos, entre os quais destacam-se três: os que defendem a expansão do capital, atrelando o crescimento econômico à ampliação da oferta hídrica nos estados receptores; os que sofrerão com os efeitos indiretos (Estados doadores e receptores); e os que estão sofrendo com os impactos diretos nas proximidades da obra. Na análise do processo de elaboração e implementação do PISF, os atores sociais compreendem: gestores públicos, proprietários de terras, comunidade científica, organizações sociais e população direta ou indiretamente atingida – cada grupo com seus interesses, defendendo posições e sendo impactados de forma diferente pelo empreendimento.

Essas diferentes concepções evidenciam tanto a natureza quanto o papel do PISF enquanto vetor de estruturação territorial, reflexo da ação do Estado, mais

³ Trata-se de um termo empregado para designar uma antiga estratégia utilizada por alguns políticos no semiárido, que se utilizam do argumento da seca como estratégia para capturar o Estado, direcionando seus investimentos em benefício próprio e também para angariar eleitores, mantendo-se assim no poder.

especificamente da política nacional de desenvolvimento regional, ou até mesmo da ausência de uma política nacional de ordenamento territorial nacional. Dessa forma, um dos **objetivos específicos** da pesquisa constitui-se na compreensão das continuidades e avanços do planejamento territorial brasileiro. Para tanto, foi desenvolvida uma análise do percurso histórico e do panorama atual do PISF, tendo como pano de fundo um balanço das políticas públicas adotadas e que possuíam vinculação com o enfrentamento da seca no semiárido.

Contribuíram para essa análise as reflexões de Andrade Nunes (2014); Campos (2014); Cirilo (2008), GTDN (1967), Gumiero (2017); Malvezzi (2012;2017), Nunes (2014); Suassuna (2008; 2012). Essa análise foi complementada com as contribuições de Cano (1981); Diniz (2001); Furtado (1976; 1992; 2009), Lisboa (2007), Oliveira (1981;1990), Pacheco (1998) e Vainer (1992; 2007) que demonstram como as ações do Estado, mesmo tendo apresentado avanços, se desdobram em uma trajetória contínua e contraditória, marcada por descontinuidades e retrocessos, revelando os desafios que se colocam para o planejamento territorial nacional.

A compreensão da estruturação do território nordestino, e mais especificamente o cearense, constitui **outro objetivo específico** da pesquisa. Autores como Araújo (1993; 1997; 2002), Elias e Pequeno (2006; 2013); Gondim (1998), IPECE (2015; 2017), Macedo; Lima Júnior, Moraes (2012) Sousa (2013) e Queiroz (2014) conduziram à percepção de que, embora inserido em outras bases do capitalismo global, o Ceará reproduz as contradições históricas da ação do Estado, cujo espaço é marcado por um desenvolvimento desigual, seletivo e concentrado em pontos específicos do território, eleitos pelo Capital.

Os municípios de Brejo Santo, Mauriti e Jati foram escolhidos como estudo de caso para exemplificar como tem ocorrido o processo de implementação da obra do PISF. A partir deste, foi possível compreender os reflexos territoriais da obra, compondo mais um **objetivo específico**. A escolha dessa experiência se deve à familiaridade do pesquisador, que nasceu no território analisado; por constituir o primeiro trecho da obra no Ceará; pelo fato de os municípios pertencerem ao mesmo lote da obra (2N) e por já terem sido praticamente encerrados todos os canteiros de obras no local.

O recorte temporal para análise do estudo de caso foi entre os anos 2012 e 2018, por constituir o início da execução e o momento atual das atividades. Para contextualizar a implementação do PISF, foi realizada a análise dos impactos socioambientais e dos

processos sociais desencadeados ou modificados pela obra nos municípios cearenses, que correspondem ao terceiro **objetivo específico** da pesquisa. Acredita-se que, no nível local, o conflito de interesses pode ser melhor compreendido, pois é ali que será possível identificar comportamentos e práticas sociais concretas, ou seja, os frutos de uma realidade historicamente construída. Em outras palavras, a partir da aproximação das questões reais que contornam a estruturação do território, torna-se possível compreender melhor os elementos que contornam o conflito de interesses em torno do PISF.

O **percurso metodológico** da tese consistiu inicialmente na revisão bibliográfica sobre as ações de combate à seca implementadas pelo Estado no Nordeste, e sobre a Transposição do Rio São Francisco. De forma complementar, procedeu-se à sistematização e análise de dados secundários sobre o Ceará, e mais especificamente a região do Cariri. Concomitantemente, foi realizada a pesquisa de campo para obtenção dos dados primários sobre a abordagem territorial da obra do PISF no país e nos municípios cearenses. Esses dados foram obtidos a partir de entrevistas de caráter qualitativo, realizadas conforme roteiro previamente elaborado (Anexo 4). Os discursos foram coletados considerando os preceitos de Vanclay (2002) e analisados conforme Bardin (2011).

Buscando construir um conteúdo diverso, desenvolvido a partir de diferentes visões sobre o processo, os participantes foram escolhidos considerando a residência fixa em um dos três municípios elencados durante o período analisado. Foram formados três grupos: os dois primeiros compreendem aqueles que acompanharam o processo e foram indiretamente atingidos, e o terceiro é composto por aqueles indivíduos envolvidos nos processos sociais e diretamente afetados pela obra. Foram obtidos depoimentos de 06 representantes das organizações sociais e 10 representantes do poder público municipal, testemunhas da implementação da obra nos municípios. Também foram entrevistadas 17 pessoas diretamente afetadas pela obra, divididas entre proprietários de terra, moradores e trabalhadores envolvidos no processo. A lista detalhada com todos os participantes encontra-se descrita no anexo 3.

A análise do conteúdo da pesquisa empírica considerou três fatores não exclusivos para a identificação dos impactos socioambientais e processos sociais em curso durante a implementação; 1) as ações e atividades realizadas na intervenção; 2) as medidas mitigadoras e compensatórias efetivamente adotadas; 3) a capacidade de adaptação dos indivíduos e da comunidade, além de sua adequação e interação com a obra e com a natureza.

A interpretação dos resultados foi complementada por uma confrontação com a pesquisa quantitativa de dados secundários, permitindo reduzir as generalizações porventura ocorridas durante a pesquisa qualitativa. O conteúdo obtido encontra-se listado no Anexo 5.

A tese está estruturada em 3 capítulos, além das considerações finais. **O capítulo 1** apresenta uma análise sobre o desenvolvimento do PISF, desde sua origem no século XIX até o início da sua implementação em 2007. Foram identificadas três fases em que a ideia surgiu, e por diversos motivos foi abandonada. Percebeu-se que a ideia percorreu diferentes fases e formas de atuação do Estado e, mesmo que em alguns momentos tenha sido cogitada e até mesmo estudada, inúmeros fatores – dentre os quais, os interesses econômicos e políticos – foram razões fundamentais para que ela não fosse concretizada.

Veremos que as omissões e falhas no processo de licenciamento ambiental e as lacunas presentes na gestão das águas transpostas foram evidenciadas. Em um cenário global de disputa cada vez mais acirrada pela água, a obra foi concebida negligenciando inúmeras questões sociais e ambientais que se perpetuam ao longo dos anos, tanto na bacia doadora quanto nas localidades que a receberão. Essa conduta foi viabilizada a partir da flexibilização normativa e das inúmeras lacunas e fragilidades existentes na regulação ambiental no Brasil. Nesse contexto sociopolítico, destacou-se a relação entre o PISF e o avanço do agronegócio no Nordeste, que tem resultado na ampliação dos conflitos em torno da terra e da água na região.

O capítulo 2 apresenta uma breve contextualização sobre a estruturação territorial cearense pós-redemocratização do Brasil e os reflexos do planejamento territorial na dinâmica regional do Cariri a partir dos anos 2000. No contexto socioeconômico, nota-se que, ao longo do último século o Ceará tem sofrido transformações intensas, sobretudo no que diz respeito à atuação e relação entre os agentes hegemônicos, bem como no posicionamento do Estado no mercado nacional e internacional. Inserida de forma passiva e acelerada no circuito econômico mundial, a questão da segurança hídrica tornou-se um fator primordial para expansão do Capital no espaço cearense. Observou-se que políticas públicas ditas de planejamento regional, embora tenham amenizado a concentração produtiva e populacional na Capital, não resultaram na alteração da estrutura sócio espacial historicamente fragmentada, desigual e concentrada. A região de planejamento do Cariri participa e carrega as marcas desse processo, sobretudo quando foram analisadas as diferenças entre os três maiores

municípios (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha) e os demais municípios da região. Notou-se que os contornos desse processo vinham sendo alterados nas últimas décadas – devido, entre outros fatores, às políticas sociais implementadas pelo Governo Federal. Porém, nos últimos anos, ocorre uma ruptura significativa quando emerge uma contradição paradigmática na implementação da política desenvolvimento regional, representada neste caso, pela obra da Transposição do São Francisco. Essa ruptura tem sido notada no decorrer dos últimos anos, quando Brejo Santo, Jati e Mauriti foram surpreendidos por muitos trabalhadores atraídos pela obra.

Por isso, uma abordagem multidimensional e integrada ⁴ sobre os efeitos da obra foi adotada e aplicada nessas localidades, cujo resultado compõe o **capítulo 3**. Foi adotada a concepção no sentido de que dinâmica territorial é dada tanto pelos interesses e objetivos dos atores sociais quanto pelos seus reflexos e ações materiais ou imateriais no espaço. Observaram-se as conexões estabelecidas entre eles, respeitando suas múltiplas dimensões e relação com a natureza. Nesse exercício foram identificados entraves políticos, institucionais, sociais, urbanos e ambientais que atuam de forma conjunta com outros processos sociais. Nessa escala de análise, a compreensão do significado do PISF é ampliada, pois é nesse local que eclode e se encontra o cerne das disputas entre os agentes sociais envolvidos. Em outras palavras, a partir da aproximação das questões reais que circundam a estruturação do território dos municípios, é possível compreender melhor os elementos que conformam o conflito de interesse em torno do PISF.

Os depoimentos dos representantes do poder público e da sociedade civil (organizada ou não) foram fundamentais para ilustrar esses que foram considerados os efeitos desencadeados, modificados ou impulsionados pela obra. A partir dessa análise e da demonstração de como o território cearense foi sendo estruturado nas últimas décadas, bem como as ações do Estado refletiram no Cariri, procurou-se comprovar a hipótese da pesquisa. Comprovou-se que o PISF se territorializa de forma precária, marginalizando os municípios elencados e intensificando a fragmentação territorial. Assim, foi possível proceder também à análise das continuidades e avanços no planejamento territorial brasileiro entre os quais merece destaque a priorização dos

⁴ Essa interpretação corrobora com a vertente defendida por Saquet (2007, p. 56) que entende o processo de produção do território como “uma conjugação entre os aspectos da economia, da política, da cultura e da natureza exterior ao homem (E-P-C-N)”.

investimentos em infraestrutura focada numa perspectiva de fomento ao mercado. Tal postura revela as contradições históricas e permanências no processo de estruturação territorial cearense, bem como os impasses e desafios do desenvolvimento territorial nos pequenos municípios estudados.

A natureza do PISF traduzida como vetor da fragmentação territorial pode ser caracterizada por dois processos subjacentes: *Integração* (através da conexão dos recursos hídricos, interliga espacialmente, garante o funcionamento e estimula a ampliação do capital nos espaços nordestinos economicamente dinâmicos, articulando-os aos espaços nacionais e/ou internacionais); e *Diferenciação* (aprofunda as desigualdades intra-regionais, entre os polos dinâmicos e as áreas tradicionais, de baixo dinamismo econômico).

Com base nisso, as **considerações finais** retomam as principais premissas do estudo e destacam as descobertas no decorrer da pesquisa para comprovação da hipótese. Demonstra-se como os entraves decorrentes da implementação da obra constituem impasses que ampliam as desigualdades socioespaciais, bem como reiteram uma perspectiva do desenvolvimento predatória para a população e para a Natureza. Por fim, são apontados alguns desafios do planejamento territorial que estão colocados para os municípios estudados.

Capítulo 1 – Primórdios da ideia de transpor as águas do “Velho Chico”.

Vários autores se empenharam para compreender a ação do Estado voltada para lidar com a questão da seca no Nordeste (ANDRADE & NUNES, 2014; CAMPOS, 2014; CIRILO 2008). Dos seus pressupostos teóricos emergem aspectos importantes, os quais revelam as diversas formas de atuação governamental no campo do planejamento regional. Alguns vão além e iluminam a compreensão sobre as transformações territoriais ocorridas na região ao longo dos séculos (ELIAS & PEQUENO, 2006; 2013; FURTADO, 2009; MALVEZZI, 2007; MACEDO et al., 2012; OLIVEIRA, 1981).

Num primeiro momento (1583-1848), o enfrentamento das estiagens se dava por meio do assistencialismo ⁵, realizado a partir do fornecimento de produtos emergenciais, como alimentos e materiais de primeira necessidade. Tais medidas foram alteradas por um novo período (1849-1877) marcado pela busca por novos conhecimentos, cabendo frisar que este não encerra o anterior. Os avanços tecnológicos alcançados foram empregados na construção de sistemas de armazenamento de água, formados em sua maioria por açudes e reservatórios. Essa fase (1878-1958) marca um momento de acumulação de água, sem distribuição e com manutenção de privilégios da elite regional. Os estudos da equipe de Celso Furtado iniciam outro momento, caracterizado principalmente pela elaboração de políticas públicas voltadas para a questão do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades regionais (1959-1986), cujo ápice se deu nas décadas de 1960 e 1970, com a criação de instituições públicas, como a SUDENE ⁶, por exemplo.

Fase 1 – Em busca de tecnologias (1821-1922)

Há muito tempo se falava em transferir águas do Rio São Francisco para outros Estados do Nordeste. Bezerra (2002) aponta que Dom João VI, na primeira metade do século 19, já havia sinalizado a ideia, retomada mais tarde por Dom Pedro II, que nomeou uma equipe liderada pelo Barão de Capanema ⁷ para estudar a região. Entre as propostas trazidas ressurgiu a transposição, porém essa proposta não apontava soluções

⁵ Prática momentânea, filantrópica e individual, não capaz de transformar a realidade.

⁶ Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

⁷ Guilherme Schüch ou Guilherme Capanema (1824-1908) possuía o título de Barão de Capanema, E era mineiro, físico e engenheiro. Foi “responsável pela instalação das primeiras linhas telegráficas do Brasil”. Disponível em: <http://www.recantodasletras.com.br/biografias/4725125>

capazes de superar o obstáculo físico da Chapada do Araripe⁸ (Figura 1) e, portanto, foi descartada.

Figura 1 - Chapada do Araripe, Ceará.

Fonte: Prefeitura Municipal de Crato (2018). Elaboração própria (2018)

A ideia foi pouco cogitada até o Nordeste enfrentar um dos mais graves períodos de seca que se tem notícia. Entre 1877 e 1879 morreram milhares⁹ de pessoas, havendo registros que mencionam de 500 mil até dois milhões de vítimas na grande estiagem. Ampliaram-se os conflitos sociais, marcados inclusive pela ocorrência de assassinatos e saques nas fazendas e arraiais¹⁰. Como medida, o governo imperial propôs as denominadas “frentes de emergência”, voltadas para o fornecimento de suprimentos básicos para a população (farinha, feijão e milho). Essa ação predominou até por volta de

⁸ Com mais de 160 metros de altura, a Chapada do Araripe está localizada na divisa dos estados do Ceará, Piauí e Pernambuco.

⁹ O interior do Nordeste, em especial o semiárido, já era bastante povoado nos séculos XVII e XVIII, o processo de urbanização se deu num primeiro momento, pela busca de novas áreas para pastagens e criação de gado que foi, segundo Arraes (2012) “tangido pela cana-de-açúcar” do litoral e mais tarde, com a queda da pecuária havia substituição pela produção de algodão. Andrade (1979) afirma que a cotonicultura desempenhou papel fundamental no processo de ocupação do espaço regional no Nordeste, abrindo postos de trabalho, ampliando a renda e estabelecendo conexões internacionais. A igreja também teve papel fundamental na conversão de nativos e consolidação de povoados.

¹⁰ Nesse contexto, os flagelados da seca eram considerados como malfeitores e causadores da desordem pública. Como providência, o governo imperial enviava constantemente tropas de organizações paramilitares, denominadas “bandos”, que serviram para combater (...) “os grupos de vadios e ladrões que infestavam o interior dos seus domínios, principalmente nas crises cíclicas.” (ALVES, 1982, p. 41).

1830, no Período Regencial, quando o Ministro do Império começou também a enviar recursos para a construção dos primeiros reservatórios de água na região.

O Cedro (Figura 2), em Quixadá, foi o primeiro grande açude construído – mais precisamente no sertão central do Ceará –, cuja obra, iniciada em 1890, durou até 1906. Este fato motivou a criação da primeira instituição governamental voltada oficialmente para o combate à seca, denominada Inspetoria de Obras Contra a Seca (IOCS) e marcou o momento de institucionalização da questão, que passou a ser considerada interesse de Estado (OLIVEIRA, 1981).

Figura 2 - Açude Cedro em Quixadá, Ceará.

Fonte: COGERH (2018). Elaboração própria (2018)

Emerge também o conceito de região Nordeste, atrelado aos problemas sociais. Unificam-se política e ideologicamente as economias produtivas do país, cuja verdadeira unidade estava na crise econômica que a elite de ambas as áreas (Nordeste e Sudeste) enfrentavam na época (OLIVEIRA, 1981).

Segundo Vainer e Araújo (1992, p. 21) foi já nas primeiras décadas do século XX que:

Face ao aprofundamento das desigualdades espaciais do processo de acumulação, e tentando transformar as inegáveis especificidades regionais em identidade de interesses de todas as classes sociais, as classes dominantes das economias açucareira-têxtil e algodoeira-pecuária vão conferir contornos mais precisos ao discurso regionalista.

Essa crise foi utilizada como pano de fundo para justificar as inúmeras obras de infraestrutura que foram realizadas a partir de então. O IOCS passou a priorizar as soluções hídricas, dedicando-se também à realização de investigações de campo e pesquisas, em sua maioria voltadas para a construção de poços e açudes, tanto públicos quanto privados ¹¹. A partir de então, a açudagem passou a ser vista como a “salvação do sertão”, sendo considerada essencial para o aproveitamento das terras propícias para agricultura e fixação da população no semiárido.

Campos (2014) afirma que essa medida foi adotada com base em experiências ocorridas nos Estados Unidos e Austrália. Segundo o autor, os grupos políticos e oligarquias regionais, apoiando-se na calamitosa situação social, pressionavam o Governo Regencial para uma liberação cada vez maior de verbas. Isso fez com que o Estado ampliasse as frentes emergenciais de trabalho e contratasse um número maior de flagelados da seca. Estes foram empregados na construção de novos reservatórios de água, que em sua maioria serviam aos grandes latifundiários.

Como os salários quase sempre atrasavam, os trabalhadores passaram a se endividar junto aos armazéns locais que, sob o argumento da demora no recebimento e crédito concedido sem garantias, vendiam produtos de subsistência a preços muito altos. Mesmo os recursos ditos emergenciais eram destinados para a realização de benfeitorias nas propriedades rurais privadas e serviam para ampliação dos ganhos dos grandes fazendeiros. O Estado atuava não apenas com o suporte financeiro e obras, mas também com estudos e pesquisas voltados para aumentar a produtividade agrícola nos latifúndios. O IOCS realizou avanços significativos no conhecimento físico, climático, da flora e da fauna, porém não houve avanços na compreensão da estrutura socioeconômica da região. Os investimentos públicos foram cooptados pelo poder

¹¹ Além dos estudos e projetos, o Estado disponibilizava uma ajuda de custo, denominada *prêmio*, cujo valor era equivalente a 50% ou até 70% do custo total da obra (CAMPOS, 2014).

econômico e político para acumulação do capital e manutenção das classes dominantes nordestinas (OLIVEIRA, 1981).

Configurava-se ali a ação do Estado como agente indutor da divisão social do trabalho e da reestruturação produtiva territorial. Assim, ocorreu a institucionalização da seca, suportada pela consolidação da opção de assistência momentânea e pontual. Esta forma de atuação governamental permeia as políticas públicas e forja nelas um caráter de fragmentação. As ações estavam pautadas por um discurso emergencial de alcance restrito, que foi perpetuado nos períodos seguintes. Gestava-se ali uma cultura de dependência que reforçava as desigualdades sociais, ao mesmo tempo em que impulsionava o processo de fragmentação do território nordestino.

Fase 2 – Declínio do Nordeste (1923-1986)

No início do século 20 havia em nível nacional uma forte preocupação com a ocupação dos vazios territoriais,¹² que permaneceu até o final dos anos de 1930. Dali em diante, ocorreram mudanças significativas nesse pensamento. Isso se deveu, entre outros fatores, ao declínio da cana-de-açúcar no Nordeste e à ascensão da cafeicultura concentrada no Sudeste, o que foi seguido mais tarde pela industrialização. Tais fatores contribuíram com a intensificação de profundas transformações econômicas e sociais, que tiveram fortes repercussões territoriais no Brasil como um todo.

Enquanto o Sudeste e Sul tornavam-se centros industriais, o Nordeste continuava produzindo bens primários sem mudanças sociais significativas. Seu território foi sendo moldado de forma diferenciada e fragmentada, mantendo características arcaicas do período colonial. O papel do semiárido foi sendo consolidado como o principal fornecedor de mão-de-obra para o crescimento econômico, tanto em pontos específicos no Nordeste (sobretudo capitais), quanto para outras regiões do país (ARAÚJO, 1997).

Cabe também destacar que, nesse período, a crise mundial ocorrida após a Segunda Guerra afetava o capitalismo, que se via ameaçado pelo avanço dos ideais socialistas. Havia uma instabilidade econômica mundial que trazia para a superfície o debate sobre a questão do desenvolvimento regional em diversos países, inclusive os subdesenvolvidos. Entre discussões voltadas para superação da crise no Brasil, ganhavam

¹² O termo *vazio territorial* se refere a regiões com fraco desempenho ou economia estagnada.

destaque a criação de instituições voltadas para o planejamento regional, o incentivo à industrialização e à infraestrutura ¹³ (DINIZ, 2001).

Nos anos de 1950, Celso Furtado foi encarregado de coordenar uma equipe ¹⁴ cuja missão era pensar estratégias para desenvolver o Nordeste, reduzindo as desigualdades regionais do país. Um dos grandes legados da equipe, conhecido como o *Relatório do GTDN* (GTDN, 1967), foi fundamental para a criação da SUDENE, em 1959. As ações empreendidas pareciam conduzir a questão regional nordestina para outra direção, uma vez que estavam embasadas em um pensamento diferente do anterior. O grupo avançou na questão regional ao abordar as fragilidades estruturais da região, algumas inclusive históricas, como a que atribuía os problemas sociais à seca (CAMPOS, 2014).

Nesse período foi intensificado o processo de ocupação e interiorização, e dentre as explicações está o fato de a população não conseguir colocação junto à economia açucareira em decadência na época. Os trabalhadores que saíam do litoral se estabeleciam no interior por meio de uma relação denominada *meeiro* ¹⁵, uma vez que as terras já eram dominadas pelos pecuaristas. Essas famílias passaram a produzir o algodão-mocó e havia também uma pequena agricultura de subsistência (FURTADO, 1976).

Essa dinâmica socioeconômica se expandia no semiárido em função do desmantelamento da economia açucareira no litoral úmido. Tais fatores trariam à luz outra forma de explicar a difícil situação enfrentada pela população e inverteria os argumentos, até então defendidos, de que a seca era o principal problema do Nordeste. Para Furtado (2009, p. 43): “o sistema econômico que existe no semiárido constitui um dos casos mais flagrantes de divórcio entre o homem e o meio, entre o sistema de vida da população e as características mesológicas e ecológicas da região”.

Além dos impactos das secas frequentes, os trabalhadores sofriam com a insuficiência dos pastos para alimentar o gado do dono da terra, que em tempos de estiagem prolongada determinavam a venda do algodão para garantir a sobrevivência dos animais. Nesse período, aspectos como a concentração fundiária, relações arcaicas e

¹³ Nesse período surge no Nordeste a Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF e a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), ambas em 1948. Foram fundados o Banco do Nordeste e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) em 1952 e 1974, respectivamente.

¹⁴ Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

¹⁵ Os pecuaristas concediam o direito de moradia às famílias que adentravam e, em troca, essas deveriam capinar e cuidar do gado (GTDN, 1967).

condições precárias de trabalho caminhavam juntamente com a pecuária extensiva e a agricultura de subsistência.

O Nordeste era um produtor marginal de algodão, que teve suas expectativas de crescimento do mercado interno frustradas com a expansão da agricultura paulista. Havia uma estrutura fundiária rígida que não apenas prejudicava as relações de trabalho, mas também influenciava na produtividade agrícola. Tais fatores faziam com que houvesse poucas mudanças qualitativas nas relações de produção, “perpetuando, portanto, a baixa eficiência, a baixa produtividade e os reduzidíssimos salários” (CANO, 1981 p. 97).

Estas questões foram demonstradas no relatório do GTDN (1967), considerado basilador nas ações da SUDENE. Neste, foi detalhado o fenômeno do dualismo estrutural¹⁶ e demonstrada a necessidade de implementação da indústria de transformação. Tais ações deveriam vir acompanhadas não apenas pela diversificação produtiva, mas também pela inserção de pesquisa científica e qualificação da mão de obra.

A partir daí, o governo brasileiro passou a investir em grandes projetos de infraestrutura (energia, transporte, comunicações), voltados para impulsionar o processo de industrialização na região. Vainer e Araújo (1992) defendem que esses investimentos estavam pautados no discurso da interiorização do desenvolvimento, do crescimento econômico e da modernização regional. Denominados como Grandes Projetos de Investimento (GPI's), estes costumavam movimentar volumes financeiros significativos, bem como mão-de-obra, grandes extensões de terra e recursos naturais.

Juntamente com outras ações governamentais, os GPI's constituíram um conjunto de medidas implementadas no Nordeste que promoveram a redução das desigualdades econômicas em relação ao centro-sul. Por outro lado, intensificaram as desigualdades socioespaciais e ampliaram as disparidades intra-regionais, uma vez que a maior parte dos investimentos foi concentrada nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco (GUMIERO, 2017).

O contexto apresentado aponta os indícios necessários para se compreender por que a Transposição do São Francisco permaneceu deslocada da agenda pública desde o período de 1920 até o início da década de 1970. Embora houvesse investimentos no Nordeste, as questões estruturais da sociedade não estavam na pauta governamental,

¹⁶ Durante muitas décadas, a economia nordestina atuou como complemento (produção e exportação de produtos primários) à demanda da economia do Centro-Sul. Essa situação dificultou a formação da sua industrialização. Esta problemática foi interpretada por Furtado e foi denominada por Celso Furtado e sua equipe como o fenômeno do dualismo estrutural (GTDN, 1967).

pois o Estado continuava atuando de maneira assistencialista junto à população do semiárido, bem como promovendo ações de infraestrutura pontuais que beneficiavam a elite regional. Tais medidas eram retomadas durante e após os cíclicos períodos de estiagem, quase sempre acompanhadas da criação ou reformulação de instituições públicas voltadas para o combate a seca.

Os proclamados objetivos governamentais – dentre estes, mudar a estrutura agrária do semiárido, combater a miséria e a fome – foram utilizados como cortina de fumaça para camuflar os verdadeiros interesses da oligarquia regional. A partir do discurso político da seca, estes grupos cooptavam os investimentos públicos e se beneficiavam indevidamente de subsídios e vantagens oferecidos pelo Estado, com o objetivo de garantir a manutenção e ampliação dos seus privilégios.

Ao cenário econômico instável, somou-se outra grande seca (1979-1983) e com isso os problemas enfrentados pela população nordestina chegavam a um estágio ainda mais crítico. Este contexto estimulou o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) a elaborar, em 1984, o primeiro projeto consistente da Transposição do São Francisco, que continha diferenças em relação ao atual, pois incorporava também os rios Parnaíba e Tocantins. Da mesma forma que as iniciativas anteriores, o projeto não saiu do papel; e uma das explicações possíveis seria o cenário de instabilidade política relacionada com o fim do período militar, que se somava a uma crise econômica mundial, cujos reflexos incidiram diretamente no Brasil.

Nesse período, também conhecido como a década perdida¹⁷, o planejamento regional foi sendo deslocado da agenda governamental e as iniciativas desenvolvidas foram substituídas por ações pontuais setoriais que não ultrapassavam a barreira entre o discurso e a prática. Havia campanha em prol da diminuição do Estado, que deveria assumir um papel mais voltado para questões de defesa e soberania do país, bem como de controle e regulação do mercado. Emergiam também inúmeras denúncias de que as instituições que atuavam no planejamento regional vinham apresentando sérios problemas de ineficiência e má gestão dos recursos públicos. Muitas foram sucateadas, como no caso da SUDENE – que em 1964 foi incorporada ao novo Ministério do Interior, tendo sua

¹⁷ Entre 1974 e 1984, o governo militar aproveitou os altos preços do petróleo nacional para explorar suas “vantagens comparativas” e estimular a industrialização do país. Essa decisão custou o aumento da inflação, levando o Brasil a enfrentar sérios problemas de endividamento. Como resultado houve a elevação da taxa de juros, que levou o governo mais tarde a impor um plano de austeridade que tentou, sem sucesso, reduzir os grandes déficits fiscais. A grave situação econômica provocou uma grande crise política que, em 1985, pôs fim aos 20 anos de ditadura militar (FURTADO, 1992).

autonomia, seus recursos e objetivos enfraquecidos e deturpados (FURTADO, 2009; OLIVEIRA, 1981; 1990).

O território nacional foi sendo redesenhado a partir de políticas que resultavam em desconcentração da produção industrial, inclusive com o surgimento de novas regiões produtivas. Ocorria, portanto, uma mudança significativa no seio das práticas e concepções do Estado em relação à dimensão territorial das ações governamentais. Os recortes espaciais (regiões) até então existentes não se faziam mais adequados aos interesses dominantes, e por isso passou-se a minar qualquer iniciativa voltada para a redução das desigualdades regionais.

Fase 3 – Retomada da ideia (1987-2007)

Findo o período militar, o Governo Federal inicia a retomada do planejamento regional através dos Planos Plurianuais exigidos no artigo 165 da nova Constituição Federal. Alguns projetos foram retomados, inclusive o da Transposição, superando finalmente a antiga polêmica em torno da tecnologia para a travessia da Chapada do Araripe. Daí por diante, os debates voltaram-se para determinar uma vazão ideal de água que não prejudicasse o rio São Francisco e não comprometesse as atividades produtivas em curso.

A construção de açudes estava praticamente paralisada, tanto pelo cenário econômico e político instável, quanto pelas inúmeras críticas que o DNOS vinha recebendo, fato que levou ao seu enfraquecimento. A Transposição ressurgiu como mecanismo de barganha para a manutenção da instituição e, mais tarde, para justificar a retomada da construção de novos reservatórios. Ganhava força o argumento de que o tamanho reduzido e a evapotranspiração eram a razão de os açudes não armazenarem água por muito tempo. Assim, era necessário construir outros maiores e conectá-los de modo que pudesse ocorrer uma contribuição mútua entre eles. Com esse discurso, retomaram-se as antigas soluções, pautadas também nas reformas institucionais ¹⁸, ao mesmo tempo em que nascia a ideia da integração dos recursos hídricos.

¹⁸ O Ministério da Integração Regional foi criado, o DNOS foi extinto e o DNOCS assumiu suas responsabilidades.

Nesse contexto foi construído o açude do Castanhão (Figura 3), o maior da América Latina, no município de Jaguaribara (CE), e a Transposição foi colocada como etapa subsequente ¹⁹.

Figura 3 - Açude Castanhão em Jaguaribara, Ceará.

Fonte: COGERH (2018). Elaboração própria (2018)

Dali em diante, todas as vezes que a ideia era cogitada, as polêmicas e conflitos emergiam e se intensificavam. Entre 1994 a 1999, o projeto circulou entre vários órgãos, passando do DNOCS para a SUDENE, em seguida para o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, e mais tarde transferido para a Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRe), para finalmente chegar ao Ministério da Integração Nacional (MIN). Dali em diante, seguiu-se um período de estudos e pesquisas, audiências e consultas

¹⁹ O presidente Itamar Franco chegou a apresentar outra versão do projeto, com traçado diferente do anterior e com uma vazão ainda mais reduzida (de 280 m³/s, para 150 m³/s). A proposta beneficiava os Estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte (ASSECAS, 2014, p. 12).

públicas que discutiam, entre outras questões, a redefinição do traçado, a vazão, a localização e as formas de viabilizar o licenciamento ambiental da obra, que encontrava resistência não só dos Estados “doadores”, mas também do movimento ambientalista ²⁰.

Como resposta às críticas em torno da delicada situação ambiental do Rio São Francisco, o governo Fernando Henrique Cardoso criou um comitê ²¹ para conduzir a questão e através dele lançou o *Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do São Francisco (PCRBHSF)*. Neste momento, nota-se uma diferença entre esta gestão e as anteriores: tratava-se do reconhecimento, por parte do Estado, em considerar a questão da recuperação ambiental um fator importante para a sobrevivência do Rio São Francisco. Tal preocupação não partiu exclusivamente do Governo Federal, mas também se deveu às pressões da sociedade civil, em especial do movimento ambientalista crescente não só no Brasil, mas em diversos países.

Como os reservatórios que abasteciam Fortaleza estavam quase vazios, Ciro Gomes, então governador do Ceará, decidiu iniciar a construção do Canal do Trabalhador – concebido para transportar água do Rio Jaguaribe para o açude Pacajus, e de lá para o abastecimento da região metropolitana de Fortaleza. Segundo Lins (2008), retomado o período das chuvas e a cheia dos reservatórios, o canal ficou sem manutenção e tornou-se praticamente inutilizado.

Outra longa estiagem, ainda mais severa, ocorrida entre 1997 e 1999, instaurou nova crise no sistema de abastecimento de água, não só na capital cearense, mas também em Recife e Caruaru (PE), Campina Grande e João Pessoa (PB), entre outras várias cidades nordestinas (PÚBLICA, 2014). A seca foi novamente utilizada como justificativa para a construção de outra obra, o Canal da Integração. A partir daí foi consolidada a ideia de integrar bacias por meio de grandes obras hídricas, levando o Governo cearense a construir um total de 10 grandes obras até 2013, entre as quais estavam os 05 eixos do Canal de Integração do Ceará ²² (CEARÁ, 2018).

O discurso governamental foi alterado, e o argumento defendido passou a ser o de que os açudes, enquanto solução isolada, não resolviam a questão da falta d’água. Era

²⁰ O debate ambiental atingia seu ápice no país com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) realizada no Rio de Janeiro.

²¹ Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF)

²² Construído entre 2003 e 2013, o Eixo de Integração é constituído de um complexo sistema de engenharia (açudes, barragens, canais e adutoras) de aproximadamente 255 km e tem como finalidade transpor as águas do rio Jaguaribe para abastecer a região metropolitana de Fortaleza, bem como o Complexo Industrial e Portuário do Pecém e as manchas de solos agricultáveis cortadas por ele (LINS, 2008, p. 23).

preciso integrar os riachos, rios e reservatórios, criando um sistema de contribuição entre eles. Assim, a perspectiva de integrar bacias foi sendo consolidada e estendida para todo o Nordeste. O Eixão das Águas materializou a ideia, porque interligou o Canal da Integração aos Açudes Castanhão e Orós, seguindo até o Rio Salgado. Nesse período surgiu o projeto do Cinturão das Águas, localizado no Sul e Centro-oeste do estado, que seria mais tarde interligado à Transposição do São Francisco (Anexo 6).

Ao analisar os impactos territoriais e socioeconômicos do Canal da Integração no Ceará, no contexto do médio e baixo Jaguaribe, Lins (2008) confirma que houve ampliação da oferta hídrica, ao mesmo tempo em que foi privilegiado um restrito grupo de usuários composto predominantemente por empresários agroindustriais, sem abastecer as comunidades localizadas nas proximidades do canal. Adotando medidas inadequadas e insuficientes, as ações do Estado resultaram não apenas em inúmeros impactos socioambientais, como também na intensificação de processos sociais danosos, entre os quais se destacam:

A realocação da população de Jaguaribara para uma nova cidade; a estagnação socioeconômica dos municípios atingidos pela construção do primeiro trecho (especialmente Jaguaribara e Jaguaretama, no Complexo Castanhão); a migração da população para outros municípios; a desintegração de muitas famílias e comunidades; a perda da maior parte das terras férteis dos municípios atingidos pela construção do Complexo Castanhão; a falta de apoio institucional às comunidades que vivem nos projetos de reassentamento voltados para a agricultura irrigada; a dificuldade de acesso à água (LINS, 2008, p. 149).

Mesmo sendo considerado importante para estimular o crescimento econômico do Ceará, o projeto pouco avançou nas questões socioambientais. O modelo de gestão adotado no Ceará é excludente e seletivo, uma vez que privilegia pontos específicos do território, mais especificamente aqueles com potencial hídrico maior. Ao mesmo tempo, beneficia uma minoria da população, excluindo até mesmo grupos residentes nas áreas de abrangência das obras.

Mesmo diante dessa situação, esses projetos influenciaram FHC a dar início a uma série de estudos ambientais voltados para a reformulação da Transposição do Rio São Francisco. No seu governo, havia uma evidente negação à versão anterior (do governo de Itamar Franco). Entre os argumentos do Governo Federal, estavam o superdimensionamento do volume de água a ser captado e os erros no percurso, assim como falhas nos estudos ambientais. Tais informações foram concedidas por João Urbano Cagnin, então coordenador técnico e responsável pelo projeto, ao jornalista Emanuel Neri, da Folha de São Paulo. De acordo com o engenheiro entrevistado, estas

questões estavam prejudicando a captação de recursos externos necessários para o financiamento da obra.

(...) o projeto anterior priorizava o uso da água para irrigação e previa a retirada de 150 metros cúbicos por segundo do São Francisco. O novo projeto deve limitar essa retirada entre 60 e 70 m³/s, priorizando o consumo humano na utilização das águas. “No novo conceito, a transposição tem que passar pelos grandes açudes do Nordeste, o que não estava previsto no projeto anterior”, diz Urbano. “É um projeto mais espraído”. Para Urbano, as falhas na parte ambiental do projeto anterior inviabilizavam a captação de recursos em bancos externos. (FOLHA DE SÃO PAULO, 1998).

Para ganhar apoio dos governadores de Pernambuco e da Paraíba, respectivamente Miguel Arraes e José Targino Maranhão, o trajeto do projeto foi ampliado, passando a incluir, além do Eixo Norte, o Eixo Leste (Figura 4). Ambos foram ampliados por uma série de obras complementares que estenderiam as águas para várias outras localidades.

Figura 4 - Trajeto do Projeto defendido no Governo FHC

Fonte: Folha de São Paulo (1998)

A execução da obra foi cancelada entre 2001 e 2002, e uma das razões foi a crise do “apagão” ²³, que teria forçado o Governo Federal a direcionar os investimentos públicos para obras de geração e distribuição de energia elétrica. Segundo Ribeiro (2014, p.5), outra justificativa foi que:

No ano de 2001, uma consulta ao BIRD feita pelo Ministério da Integração Nacional sobre empréstimo para a Transposição, recebeu uma resposta negativa, aconselhando aquele banco que se fizesse primeiro o aproveitamento das águas já existentes no Semiárido.

Sem refutar as afirmações acima, a jornalista Marcia Dementshuk defende que havia outros motivos que teriam levado FHC a abandonar a ideia. Naquele período, “um grupo de empresas, entre elas a Odebrecht e a OAS Engenharia, havia obtido outorga pela Agência Nacional de Águas (ANA) para retirar 300 m³/s do Rio São Francisco, para um megaempreendimento voltado para produção agrícola irrigada” (PÚBLICA, 2014, p.3). A transposição ameaçava este projeto (que havia sido financiado pelo Banco Mundial), uma vez que a condição degradada do rio ampliava o risco de falta d’água e poderia fazer com que a produção agrícola não atingisse os resultados esperados.

As razões mais aparentes que teriam levado FHC a não implementar o projeto seriam, portanto: o receio de uma possível redução da geração de energia nas usinas hidroelétricas ao longo do Rio São Francisco, sobretudo em Sobradinho ²⁴; o risco de perdas na produção agropecuária nos perímetros irrigados já em funcionamento; e a falta de financiamento, além das oposições políticas envidadas pelos Estados doadores.

Nota-se nesse momento uma diferença importante em relação aos governos anteriores. Os projetos de infraestrutura, voltados para o desenvolvimento industrial de regiões com baixo dinamismo econômico, gestados desde os anos de 1930, haviam sido praticamente abandonados. Os que restaram, foram direcionados para regiões que correspondessem aos interesses do capital, entre as quais não constava o semiárido.

Após a década de 1950, as mudanças econômicas que remodelaram a realidade nordestina e mudaram inclusive as consagradas visões que havia até então ²⁵, e

²³ Crise nacional ocorrida entre 2001 e 2002 que afetou o fornecimento e a distribuição de energia elétrica.

²⁴ Construída com aporte financeiro do Banco Mundial, a usina Hidroelétrica de Sobradinho surgiu com a proposta de gerar energia elétrica e garantir a reserva de água, viabilizando a operação de outras usinas já existentes a jusante, como por exemplo, Paulo Afonso I, II, III e Moxotó.

²⁵ “Nordeste região problema, Nordeste da seca e da miséria, Nordeste sempre ávido por verbas públicas, verdadeiro poço sem fundo em que as tradicionais políticas compensatórias de caráter assistencialista só contribuem para consolidar velhas estruturas socioeconômicas e políticas perpetuadoras da miséria.” (ARAÚJO 1997, p. 13).

resultaram no surgimento e desenvolvimento de diversos subespaços produtivos, dotados de estruturas modernas e ativas ²⁶. Com isso, a realidade intra-regional passou a se tornar cada vez mais complexa e esse processo foi reforçado pelas ações do Estado. O Nordeste foi sendo transformado e composto por uma grande diversidade e crescente heterogeneidade de estruturas econômicas.

Embora a prioridade fosse a montagem de uma base econômica operada no espaço nacional, ainda que fortemente penetrada pelo capital transnacional, a partir dos anos 1990 as atividades econômicas passaram a tender para os espaços periféricos do país. O Estado nacional desempenhava, como ocorreu no Nordeste, um papel importante nesse processo, “tanto por suas políticas explicitamente regionais e de corte setorial/nacional (mas com impactos regionais diferenciados) quanto pela ação de suas estatais” (ARAÚJO, 1997, p. 25).

Porém, os anos 1990 foram marcados por profundas alterações na política econômica nacional, ampliando a condição de subordinação do país ao mercado externo. Nessa década, ocorre o rompimento com o pensamento até então estabelecido no Brasil, de forma que as decisões voltaram a ser predominantemente ditadas pelo mercado, dadas a crise do Estado e as novas orientações governamentais e empresariais. O país tornou-se mais sujeito à influência exercida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) ²⁷, que havia adotado as medidas recomendadas pelo Consenso de Washington ²⁸.

Em publicação feita no Portal do Observatório das Metrópoles, Martins (2018) confirma que o projeto político de FHC estava ligado à “reestruturação produtiva vinculada à adesão ao Consenso de Washington, impulsionado pela globalização neoliberal, ao rentismo”. Como resultado notou-se a redução da expansão e diversificação dos serviços públicos, somada a uma crescente incompatibilidade entre superexploração do trabalho e pleno emprego. Também decorre desse fato a interrupção do já incipiente

²⁶ Tais estruturas são denominadas na literatura especializada de diversas maneiras, entre as quais destacam-se: clusters (SIQUEIRA, 2003), focos dinâmicos (ARAÚJO, 1997), ilhas de prosperidade (PACHECO, 1998) pontos luminosos (SANTOS, 2000) ou enclaves (VAINER e ARAÚJO, 1992).

²⁷ Guiado pelo pensamento econômico da época, o FMI considerava o atendimento das medidas acordadas no Consenso de Washington, condição indispensável para que os países em crise econômica como o Brasil pudessem negociar suas dívidas externas e receber ajuda financeira.

²⁸ O Consenso de Washington é o nome dado a um encontro ocorrido na capital dos Estados Unidos, no ano de 1989. Convocados pelo *Institute for International Economics*, reuniram-se, naquela ocasião, diversos economistas latino-americanos liberais, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O encontro buscava avaliar as reformas econômicas na América Latina e promover o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento. Esse encontro resultou em um conjunto de recomendações que visava propalar a conduta econômica neoliberal, sobretudo nos países da América Latina.

movimento de desconcentração dos investimentos na direção das regiões menos dinâmicas economicamente. Essa política alterou o cenário nordestino, onde foram sendo privilegiados os polos produtivos, ao mesmo tempo em que se descontinuava o tecido institucional e fragilizava-se o pacto federativo entre os estados.

As políticas de desenvolvimento regional foram praticamente paralisadas, quando também foi deflagrada a “guerra fiscal”²⁹. Prevalciam as vantagens comparativas entre as unidades federativas que conciliassem facilidades à instalação de indústrias, empresas e capital financeiro. Com isso, as grandes corporações transnacionais passaram a eleger pontos de seu interesse e fazer exigências para que pudessem ampliar o processo de acumulação (VAINER, 2007b).

Além das condições materiais, técnicas e informacionais, fazia-se sempre necessária uma adequação política, alcançada por meio de subsídios financeiros, isenções fiscais, flexibilização de normas trabalhistas, ambientais, etc. Adotando essa orientação, diversos municípios passaram a disputar entre si os investidores, obedecendo uma nova ordem política e econômica.

A priorização e a disponibilização do território para as grandes corporações empresariais acabaram não apenas por prejudicar as empresas locais, mas também desvalorizaram as áreas que não foram “eleitas” no processo. Com isso, as assimetrias, tornaram-se ainda mais evidentes – neste contexto, não apenas na escala macrorregional, mas também na intra-regional. No âmbito econômico, os estados mais dinâmicos do Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), se distanciaram ainda mais dos demais estados, que permaneceram praticamente estagnados (GUMIERO, 2017).

Em nível nacional, destaca-se outra decisiva mudança em relação ao que acontecera nas seis décadas anteriores:

Grande parte das empresas e de seus empreendimentos territoriais não estão mais sob controle do Estado brasileiro. A privatização do Setor Elétrico, da CVRD, da CSN, da rede ferroviária, etc., ao lado da ausência ou fragilidade do planejamento em uma série de setores estratégicos, tem como consequência o império de opções e decisões de empresas privadas, estas sim tornadas soberanas (VAINER, 2007b p. 11).

O modelo econômico adotado, que priorizou a privatização dos setores responsáveis pela infraestrutura nacional, resultou na ampliação da subordinação dos processos de planejamento e controle territorial ao capital transnacional. Com objetivos aquém das disparidades inter e intra-regionais, a nova dinâmica passou a suplantir uma

²⁹ Expressão que simboliza a disputa entre municípios e estados para atrair capitais (SANTOS, 1999).

forte tendência à fragmentação. Além da Guerra dos Lugares, Carlos Vainer afirma que os vetores desse processo são os Grandes Projetos de Investimento (GPI's) e o Velho Regionalismo que continuam coexistindo juntamente com as novas Redes de Clientela-Patronagem.

Retomou-se a reconcentração industrial produtiva ou no mínimo, pode-se dizer que houve a interrupção da desconcentração: a região Sudeste voltou a despontar no cenário da economia brasileira, enquanto o Nordeste voltou a perder posição.

Mesmo sem ir tão longe, estudo recente da Confederação Nacional da Indústria, com base em dados da Fundação Getúlio Vargas, confirma a hipótese de que, no mínimo, se interrompeu a desconcentração e, entre 1990 e 1995, a região Sudeste não só deixa de perder posição relativa da produção nacional – trajetória que percorreu nas duas últimas décadas – como volta a ganhar importância na economia brasileira (passando de 60% a 63% seu peso no PIB do Brasil), o mesmo acontecendo com os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, as duas maiores bases econômicas do país. O Nordeste volta a perder posição (CNI, 1996), o que é confirmado por recentes estimativas da Sudene (1996) (ARAÚJO, 1997 p. 25).

O território nacional passou a ser visto a partir dos seus espaços econômicos mais dinâmicos articulados de fora e para fora. Com isso, os projetos prioritários de infraestrutura econômica passaram a objetivar a integração dos espaços brasileiros mais dinâmicos ao mercado externo. “Estes foram concentrados no Sul-Sudeste, em especial ao Mercosul e ao restante da América do Sul, na fronteira Noroeste, e em pontos dinâmicos do Nordeste e do Norte” (ARAÚJO, 1997, p. 30). Essa orientação estratégica secundarizou a integração interna do Nordeste e, portanto, a Transposição do Rio São Francisco foi mais uma vez deslocada do eixo das discussões.

Entre 2003 e 2016, os governos petistas estiveram orientados em prol da retomada de uma política industrial com ampliação dos serviços públicos. O primeiro mandato iniciou a estruturação de um novo pacto político popular e nacional³⁰, cuja intenção era criar um capitalismo brasileiro tido como “um novo desenvolvimentismo social democrático” (BRESSER-PEREIRA, 2013 p. 21).

Contando com apoio da maioria dos governadores do Nordeste³¹, Lula tornou a Transposição do Rio São Francisco uma das ações prioritárias no seu governo, que

³⁰ Ainda no primeiro mandato, Lula “criou um órgão formal, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da presidência da República, para o qual chamou um representativo número de empresários, de líderes sindicais, de líderes associativos, de burocratas públicos e de intelectuais” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 22).

³¹ Em 2000 havia sido criado o Fórum Anual de Governadores do Nordeste, instância que discute ações integradas de desenvolvimento da região. O Nordeste é o segundo maior colégio eleitoral do país.

passou oficialmente a ser denominado Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF). Como um investimento em infraestrutura econômica, passou a ser visualizado inclusive como um dos símbolos da retomada de uma *construção interrompida* ³² da nação brasileira. Ao locar um grande investimento do Nordeste, o governo alegava que estava combatendo o aprofundamento da heterogeneidade herdada do passado recente.

Ciro Gomes, ex-governador do Ceará, e então Ministro da Integração Nacional, foi incumbido de reformular o projeto. Ele e o então senador e ex-governador do Ceará, Tasso Jereissati, lideraram um grupo de empresários industriais no estado, os quais se autointitulavam como responsáveis pela superação do coronelismo e do clientelismo ³³. Opondo-se a esse argumento, Vainer (2007b) afirma que:

Regionalismo e clientelismo tradicionais, longe de serem meros fantasmas de um passado que teima em assombrar nossa sociedade e nosso Estado, por paradoxal que pareça, se reatualizam e enrijecem a partir do momento em que a democratização reforça o papel das eleições e, em consequência, daqueles chefes e grupos políticos locais ou estaduais que conseguem montar máquinas eleitorais eficazes. Evidentemente, o problema não está nas eleições e, menos ainda, na democracia; ao contrário, está, pelo menos em parte, no déficit de democracia que consagra um Estado que permanece fora do alcance de controles sociais efetivos. (VAINER, 2007b, p. 15)

Para Amaral Filho (1993, p. 13) o que ocorreu no Ceará foi “a conversão de um Estado interventor de natureza oligárquica e utilitarista, para um Estado interventor de natureza burguesa, ou seja, com uma essência urbana, mercantil e universalista”. A partir da década de 1980 os governos cearenses, mesmo tendo rompido com a elite agrária, mantiveram a forma excludente de mobilizar politicamente os trabalhadores e movimentos sociais, assim como faziam seus antecessores.

Para alcançar seus intentos, esse grupo realizou investimentos maciços em mídia, objetivando mudar a imagem negativa do Estado, construindo também um arsenal ideológico em torno da Transposição do São Francisco. Utilizaram-se recursos públicos para estimular a Rede Globo de Televisão a gravar a novela *Tropicaliente* na região de Fortaleza, em 1994. Duas escolas de samba no Rio de Janeiro, a Imperatriz Leopoldinense (1995) e a Estação Primeira de Mangueira (2006) também foram patrocinadas. O samba

³² Expressão cunhada por Furtado (1992) ao se referir à inserção seletiva e subordinada do país no novo circuito econômico global, marcada entre outros aspectos pelo abandono das áreas de exclusão (ditas não-competitivas) e pela tendência à fragmentação em um espaço historicamente desigual.

³³ Embora possua diferentes contornos, dependendo dos regimes políticos e níveis de desenvolvimento econômico das sociedades onde ocorre. O mandonismo, como também é conhecido, representa no Brasil um dos traços marcantes do Coronelismo surgido na República Velha (1889-1930), movimento que persistiu no Nordeste até por volta dos anos de 1950 (GONDIM, 1998).

enredo da Imperatriz exaltava o Ceará, considerando-o como “novo eldorado”³⁴ brasileiro, enquanto a da Mangueira defendia a Transposição do São Francisco e transformava a agricultura irrigada na esperança do sertão (ARAÚJO, 2012). As ações realizadas pelo Governo cearense constituem ferramentas de disseminação de ideias com alto poder de persuasão:

Essas histórias – Vou com destino ao Ceará / Em busca de um novo eldorado... (Imperatriz) / Um brinde à exportação... (Mangueira) – se tornam alegorias de carnaval, mas não casuisticamente. São alguns dos mecanismos de disseminação ideológica. As mensagens das canções das escolas de samba se capilarizam através das redes de comunicação em todo o país, afinal, elas possuem alta visibilidade midiática por se propagarem no cotidiano por meio de inúmeras repetições (ARAÚJO, 2012, p. 70).

Houve um planejamento voltado para transformar a imagem do Ceará perante a opinião pública como sendo um local promissor. Os discursos incluíam a transposição e a agricultura irrigada como medidas necessárias para potencializar o crescimento econômico. Tais estratégias foram fundamentais para a consolidação da imagem positiva de que gozava na época o ministro Ciro Gomes, como representante de um estado importante para o Brasil, tido como industrializado, moderno e com turismo desenvolvido. Nesse momento, a Transposição do São Francisco tornou-se pauta nacional, ao mesmo tempo em que era apontada como necessária para o desenvolvimento do país.

Surgiram críticas e manifestações opostas ao projeto que apontavam para a desnecessidade da obra, sobretudo nos meios técnico e acadêmico. Segundo esses críticos, havia disponibilidade suficiente de água na bacia receptora, e assim a adoção de outras medidas seria a alternativa mais adequada. Preconizavam as ações de convivência com a seca que vinham sendo desenvolvidas sob o argumento de que essas, envolviam menores custos sociais e financeiros, devido à minimização significativa dos impactos socioambientais, quando comparadas à obra da transposição (ASSECCAS, 2014; BRITO, 2013).

Mesmo assim, os planos de Ciro foram sendo fortalecidos, sobretudo pela mudança nas composições político-partidárias. Cita-se o exemplo da Bahia, tradicionalmente opositora ao projeto, representada pelo decano político Antonio Carlos Magalhães (ACM), que foi substituído pelo governador pelo PT, Jaques Wagner, em 2007. Este havia sido ministro das Relações institucionais durante a primeira fase do governo Lula e foi o responsável pela mediação do conflito com Dom Cappio, bispo considerado o maior opositor do projeto.

³⁴ Expressão que representa lugar promissor.

Contornado o conflito com a Igreja Católica, ampliou-se o apoio popular em torno da Transposição do São Francisco. Assim, em abril de 2005 o IBAMA ³⁵ concedeu a Licença Prévia ³⁶ para a realização da obra, seguida da aprovação da Agência Nacional de Águas (ANA) ³⁷. Dentre os requisitos para a outorga da água, destacam-se os incisos III e IV do Artigo 1º que determinam:

III – vazão firme disponível para bombeamento, nos dois eixos, a qualquer tempo, de 26,4 m³/s, correspondente à demanda projetada para o ano de 2025 para consumo humano e dessedentação animal na região; e

IV – Excepcionalmente, será permitida a captação da vazão máxima diária de 114,3 m³/s e instantânea de 127 m³/s, quando o nível de água do Reservatório de Sobradinho estiver acima do menor valor entre:

a) nível correspondente ao armazenamento de 94% do volume útil; e

b) nível correspondente ao volume de espera para controle de cheias.

Parágrafo único. Enquanto a demanda real for inferior a 26,4 m³/s, o empreendimento poderá atender, com essa vazão, o uso múltiplo dos recursos hídricos na região receptora. [Grifo nosso].

Ficou estabelecida uma vazão bem inferior aos projetos anteriormente elaborados; contudo, o volume de 26,4 m³/s continuava superior aos 25 m³/s previstos no Plano Decenal da Bacia do Rio São Francisco. Assim, o projeto corria o risco de não receber a licença de instalação. A saída adotada foi alterar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), redirecionando e distribuindo os volumes de água. Ficou determinado que “24 m³/s seriam para o abastecimento humano, 14 m³/s para o uso industrial e 89 m³/s para projetos agrícolas”, totalizando 127 m³/s (BRASIL, 2004, p.50). Várias medidas contra o IBAMA, a ANA e a União ³⁸ foram ajuizadas; no entanto, todos os processos foram revogados pelo Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2006 ³⁹. Tal decisão foi seguida da emissão da licença de instalação em março de 2007, quando a obra (Figura 5) foi finalmente iniciada.

³⁵ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente.

³⁶ IBAMA/MMA - ADM. CENTRAL, 02001.003718/94-54SMA.

³⁷ Resolução nº 411/2005.

³⁸ Ações Cíveis Públicas 2005.38.00.002238-0 e 2005.3800.002537-2; Ação Cautelar 2004.33.00.024189-5; Ações Cíveis Públicas 2005.33.00.000008-0, 2001.33.00.005779-0 e 2005.33.00.020557-7.

³⁹ A decisão está disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ACO876.pdf>.

Figura 5 - Mapa atual da obra da Transposição do Rio São Francisco

Fonte: Senado (2017)

Destaca-se um fato importante no apoio à implementação da transposição. Lula, após eleito, mostrou-se disposto a cumprir acordos internacionais anteriormente assumidos e prometeu dar continuidade à política macroeconômica que vinha sendo adotada. Sua chegada ao poder, após várias tentativas, foi alcançada também por meio de alianças políticas e empresariais inéditas na história do Partido dos Trabalhadores (NUNES, 2014).

Uma diferença importante foi notada a partir da ampliação do debate regional, agora acompanhado por discussões em torno de políticas de cunho territorial e (re)criação de instituições voltadas para o planejamento regional. O Estado voltou a ter um papel indutor do desenvolvimento, por meio de uma estratégia nacional pautada na intervenção moderada da economia. Para isso, lançou-se mão de uma série de medidas de política industrial, dentre as quais estavam as obras de infraestrutura. A partir do *boom das commodities*, ocorreu o reestabelecimento “do crescimento econômico compatível com o da aceleração da economia mundial, o embrião de um capitalismo de Estado” (MARTINS, 2018).

Essas e outras iniciativas alavancaram um movimento bastante necessário no sentido de vencer o caráter setorial e fragmentado das políticas públicas brasileiras.

Ocorreram avanços importantes, sobretudo no diagnóstico mais aprofundado das problemáticas socioespaciais, que resultou na elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2007 e, mais tarde, na estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) ⁴⁰.

Além da inovação no tratamento multiescalar da questão regional brasileira, Brandão (2014 p. 339-340) afirma que nos governos de Lula houve programas e ações que se constituíram em “verdadeiras políticas regionais implícitas, que acabaram beneficiando indireta e desproporcionalmente às áreas com menores ritmos de crescimento”. Foram também realizados diversos estudos que subsidiaram a implementação de programas de transferência de renda, expansão do ensino superior, valorização do salário mínimo, crescimento do número de empregos e expansão do crédito para o consumo.

Por outro lado, vários aspectos da PNDR não avançaram, como a política industrial e a reprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Da mesma forma, não ocorreram as reformas agrária, fundiária, tributária e urbana, assim como também foi postergada a urgente necessidade de repactuação federativa, em todos os níveis de governo (ALVES, 2017). Estas questões foram acompanhadas pela implementação insuficiente da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) ⁴¹ e pelo abandono da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) ⁴². O Governo Federal ignorou ou relegou para segundo plano as orientações contidas nesses mecanismos, os quais não foram incorporados adequadamente ao planejamento estatal.

E mesmo quando as diretrizes dessas iniciativas de planejamento territorial foram minimamente incorporadas aos conteúdos de planos de ação do governo, o foram de maneira retórica, frequentemente reduzidas a um caráter de intenções, ou assumiram um papel secundário dentro da gestão (LEITÃO, 2009, p. 180).

⁴⁰ O SNDR foi estruturado em quatro âmbitos de governança: 1) estratégico (Conselho Nacional de Integração de Políticas Regionais e Territoriais); 2) tático (Câmara de Gestão de Políticas Regionais e Territoriais); 3) operacional (27 Comitês Estaduais de Gestão de Políticas Territoriais e Regionais); 4) programático ou das novas institucionalidades (Agências, Consórcios, Fóruns, etc.).

⁴¹ Adeodato (2010) defende que no contexto da PNDU, aprovada no Governo Lula, houve avanços na democratização e abertura à participação social e liberdades políticas. Por outro lado, a política pouco se efetivou na prática, devido à permanência de velhas ideologias, que se revestem de novos discursos, mantendo problemas que parecem crônicos: o clientelismo e o patrimonialismo.

⁴² A tese de Cintia de Souza Alves analisa o contexto histórico da PNOT, observando o contexto histórico que lhe deu forma e conteúdo, bem como delimitou seu ritmo de desenvolvimento e impediu sua implementação. Assim como outras intervenções e ações federais, a PNOT não passou de uma tentativa frustrada de mudança, cuja paralisação ainda continua sendo ocultada. “Mas ela aconteceu” (ALVES 2017, p. 139).

Um gama de fatores intrínsecos e extrínsecos, estruturais e conjunturais teriam influenciado tais decisões, entre os quais se destaca a própria formação social do país. Segundo Alves (2017, p. 145) ainda persiste a cultura do:

(...) imediatismo, do latifúndio, da matriz produtiva agro-mineral exportadora, do clientelismo, do padrão precariedade-privilégio, da fragmentação do planejamento, visíveis no abandono de certas políticas, assim como no privilegiamento de outras intervenções (políticas, planos e, sobretudo, dos programas espaciais). Isso se tornaria visível em 2007 e indubitável nos pós 2007. (ALVES, 2017, p. 145).

Embora tenha havido um número considerável de propostas – que sinalizavam mudanças importantes, sobretudo relativas ao envolvimento e participação da sociedade –, os avanços foram lentos e sem grandes progressos. Havia disputas entre projetos conflitantes que estavam socialmente e estruturalmente presentes – como, por exemplo, o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ⁴³. A priorização pelo segundo demonstra que havia contradições e revela discrepâncias nas ações de planejamento realizadas em diferentes ministérios, uma vez que o PNHIS foi relegado ao mero plano de intenções (LEITÃO, 2009).

O PAC, iniciado em 2007, anunciado como mecanismo impulsionador da economia, capaz de melhorar o ambiente de investimentos, consubstanciou o projeto governamental petista para incentivar a produção e crescimento da economia. Entre seus objetivos estava a redução das desigualdades regionais e o consequente desenvolvimento territorial brasileiro. Embora muitas vezes revestida por novos discursos, a abordagem territorial do Estado brasileiro se manteve ancorada em antigas práticas e ideologias como o clientelismo e o patrimonialismo ⁴⁴, que continuaram no país privatizando a esfera pública (LEITÃO, 2009).

A paralisia da PNDR foi também um dos fatores que implicou na setorização e propagação da polarização de investimentos do PAC e BNDES no Nordeste.

⁴³ O argumento centrava-se na necessidade de dinamizar a economia com uma série de investimentos em infraestrutura (energia, rodovias, saneamento básico, habitação).

⁴⁴ Ermínia Maricato afirma que, além de ser condição para a concentração de poder, o patrimonialismo explica a captura da esfera pública por interesses privados. Segundo a autora: “O Estado, assim instrumentalizado, gera uma burocracia exagerada cuja principal finalidade não é a regulação impessoal de processos e procedimentos baseados na lei, no mérito e na eficiência (para a acumulação de capital), mas a garantia do poder baseado em relações de troca” (MARICATO, 2006 p. 211-212). Compreender como operam as relações sociais marcadas pelo patrimonialismo leva a entender como se processa a cultura de acumulação de terras e imóveis que trava inclusive o desenvolvimento do país.

O PAC e os estímulos do BNDES passaram a gestar recursos para as macrorregiões, sob a percepção de implementar polos de dinamismo econômico, centralizaram suas ações em sub-regiões dinâmicas, em setores como infraestrutura, indústria siderúrgica, petróleo e em alguns estados na infraestrutura social e urbana, com ênfase no Programa Minha Casa Minha Vida. (GUMIERO, 2017, p. 205).

Na região, a estratégia de crescimento econômico mobilizada pelo Governo Federal foi concentrada em grandes empreendimentos, e não ocorreu o propalado transbordamento dos efeitos progressivos para o entorno. Segundo Gumiero (2017), entre 2007 e 2014 manteve-se a perspectiva de investimento nos polos dinâmicos localizados na Bahia, Ceará e Pernambuco, gestados nos governos anteriores ⁴⁵, uma vez que os maiores volumes de recursos haviam sido destinados para o Polo Petroquímico de Camaçari (BA), Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP (CE) ⁴⁶ e Complexo Industrial e Portuário de Suape (PE).

Essa foi uma das razões que estimulou um número significativo de pesquisas no meio técnico e científico que apontavam incoerências entre o discurso e prática do projeto da Transposição do Rio São Francisco. Segundo Suassuna (2008) havia uma série de estudos que apontavam para a adoção de outras medidas, que demandavam um volume menor de recursos e apresentavam um número reduzido de impactos socioambientais em relação à proposta apresentada. Nessa época, a diretoria da Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco (CBHSF) também reiterou sua resistência ao projeto, alegando que o Governo Federal, além de atropelar as audiências públicas e acelerar o processo de licenciamento ambiental, estava ignorando as novas ações ajuizadas (HENKES, 2014).

⁴⁵ O maior exemplo é a Refinaria Abreu e Lima, inserida no Complexo Industrial Portuário de Suape. Este empreendimento recebeu a maior quantia de investimentos oriundos do PAC e do BNDES, totalizando R\$ 41,375 bilhões e R\$ 13,026 bilhões respectivamente. Tornou-se o maior subsídio aplicado entre os estados do Nordeste, no período 2007 a 2013 (GUMIERO, 2017).

⁴⁶ Construído há mais de uma década, o CIPP foi planejado para atender grandes indústrias nacionais e multinacionais, das quais se destacam a Companhia Siderúrgica, que surgiu com a parceria entre a Transnacional Vale S.A e as sul-coreanas Dougkuk Steel Mill Corporation e Pohang Iron and Steel Company. Também está sendo construída uma refinaria de petróleo (Premium II) da Petrobrás e duas usinas termelétricas, sendo uma do consórcio realizado entre o Grupo EDP - Energias de Portugal com o Grupo EBX e a outra (UTE Pecém II) do Grupo EBX. Existe ainda a previsão de instalação de diversas empresas de produção de cimento, cerâmica, plástico e materiais industriais que darão suporte às indústrias (NUNES, 2014).

A entidade também defendia que as Forças Armadas ⁴⁷, então responsáveis pela construção, estavam sendo empregadas apenas para criar um cenário de fato consumado, pois costumavam realizar ações de intimidação aos protestantes. Segundo os membros do Comitê, o objetivo do Exército era enfraquecer e desarticular os movimentos de oposição acampados próximo ao canteiro de obras.

A Diretoria Colegiada do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, reunida em Brasília, reitera a sua posição contrária ao Projeto de Transposição e lamenta que o Governo Federal esteja dando início às obras sem aguardar o exame de mérito das diversas ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal além de atropelar o diálogo prometido pelo próprio Presidente da República e que foi interrompido pela ânsia de executar o projeto a qualquer custo, inclusive valendo-se do Exército Brasileiro para criar um fato consumado quanto ao início da transposição. A direção do CBHSF aproveita a oportunidade para manifestar, dentro da lei, sua solidariedade à população e às entidades da sociedade civil que estão acampadas em Cabrobó, como último gesto de pleno exercício da cidadania que resta àqueles que discordam do projeto e cujos argumentos e reivindicações não foram, até o momento, devidamente considerados pelo Governo Federal. (HENKES, 2014, p. 508, *apud* CBHSF, 2007).

O fato é que as inúmeras manifestações contrárias, tanto as populares quanto as científicas, não foram capazes de parar o início da obra que seguiu em meio a protestos. Não se pode deixar de reconhecer que houve um considerável avanço marcado pela inclusão do diálogo institucional com a sociedade civil. Para que o projeto fosse realizado, foram realizados fóruns de consulta pública voltados para a inserção das demandas sociais na agenda governamental. Esse movimento, porém, não teve forças suficientes para suplantar os ideais deste projeto que, assim como outros projetos, demonstra a estratégia de investimentos federais, voltados para subsidiar empreendimentos localizados nos espaços mais dinâmicos do país.

No Brasil, a transformação das estruturas produtivas regionais provocou uma certa complementaridade inter-regional, resultando em uma maior integração produtiva. Como contrapartida, ocorre a ampliação da heterogeneidade intra-regional, acompanhada pela especialização produtiva (CARLEIAL, 1993). ARAÚJO (1997) demonstra que no Nordeste, da mesma forma, as transformações da economia brasileira modificaram a realidade da região, pois a diferenciação entre os estados foi ainda mais

⁴⁷ Na época, o Ministério da Integração Nacional repassou ao Exército cerca de R\$ 20 milhões para que os militares construíssem duas estradas de acesso à área de captação, além das primeiras estações de bombeamento (HENKES, 2014).

ampliada. Quando não comandada pelo Estado, a fragmentação territorial foi por ele reforçada, e assim surgiram diversas *áreas dinâmicas de modernização intensa* ⁴⁸, convivendo ao mesmo tempo com *áreas tradicionais* ⁴⁹, cuja resistência à mudança permanece sendo a marca principal do ambiente socioeconômico nordestino.

Diretamente influenciado por essa perspectiva de planejamento territorial, o PISF surge como vetor de fragmentação territorial ⁵⁰ que reforça a contradição entre integração e regionalização no Brasil, sobretudo quando se observa sua evidente priorização de atendimento aos estados do Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Ele replica uma das principais marcas dos processos de formação sócio-espacial do país, que ao mesmo tempo em que (re)produz um espaço nacionalmente integrado, o faz sobre bases diferenciadas (ARAÚJO, 1993, 1997; CARLEIAL, 1993; SANTANA, 2011).

A análise do arranjo do projeto, bem como do estudo de impacto ambiental, iluminará aspectos que demonstram as estratégias adotadas pelo Estado durante o processo de planejamento e licenciamento da obra. Estes elementos trazem à superfície uma série de lacunas e fragilidades que demonstram tanto a priorização dos polos produtivos quanto uma abordagem territorial inadequada nos espaços com dinâmica econômica menos evidente.

1.1 - O Projeto de Integração do Rio São Francisco

Segundo o Ministério da Integração Nacional, o PISF constitui a maior obra de infraestrutura hídrica do País ⁵¹, compondo o conjunto das ações vinculadas à Política Nacional de Recursos Hídricos. Um dos objetivos do empreendimento, propagados pelo Governo Federal, seria ampliar a oferta de água para garantir o atendimento ao Nordeste Setentrional. Esse objetivo seria alcançado por meio da complementação dos açudes existentes na região, e assim seriam reduzidas “as diferenças regionais causadas pela

⁴⁸ Entre essas estão: o Complexo Minero Metalúrgico de Carajás, Polo Agroindustrial de Petrolina-Juazeiro, Polo Agroindustrial dos Cerrados Baianos, Maranhão e Piauí, Polo de Fruticultura do Rio Grande do Norte, Complexos Industriais do Pecém e de Suape, além dos diversos polos turísticos implantados nas principais cidades litorâneas do Nordeste.

⁴⁹ São formadas pelas zonas cacauzeiras, canavieiras e o sertão semiárido.

⁵⁰ Vainer (2007b) considera que os vetores da fragmentação territorial são todas as práticas e dinâmicas que resultam de processos decisórios políticos.

⁵¹ O Governo Federal afirma que o empreendimento vai garantir a segurança hídrica de 12 milhões de pessoas, até o ano de 2025, em 390 municípios nos estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, além de 294 comunidades rurais às margens dos canais. O sistema propõe transpor águas do Rio São Francisco para perenizar a oferta hídrica nos rios e açudes dos Estados receptores, que deverão realizar a distribuição por meio de estruturas complementares (BRASIL, 2016).

oferta desigual da água entre bacias e populações” (BRASIL, 2004, p.25). Essa passagem demonstra que o Governo Federal considera a ampliação da oferta de água como sendo um mecanismo capaz de promover a redução das desigualdades regionais.

Uma das estratégias de aceitação e convencimento adotadas pela versão atual do projeto consiste na substituição da palavra “transposição” pelo emprego do termo “integração” na sua nomenclatura oficial. Quando analisada juntamente com o mapa ilustrativo que representa o sistema de integração (Figura 6), percebe-se uma prática comumente adotada no mercado, pautada por um discurso que aglutina interesses diversos em torno de um produto, de forma a torná-lo universal, mesmo que atenda a interesses específicos. Assim, sua aceitação se deu por diferentes setores da sociedade que, em termo de projetos políticos, constituem adversários históricos (SCOTTO, CARVALHO & GUIMARÃES, 2007).

Figura 6 - Sistema de Integração das Águas no Nordeste Setentrional

Fonte: Brasil (2016)

As águas transportadas passaram a ser consideradas por muitos brasileiros como a grande solução para a seca e também como a força motriz para o desenvolvimento do semiárido:

A disponibilidade de água é, sem dúvida, o fator determinante da pobreza ou da riqueza na região. Os efeitos das secas sobre o setor produtivo agropecuário e sobre o modo de vida das populações são aterradores e determinantes da estagnação econômica generalizada, das enormes dificuldades para a sobrevivência, das condições de saúde inadequadas e do acelerado esvaziamento populacional das zonas rurais (BRASIL, 2004 p. 116).

Esse discurso foi disseminado pelo Governo Federal, que considera o PISF como um empreendimento destinado “à busca de solução para os graves problemas acarretados pela escassez de água na região, que tornam inviável a sobrevivência em condições dignas dessas populações, gerando situações de pobreza e miséria” (BRASIL, 2016).

O trecho acima, extraído do sítio eletrônico oficial do projeto, quando analisado juntamente com o *slogan* empregado para legitimá-lo (“*São Francisco: água a quem tem sede*”), demonstra o emprego de uma estratégia de convencimento pautada no discurso tradicional regionalista, que transforma o fenômeno natural da seca no seu principal argumento. Ao transformá-la num processo que atinge a todos “igualmente”, a solução adotada acaba por tornar-se um elo de unificação que aglutina interesses diversos e acaba por reforçar a secular questão nordestina por excelência, conhecida como indústria da seca ⁵².

Para que fosse aceito pela sociedade, o projeto precisou construir uma imagem positiva e, conforme demonstrado na seção anterior, demandou um longo trabalho e custou altas cifras aos cofres públicos. Para Araújo (2012), uma das formas de comunicação em massa voltada para o convencimento acerca de uma ideia se dá pela manipulação da mídia, que elabora e distribui mapas e croquis com informações que conduzem a interpretações voltadas para atender os interesses dos seus idealizadores.

Um exemplo disso pode ser observado na forma como passou a ser ilustrado o percurso das águas transpostas no Ceará (Figura 7). O mapa, divulgado por um dos jornais de maior circulação no Estado, não revela sua destinação final.

⁵² Expressão cunhada pelo jornalista Antônio Callado no livro *Tempo de Arraes*, publicado em 1979. Ele denunciou a corrupção envolvendo políticos e a elite regional nordestina em torno da implementação de recursos públicos na região, entre o final da década de 1950 e o golpe militar em 1964.

Figura 7 - Percurso das águas transpostas no Ceará

Fonte: Elaborado pelo autor, com imagem obtida no jornal *O Povo Online* (2017)

Ao alcançarem a barragem em Jati, as águas da Transposição correrão por riachos e rios em duas direções. Uma delas vai levar água para toda a região do Cariri, passando pelo rio Cariús, afluente do Jaguaribe, chegando até o açude Orós (ADECE, 2019a). A outra terá a mesma origem, porém correrá pelo riacho Seco, depois pelo Rio Salgado, alcançando o Castanhão. De lá, seguirá pelo Eixão das Águas, passando pela Região Metropolitana de Fortaleza até chegar ao Complexo Industrial do Pecém (ADECE, 2019b).

Segundo dados coletados junto a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará – COGERH, quando todas as instalações previstas no que já é considerado um dos maiores parques industriais do Nordeste estiverem concluídas, o empreendimento deverá consumir mais de 5.000 litros de água por segundo. Esse volume corresponde aproximadamente a metade da água que é destinada para a população dos quatro maiores municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (Fortaleza, Caucaia, Maracanaú e Euzébio), estimada segundo o IBGE (2017) em mais de 10 milhões de habitantes para o ano de 2018. Tal fato chama a atenção, pois em nenhum momento o

empreendimento foi mencionado nos estudos ambientais, mesmo tendo sido planejado há mais de 20 anos ⁵³.

A análise do arranjo que subsidiou a implantação da obra em si revelou que as modificações realizadas no projeto não cessaram na fase de aprovação. Em 2011, segundo o Ministério da Integração Nacional, a maior parte das obras estava abandonada pelas empreiteiras responsáveis, as quais reivindicavam a revisão dos valores contratados. Foi então proposta a redivisão do sistema, quando os dezesseis lotes anteriores foram transformados em apenas seis. Estes passaram a ser denominados como “metas” e discriminados como: 1N, 2N e 3N para o Eixo Norte e 1L, 2L e 3L para o Eixo Leste (Figura 8). A partir dessa reformulação, o Ministério da Integração Nacional realizou novas licitações e as obras foram retomadas no final do ano seguinte.

Figura 8 - Divisão da obra em eixos, Norte e Leste

Fonte: Diário do Nordeste (2017).

⁵³ Em 1995 foi instituída a Lei Estadual n.º 12.536 que criou a Companhia de Integração Portuária do Ceará (Cearáportos), a fim de viabilizar a implantação do Complexo Portuário e Industrial do Pecém e fomentar a economia da região.

Essa análise demonstrou que, com exceção dos locais de captação da água, denominados “trechos de aproximação”, a obra em sua totalidade tem sido executada por empresas privadas. Esta constatação reforça os argumentos defendidos pela Diretoria do Colegiado do Comitê da Bacia do Rio São Francisco, de que o emprego das Forças Armadas se tratava de uma estratégia do Governo Federal para intimidar os manifestantes contrários ao início das obras e para convencer a opinião pública de que o PISF era um fato consumado, não cabendo mais discussões.

Em relação ao tema da organização social, o diagnóstico do EIA (Estudo de Impacto Ambiental) relativo ao meio socioeconômico (item 6.5) reconheceu que a área de estudo apresenta organização social diversificada e elencou, como principais problemas: “a escassez de recursos hídricos, a luta pela posse da terra e a implementação de projetos complementares às carências existentes” (BRASIL, 2003 p. 6-361).

Foi descrito que, se houver a manutenção desse quadro, a tendência é de consolidação ou mesmo de aprofundamento da crise, com intensificação do êxodo rural. Como solução, o estudo aponta que os impactos gerados pelo PISF deverão influenciar decisivamente na reversão desse processo.

As análises desenvolvidas mostram claramente que condições de disponibilidade hídrica ampliadas, associadas à desconcentração da posse da terra, constituem uma combinação de fatores que tem importante impacto sobre a capacidade de fixação de populações no campo. (BRASIL, 2003, p.6-330).

Embora o monopólio de terras na região já venha sendo denunciado há bastante tempo (FURTADO, 1976; OLIVEIRA, 1981) o projeto não apresenta análises aprofundadas sobre essa questão, resumindo sua importância à citação do trecho acima.

O estudo reconhece o risco de o PISF promover ampliação do preço da terra, e que a oferta hídrica sem a reforma agrária induz a pressões concentradoras, já que ainda estão presentes na região traços visíveis da estrutura agrária tradicional e oligárquica do interior do Nordeste. Porém, a solução é simplificada em uma “ampla divulgação das características do empreendimento (de forma a minimizar a especulação imobiliária) com intensificação das ações de incentivo por parte das administrações estaduais” (BRASIL, 2003, p. 6-330).

Para que se tenha uma ideia, Medeiros et al. (2012) desenvolveram um estudo ⁵⁴ sobre a concentração da posse da terra na região Nordeste e, em especial, no Ceará. A pesquisa analisa o período entre 1970 a 2006 e conclui que, do ponto de vista da posse da terra, o Nordeste apresentou poucas alterações e continua apresentando um perfil bastante concentrador. Especificamente sobre o Ceará, os autores observaram que o estado apresentava a menor concentração entre 1970 e 1980. Porém, em 2006, alcançou a terceira posição entre os que mais concentram terra na região. Verificou-se que o número de estabelecimentos agropecuários se manteve praticamente estável, “crescendo cerca de 0,67%, saindo de 339.217 para 341.479 estabelecimentos na última década. Em contrapartida, a área dos estabelecimentos reduziu-se 11,62%, passando de 8.963.841 ha para 7.922.214 ha” (MEDEIROS et al., 2012).

Aguiar et al. (2006) observaram que a ampliação da concentração fundiária no Ceará se deu a partir da década de 1980, em virtude dos benefícios e incentivos governamentais dirigidos para a modernização da agricultura (crédito subsidiado, isenções fiscais, etc.), entre outros aspectos. Esses incentivos privilegiaram as grandes propriedades, intensificando-se as áreas destinadas para a agropecuária extensiva – o que levou à redução dos empregos, precarização do trabalho e ampliação da migração campo-cidade.

Essa redução tem sido explicada a partir das transformações territoriais que têm ocorrido no Estado, tais como o processo de expansão da área urbana dos municípios, a criação de áreas de conservação ambiental e implantação de grandes projetos de infraestrutura (AGUIAR et al., 2006). A pesquisa apontou, ainda, que o tamanho médio dos estabelecimentos rurais foi reduzido consideravelmente entre 2006 e 1996, saindo de 26,40 ha para 20,79 ha. Nesse mesmo período:

O valor da mediana dos estabelecimentos também foi reduzido, passando de 3,71 ha para 2,77 ha. Isto significa que 50% dos estabelecimentos tinham área inferior a 2,77 ha em 2006. Da mesma forma, o valor da moda dos estabelecimentos foi reduzido, saindo de 2,80 ha para 2,16 ha, ou seja, 2,16 ha era o tamanho da área que correspondia ao maior número de estabelecimentos no ano de 2006 (MEDEIROS, et al., 2012, p. 211).

Com base nesses índices, os pesquisadores confirmam a predominância de pequenos estabelecimentos agrícolas no estado, que mantém uma estrutura fundiária

⁵⁴ Os autores analisam as transformações na estrutura fundiária tomando por base os dados dos censos agropecuários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referentes os anos de 1970, 1975, 1980, 1985, 1996 e 2006.

altamente concentrada e rígida, sem alterações significativas a partir da década de 1970. Concluem que essa é uma característica predominante não só no Ceará, mas em todo o Nordeste.

O EIA (2003) não trata a questão com profundidade e, consequentemente, não indica medidas ou recomendações voltadas para regularização fundiária das terras rurais que têm sua dinâmica influenciada direta ou indiretamente pela obra. Há menção apenas do Programa Ambiental (PBA 19)⁵⁵, que trata da regularização fundiária restrita às áreas potencialmente irrigáveis, localizadas na Área Diretamente Afetada (ADA), demonstrando uma visão bastante limitada e fragmentada da questão.

Ao ignorar essa problemática, o Governo Federal foi novamente alvo de inúmeras manifestações contrárias que apontavam também para a irregularidade na posse das terras em todo o Nordeste. Em 2013, quando a obra já estava em curso, a União anunciou que iria priorizar o semiárido em suas ações de regularização fundiária. Segundo o Governo do Ceará, o Estado “está realizando uma política de cadastramento de imóveis rurais e regularização fundiária que serve de modelo para todo o país. No Ceará, mais de 70% das propriedades rurais já foram georreferenciadas” (CEARÁ, 2019).

Deve-se considerar que o cadastramento e emissão de títulos não são suficientes para garantir a permanência das famílias no campo. O que para o proprietário ou posseiro da terra possa parecer um benefício, pode estar atendendo a outros interesses e oportunizando outras operações. Além disso, o cadastramento e emissão de títulos podem ser entendidos como sendo um mecanismo fundamental para viabilizar o comércio de terras via financiamento bancário, dado principalmente pela oferta de informações disponibilizadas a partir do emprego de alta tecnologia no levantamento de dados obtidos por meios de sistemas de georeferenciamento. Tal mecanismo, assegurado por meio de parcerias entre instituições públicas e privadas, pode ainda fomentar o êxodo rural, por meio da alienação das propriedades rurais e “privatização maciça de terras públicas” (NUNES, 2014, p. 74).

A política de regularização não discute a concentração fundiária e, portanto, tende a beneficiar latifundiários e governos interessados na concessão das terras públicas. Esse tipo de ação, pautada especificamente no detalhamento e oferta de

⁵⁵ O programa objetiva executar o georreferenciamento e cadastramento das propriedades, com emissão de títulos para os 32 municípios receptores da obra, porém não considera as áreas de influência direta e indireta, excluindo, dessa forma, a maior parte da área de abrangência do projeto.

informações técnicas sobre as terras, permite que instituições financeiras como, por exemplo, o “Banco Mundial, tenham acesso a dados estratégicos sobre a malha fundiária brasileira e elabore orientações e ações para sua aquisição por parte de grandes grupos empresariais” (RESENDE & MENDONÇA, 2004, p. 10).

Esse tipo de empreendimento não é exclusividade do Brasil. O PISF foi inspirado em projetos realizados na Austrália, nos EUA, China, Espanha, Rússia, África do Sul e Peru ⁵⁶, onde foram desenvolvidas grandes construções, em sua maioria voltadas para a geração de energia elétrica e abastecimento de água.

Dado o considerável número de casos semelhantes, alguns preceitos internacionais foram moldados e adotados como essenciais para a realização desse tipo de investimento. A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (2004 *apud* IPEA, 2010, p.381-382) os resume seguinte forma:

- 1) A região receptora de água deve ter comprovada a escassez de água para o atendimento de suas necessidades; 2) os recursos hídricos da região de origem devem ser suficientes para satisfazer a demanda da transferência sem acarretar impedimento ao desenvolvimento futuro desta região. 3) os impactos ambientais ocasionados pela transferência de água devem ser mínimos para as regiões de destino e de origem; 4) os benefícios sociais para a região de destino devem ser compatíveis com o porte do empreendimento; 5) os impactos positivos gerados devem ser compartilhados, razoavelmente, entre as regiões de origem e destino.

Considerando os preceitos acima, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010) decidiu analisar o projeto do PISF e afirma que não há déficit hídrico em todos os Estados receptores, ocorrendo apenas em parte da bacia do rio Paraíba e nas bacias Brígida e Terra Nova (no eixo Norte) e Moxotó (no eixo Leste), em Pernambuco. A Bacia do São Francisco atenderá à demanda da Transposição, porém se faz necessária uma revisão das outorgas já concedidas para que se possa aproximar o consumo efetivo daquele que foi oficialmente outorgado.

A compensação para os estados doadores, resumida somente na revitalização do Rio São Francisco, além de não garantida, não é justa. Para tanto, foi indicada a realização de mais estudos ambientais voltados para identificar se as ações promovidas até o momento têm sido suficientes e alcançam também seus afluentes. O IPEA declarou ainda que o Ministério da Integração Nacional possivelmente superestimou os

⁵⁶ Neves e Cardoso (2009) realizaram uma breve análise da experiência internacional com projetos de transposição de águas.

benefícios, pois “as evidências indicam que a população atendida será menor do que a afirmada, a área irrigada, idem, e a redução dos gastos emergenciais também” (IPEA, 2010, p. 405).

Diante disso, para que se tenha uma melhor compreensão do processo de implementação do PISF, pretende-se agora aprofundar a análise do conteúdo previsto nos estudos ambientais que foram desenvolvidos visando seu licenciamento e aprovação. Acredita-se que um comportamento negligente na elaboração desses instrumentos, que não consideram essas nem outras questões importantes, foi decisivo no delineamento da abordagem territorial da obra.

1.2 - O processo de licenciamento ambiental da obra

A história recente da regulação ambiental no Brasil poderia ser narrada como uma trajetória continuada, embora não linear, de desconstituição política e institucional. Este processo tem suas raízes nas transformações econômicas, sociais, políticas e culturais que os submetem, em seu conjunto e diversidade, às dinâmicas da expansão do capitalismo a partir dos anos 1960. Inseridos nessa lógica, os grandes projetos de investimento são moldados e ao mesmo tempo tornam-se significativos vetores de transformações territoriais, desafiando a todos que se preocupam com a implementação de ações governamentais menos agressivas às populações e à natureza (VAINER, 2007b).

Ao mesmo tempo em que as estruturas de fiscalização, gestão e controle ambientais são constantemente modificadas, os grandes projetos de investimento continuam promovendo e impulsionando verdadeiros desastres socioambientais ⁵⁷ (WANDERLEY, 2016). Essa realidade não é exclusiva do Brasil, pois na Austrália, por exemplo, os impactos negativos resultantes dos projetos públicos de infraestrutura ainda são recorrentes (HOWITT, 1989; LOCKIE et al., 1999).

Os grandes projetos costumam ser implantados nas áreas rurais ou próximos a pequenos centros urbanos, onde passam a implicar profundas transformações na natureza e no modo de vida dos habitantes. Mesmo antes da implementação, a população começa a ter sua rotina modificada – o que se deve, entre outros processos, ao incremento da força de trabalho não residente, às alterações no uso e ocupação do

⁵⁷ Os rompimentos das barragens em Itabirito, Mariana e Brumadinho, ocorridos na última década, ilustram o triste cenário brasileiro.

solo e aos deslocamentos compulsórios frequentemente realizados durante a execução desse tipo de empreendimento (VANCLAY, 2017).

Mesmo que no contexto internacional as pesquisas científicas tenham trazido avanços significativos, os estudos ambientais (enquanto instrumento de planejamento e gestão dos efeitos dos grandes projetos) permanecem repletos de lacunas, distorções, omissões, exclusões e insuficiências. A regulação ambiental não tem acompanhado os avanços científicos; ao contrário, tem sido flexibilizada e limitada, espacial e temporalmente. No Brasil, ainda é comum surgirem “diagnósticos empobrecidos, avaliações que escamoteiam a complexidade de impactos sociais cumulativos, indiretos e de segunda ordem e que resultam em medidas mitigadoras ou compensatórias insuficientes” (CAROLINO, 2016, p.2).

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), enquanto principais porta-vozes do PISF, são considerados pelo Governo Federal como portadores de uma suposta autoridade científica. Segundo Bourdieu (2003), estes instrumentos tratam-se na verdade de um “guarda-chuva” que incorpora uma variedade de discursos técnicos, científicos e políticos, englobando interesses das mais diversas clientelas. Por constituírem uma síntese importante dos discursos governamentais em torno do projeto, ambos foram adotados como fontes principais (não exclusivas) de informação para esta etapa da pesquisa.

O resultado da análise demonstrou que há uma grave inconsistência no atendimento a uma questão importante prevista na Resolução CONAMA n. ° 01/86. Em seu *caput* e inciso I, esta determina que o EIA deverá “contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização da obra, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto”. O RIMA não apresentou alternativas, senão a construção do empreendimento em si, sendo que todas as outras possibilidades, defendidas pelos que são contrários à Transposição, foram consideradas como complementares ou foram tidas como inviáveis. As propostas alternativas apresentadas pelos opositores do PISF vão desde a “escavação de poços artesianos, construção de cisternas, utilização das águas subterrâneas, reutilização de águas servidas, construção de novos açudes, até a dessalinização de água do mar” (BRASIL, 2004 p. 33).

O EIA (2003) apresenta apenas as consequências do projeto, considerando-o como única alternativa. Foram previstas alterações socioeconômicas e ambientais, porém limitadas à área diretamente afetada (ADA). Mesmo a antiga polêmica da

possível falta de água que comprometeria a geração de energia e causaria inúmeros impactos ambientais foi desvinculada do PISF.

Vale mencionar ainda que a bacia do São Francisco não sofrerá alterações significativas em função do Projeto de Integração, já que ele não causa interferências aos demais usos previstos nessa bacia. Os contextos ambiental e energético se manterão vigorosos e independentes da implantação e operação do Projeto de Integração (BRASIL, 2004 p. 124).

A literatura afirma que deveria ter sido apresentada uma previsão da caracterização ambiental resultante, considerando a hipótese de serem adotadas outras soluções. Segundo Suassuna (2008) é indispensável a realização de estudos comparativos elaborados a partir de diferentes soluções que contribuiriam para evitar a deficiência nos conhecimentos da região receptora e doadora da água.

Nota-se que, em toda sua descrição contida no EIA (2003), o projeto é bastante audacioso, no sentido de prever diversos impactos positivos, que dependem de várias outras questões para que possam ser alcançados. Um exemplo claro disso é condicionar o desenvolvimento regional à ampliação na oferta de água, uma vez que isso não significa necessariamente garantia hídrica, tampouco que toda a população poderá utilizá-la.

Como um exemplo real, basta citar o Polo Agroindustrial de Juazeiro/Petrolina, localizado às margens do rio São Francisco. Ali existe uma grande desigualdade de acesso à água e à terra. As diversas pesquisas ali realizadas demonstram a predominância da monocultura e do latifúndio. Estas também demonstram que, mesmo havendo a oferta de água, seu uso é restrito aos grandes produtores agrícolas e, portanto, os benefícios oriundos do crescimento econômico permanecem inacessíveis à grande maioria da população (GONÇALVES & OLIVEIRA, 2009; MALVEZI, 2012; SOUSA, 2013).

Embora haja 44 impactos ambientais previstos no EIA, apenas 13 se referem ao meio antrópico ou social e foram relacionados com a fase de execução da obra. Desse total, apenas 2 são positivos e preveem tanto o aumento do volume de vendas no comércio e prestação de serviços, quanto a dinamização da economia regional. Os demais são negativos e se referem ao aumento da demanda por infraestrutura de saúde e do aparecimento de doenças, risco de acidentes com a população, introdução de tensões e riscos sociais, perda de terras potencialmente agricultáveis, perda de renda da população reassentada, pressão sobre a infraestrutura urbana, ruptura das relações sociocomunitárias e risco de comprometimento do patrimônio cultural, entre outros.

Dois impactos negativos foram selecionados para constituir uma amostragem do conjunto: *A introdução de tensões e riscos sociais e a ruptura de relações sócio-*

comunitárias. Ambos foram escolhidos porque, diferentemente dos demais, ocorrem não apenas na fase da construção, mas também antes e após sua finalização. Uma das explicações se dá pelo seu potencial especulativo, ampliado pela difícil situação econômica vivenciada no país nos últimos anos. Este fator tem levado um número considerável de trabalhadores a se deslocarem para outras regiões em busca de emprego e, portanto, os municípios próximos às obras da Transposição certamente passaram a receber um contingente considerável de migrantes, antes mesmo de a obra ser iniciada.

Os deslocamentos populacionais, somados a outros processos intrínsecos dos grandes projetos, certamente resultam na alteração da dinâmica territorial, com efeitos que também vão além da fase de execução da obra. A construção de usinas hidroelétricas, por exemplo, deslocou muitos trabalhadores da agricultura para trabalhar nas obras, movidos pela promessa de salário fixo e carteira assinada, e estes passaram a desejar a condição de assalariado como única via remuneratória. À medida que os serviços foram concluídos, houve desmobilização da mão-de-obra e muitos trabalhadores tiveram dificuldade para se realocar novamente nas antigas funções. Os que mais sofrem são aqueles que foram reassentados em moradias no tecido urbano e tiveram que abandonar seu conhecimento sobre o antigo local de trabalho e técnicas de cultivo (VAINER, 2007a).

Da mesma forma, o PISF realizou remoções e reassentamentos; e o EIA (BRASIL, 2003) previu que esse processo, somado ao aumento do contato de pessoas de fora da região (ociosas) com os nativos, resultaria na redução da renda da população e geraria inúmeros conflitos sociais. Como medidas mitigadoras para lidar com estas questões, foram previstas apenas “a divulgação das oportunidades de emprego entre os moradores; a recomendação para que as empreiteiras contratem os trabalhadores locais e indicação da divulgação, de forma ampla, dos critérios para aquisição de terras e recolocação de pessoas” (BRASIL 2004, p.76).

Acredita-se que apenas a divulgação das oportunidades de emprego, ou a recomendação de contratação, não garantem que a população será efetivamente contratada, principalmente se a mão de obra for desqualificada e não houver oferta de cursos de capacitação voltados para esta finalidade. Percebe-se que, embora os dois impactos previstos sejam relevantes, as soluções encontradas são demasiadamente simples e não foram trabalhadas adequadamente.

Dentre os impactos positivos, merece especial atenção aquele que prevê uma contribuição significativa do projeto com relação à fixação da população no campo e consequente diminuição do êxodo rural e da emigração da região. O RIMA afirma que

haverá melhoria na qualidade de vida da população, e essa tese é reforçada quando trata da provável instalação dos sistemas de saneamento básico.

Deverá haver uma elevação na qualidade de vida da população, com melhoria dos sistemas de saneamento básico e crescimento de atividades produtivas que têm na água um de seus mais importantes componentes. O Projeto também deverá contribuir para a fixação da população na região, sobretudo na área rural, sujeita, de longa data, a um processo contínuo de migração, seja para outras regiões do País, seja para outros pontos do Nordeste onde a escassez de água não é tão intensa. Do ponto de vista econômico, a integração deverá contribuir para a diminuição dos gastos públicos com medidas de emergência durante as frequentes secas, uma vez que a oferta de água será maior e o impacto das secas reduzido (BRASIL, 2004. p.11).

Não há previsão para construção da infraestrutura complementar, tendo essa responsabilidade sido transferida para os estados e municípios receptores, que em sua maioria possuem baixa capacidade de investimento. Há, portanto, uma série de lacunas e irregularidades no processo de licenciamento ambiental da obra. Cabe salientar que essa não é uma característica exclusiva do PISF, uma vez que no Brasil as avaliações de impacto ambiental têm sido predominantemente orientadas por guias e manuais que costumam ignorar a participação popular e negligenciar a identificação dos impactos sociais. Quase sempre, estes não promovem o diálogo adequado da intervenção com o território.

Um esforço interessante para aprofundar o conhecimento deste processo no Brasil foi realizado por Ariella K. Carolino, que realizou uma análise a partir de um grande projeto de infraestrutura localizado na rodovia Nova Tamoios, Litoral Norte de São Paulo, denominado Contorno Sul ⁵⁸. Dentre os apontamentos realizados, destaca-se que a mera existência de normas jurídicas não tem sido suficiente para que se efetive equidade social e justiça ambiental no Brasil. Um dos motivos alegados pela autora é que, ao componente social, inserido no campo das disputas em torno da apropriação do processo de licenciamento ambiental de grandes projetos, “tem sido atribuído um papel marginal, frágil e bastante delimitado espacial e temporalmente, corroborando com críticas históricas a esse instrumento de planejamento” (CAROLINO, 2016. p. 10).

Por serem contratados pelos empreendedores, mesmo que haja técnicos defensores da participação pública, pautados no princípio da igualdade e democracia, ou mesmo que

⁵⁸ A pesquisa buscou compreender o lugar que vem sendo reservado para o social no campo ambiental brasileiro e, para tanto, averiguou em que medida as novas formulações jurídicas, teóricas e discursivas, a partir da década de 1980, se refletiram ou influenciaram as práticas profissionais vinculadas a processos de licenciamento ambiental de grandes projetos.

advoguem em prol dos benefícios coletivos, estes possuem pouca autonomia para operar mudanças. Dessa forma, a regulação ambiental permanece dominada pelos interesses de grupos tradicionalmente dominantes no Brasil (VIOLA, 1996).

É comum também, entre os autores mencionados, a afirmação de que, embora a Política Nacional do Meio Ambiente estabeleça diretrizes para os processos de licenciamento, o que se nota na prática são entraves políticos e institucionais que ainda precisam ser superados. Em meio a este processo, emergem diversos desafios materializados, por exemplo, no diálogo ainda distante entre o Estado e a sociedade civil, bem como entre a regulação ambiental e a urbanística. Tais distanciamentos são agravados pelos conflitos de competências entre as diferentes instâncias federativas.

Esses desafios são operados em meio a lógicas distintas que conduzem a relação entre os diferentes grupos sociais que se relacionam com a questão ambiental brasileira. Há ainda muito para se avançar no conflito de interesses dos agentes que operam as avaliações de impacto ambiental (VIOLA, 1996). Mesmo que existam progressos normativos significativos, ocorridos após a redemocratização do país, não se deve perder de vista as limitadas garantias dadas por instrumentos puramente jurídicos, ainda vazios na incorporação e reconhecimento das disputas políticas existentes em torno dos objetos e ações por estes regulados.

Se, por um lado, ainda é preciso expandir a função dada ao instrumento de avaliação ambiental, reposicionando e fortalecendo as questões sociais ou socioambientais, por outro é necessário reconhecer seus limites enquanto mecanismo de planejamento regional. Para Vainer (2007b), face às inúmeras expectativas, nunca realizadas e a ele frequentemente atribuídas, torna-se de fundamental importância libertar esse instrumento da obrigação única de analisar a viabilidade de grandes projetos. É preciso permitir sua evolução no sentido de democratizar e ampliar o alcance do debate acerca dos potenciais impactos gerados por estes empreendimentos, bem como das demais ações ou atividades incidentes sobre o território.

Tal mudança contribuiria de forma significativa na reversão dos processos de concentração de renda, vulnerabilidade socioambiental, agravamento das desigualdades (Regional e Intraurbana) e ampliação dos déficits históricos de acesso à moradia, à infraestrutura e aos serviços urbanos, dados também por meio da distribuição desigual de ônus e benefícios oriundos dos investimentos públicos em grandes projetos, que constituem marcas frequentes e persistentes no campo da regulação ambiental brasileira.

Como resposta às questões apontadas até aqui, de modo geral, as pesquisas brasileiras demonstram ainda pouco interesse no aprofundamento das disputas políticas em torno do instrumento de avaliação ambiental, pois muitas vezes o conflito social existente no seu interior ainda permanece camuflado. Esse processo não é exclusivo do Brasil, pois a regulação ambiental, entendida como elemento representativo da atuação do Estado, é orientada em diversos países por um processo único que, embora tenha múltiplas definições, apresenta similaridades ⁵⁹ (HARVEY, 2005).

Inserida nesse contexto, cabe observar que, mesmo com aprovação do IBAMA, a obra seguiu em meio a inúmeras interrupções e contestações judiciais. Cabe destacar um momento de instabilidade política no contexto nacional ocorrido mais recentemente, que viria a atrasar ainda mais sua conclusão. Em 2015, o PISF se tornou alvo de investigação por denúncias de corrupção ⁶⁰, quando novamente houve substituição de construtoras. No ano seguinte houve outra paralisação quando uma das maiores empresas, a empreiteira Mendes Júnior, pediu afastamento alegando dificuldades para obter crédito ⁶¹. O fato ocorreu dois meses antes do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e posse do vice-presidente Michel Temer.

O exercício de analisar o projeto do PISF e seu processo de licenciamento ambiental revela uma imagem diferente daquela divulgada pelo Governo Federal. Desde que foi proposto, passou por inúmeras alterações e, mesmo assim, ainda existem diversas lacunas a serem solucionadas. São inúmeras omissões e falhas que revelam as contradições entre o discurso e a prática. As relações sociais e os interesses em torno do empreendimento foram obscurecidos, sobretudo os conflitos em torno da propriedade da terra e controle da água.

O PISF materializa o ressurgimento do debate em torno da seca e da pobreza, porém revestido por outra variedade de contextos discursivos criados para apoiar mais uma ideia voltada para atender os interesses de grupos dominantes. Seus proponentes alegam que a ampliação da oferta de água irá promover a redução dos conflitos em

⁵⁹ Embora existam diversas abordagens e explicações para o processo da globalização, entre algumas, é possível identificar certas similaridades. Nota-se, por exemplo, que há uma característica comum a muitas delas, que identifica a partir da década de 1970 uma série de transformações financeiras e tecnológicas, processo que constitui uma tendência proeminente à mundialização do sistema capitalista.

⁶⁰ Em 2015, a Polícia Federal (PF) deflagrou a *Operação Vidas Secas - Sinhá Vitória*, responsável pela investigação de um esquema de superfaturamento das obras.

⁶¹ A construtora é citada na *Operação Lava Jato*, iniciada em 2014. Conduzida pela Polícia Federal, é considerada a maior investigação de corrupção da história do Brasil, envolvendo políticos e empresários.

torno das disputas pela água, porém acredita-se que o mesmo irá, na verdade, acirrar ainda mais os conflitos preexistentes.

Num contexto de flexibilização produtiva, reestruturação do trabalho, degradação ambiental e ampliação da pobreza, seus responsáveis continuam fazendo uso do discurso da seca para camuflar seu interesse na expansão de ganhos e da dominação. Essa estratégia tem sido adotada com intuito de justificar a necessidade contínua de atrair investimentos e realizar obras de infraestrutura capazes de viabilizar a expansão do capital transnacional no Nordeste. Tal perspectiva está associada a uma lógica de acumulação mercantilista que insere os países em um ambiente altamente competitivo, onde até mesmo a água passou a ser vista como uma mercadoria voltada para atender os interesses das classes dominantes (SOUSA, 2013).

Uma obra dessa dimensão não deveria se limitar às ações de infraestrutura hídrica. Deveria também incluir e integrar políticas de alcance local e regional, podendo inclusive contribuir para a consolidação dos princípios da participação social, descentralização na gestão e ampliação dos benefícios decorrentes. Após ter passado por constantes paralisações, em meio a conflitos sociais e disputas permanentes, envolvendo estados doadores e receptores, empresas públicas e privadas, comunidades ribeirinhas e agricultores, entre outros atores sociais, sua conclusão parece estar próxima, pois um dos eixos já foi entregue e, ao que tudo indica, o outro está praticamente finalizado⁶². Resta saber como o sistema será operado, e se há ainda alguma possibilidade de haver a prometida ampliação de acesso à água para a população residente no semiárido.

Para tanto, a seção seguinte buscou compreender a forma como as águas transpostas serão geridas. Percebeu-se que, mesmo estando prestes a ter sua operação iniciada, ainda há muito para se discutir, pois, além dos problemas históricos persistentes, há novos arranjos e atores sociais. As deficiências no projeto e no licenciamento ambiental, somadas às incertezas na gestão das águas do PISF, revelam aspectos importantes do hidronegócio no Nordeste.

⁶² Segundo o Governo Federal, “a obra da Transposição do Rio São Francisco permanece ativa e apresenta 96,40% de avanço operacional nos dois eixos, com 100% de execução física no Leste” (BRASIL, 2019).

1.3 - A gestão das águas transpostas.

Ainda há diversas dúvidas com relação ao funcionamento, gestão e controle da transposição. Em raros momentos os documentos consultados discorrem sobre o assunto e não deixam claro, por exemplo, como se dará o processo de distribuição e entrega da água. Algumas notícias publicadas no sítio eletrônico do agora denominado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) ⁶³ mencionam que será realizada por meio de outorga, porém não trazem detalhes de como será feita a cobrança ou até mesmo em que situações a água será distribuída gratuitamente.

O RIMA fez referência que tal “atribuição será dos Estados receptores e seus respectivos órgãos” (BRASIL, 2004. p. 11), citando como exemplo, no caso do Ceará, a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH), além de outros órgãos relacionados ao setor, como a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME) e a Superintendência de Obras Hidráulicas (SOHIDRA). Cabe ainda mencionar os comitês das bacias dos rios locais ligados à Secretaria Estadual de Recursos Hídricos (SRH).

Em 2006, o Governo Federal determinou ⁶⁴ que a CODEVASF seria responsável pela operação e manutenção do sistema, porém somente em 2016 ⁶⁵ foi convocada a primeira audiência pública para debater a forma como seria realizada a cobrança da água bruta entregue aos Estados e municípios receptores. A referida ação é diferente daquela que deveria ser discutida e implementada posteriormente pelas companhias estaduais e/ou locais de saneamento, indicadas até então como responsáveis pelo serviço de coleta, tratamento e distribuição da água transposta.

Existem diversas instituições de saneamento básico em cada um dos estados receptores. No caso do Ceará, por exemplo, a Política Estadual de Recursos Hídricos e Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos é formada pelas seguintes instituições:

- Conselho Estadual dos Recursos Hídricos (CONERH);

⁶³ Este Ministério foi criado no início do governo de Jair Bolsonaro em janeiro de 2019 e surgiu a partir da fusão dos antigos Ministérios das Cidades (MCid) e da Integração Nacional (MI).

⁶⁴ Decreto Federal nº. 5.995, alterado pelo Decreto nº. 8.207 de 13 de março de 2014.

⁶⁵ De 26 de dezembro de 2016 a 26 de fevereiro de 2017, esteve aberta a audiência pública não presencial buscando obter contribuições e subsídios para a metodologia de cálculo da Receita Requerida e tarifas de disponibilidade e de consumo para a prestação do serviço de adução de água bruta do PISF, cujas resoluções foram definidas na Nota Técnica Conjunta nº 1/2016/COSER/SRE/SAS (ANA, 2016).

- Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNERH);
- Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará (COGERH);
- Secretaria de Recursos Hídricos (SRH);
- Superintendência de Obras Hidráulicas (SOHIDRA);
- Comitês Estaduais de Bacias Hidrográficas (sendo 12 comitês instalados).

Existe ainda a Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (CAGECE), que tem por finalidade a prestação dos serviços de tratamento e distribuição de água e coleta de esgoto em algumas cidades. Alguns municípios maiores como Sobral, por exemplo, contam com autarquias municipais que desempenham o mesmo serviço. A quantidade de instituições envolvidas na gestão da água no Ceará demonstra o quão complexo será o arranjo que deverá ser construído para o gerenciamento do PISF. Deverão ainda ser levadas em consideração as muitas propriedades rurais por onde o sistema passa, bem como os inúmeros beneficiários finais ⁶⁶.

Como demonstrado, o PISF abastecerá o Canal da Integração no Ceará – cuja gestão apresenta um grande distanciamento entre o discurso governamental e o que está sendo pondo em prática. Embora o sistema esteja sob o comando do Estado, este funciona de forma desintegrada com outras políticas e conta com baixa participação popular ⁶⁷. As águas destinam-se predominantemente ao atendimento dos grandes empresários agroindustriais, sendo que até mesmo as populações que estão às margens do canal costumam ficar desabastecidas (LINS, 2008).

De uma forma geral, o EIA não oferece um programa que objetive promover capacitação e estímulo à participação popular como premissa para a implantação da infraestrutura complementar e gestão das águas transpostas. Esta necessidade sequer foi mencionada nos estudos ambientais que priorizam a técnica e racionalidade técnica na maioria das ações previstas. As medidas adotadas resumem-se à recomendação de diretrizes e boas práticas, que costumam ignorar os conhecimentos populares. A combinação desses fatores, somada a uma conduta displicente que não considera a

⁶⁶ Para que se tenha uma ideia, somente ao longo do traçado das obras previstas para a primeira etapa (trechos I e II do Eixo Norte e o trecho V, Eixo Leste) situam-se diversas localidades, distritos e povoados, além de 294 comunidades rurais. Em sua totalidade, o sistema deverá envolver 390 municípios das mais diversas realidades (BRASIL, 2004).

⁶⁷ “A participação da população é dada pelos comitês de bacia, porém se resume às decisões a respeito das vazões a serem deliberadas” (LINS, 2011, p. 35).

disputa existente no interior dos instrumentos de regulação ambiental, reforça o caráter tecnocrata do Estado Brasileiro.

Mesmo na questão técnica há inadequações e insuficiências, pois, ao se avaliar o conjunto dos 38 programas ambientais contidos no EIA, percebeu-se que somente um ofertará apoio aos municípios e estados na implantação das redes e infraestrutura complementares de abastecimento de água. Conforme descrito, o programa 15 atenderia ⁶⁸ apenas uma faixa de 10 km para cada lado dos canais nos municípios mais populosos ⁶⁹ – ignorando, assim, todo o restante que compõe a grande maioria.

Para a execução desses sistemas, o ministério da Integração Nacional firmaria termos de compromisso com os governos estaduais de Pernambuco, Ceará e Paraíba e com o Ministério da Saúde. Em consulta ao Portal da Transparência, até o mês de março de 2017, já haviam sido assinados quatro convênios de transferências de recursos da União, sendo um para o Ceará, outro para a Paraíba e dois para Pernambuco. O Ministério da Integração Nacional (MIN) e o Ministério da Saúde (MS) também assinaram um termo de compromisso ⁷⁰ que, segundo o órgão, deveria garantir o atendimento a 23 comunidades indígenas localizadas próximas aos canais. Porém, até dezembro do mesmo ano só havia sido liberada a primeira parcela dos recursos – coincidentemente no mesmo dia da assinatura dos acordos, indicando que até aquele momento as obras não haviam sido iniciadas, mesmo o Governo Federal já tendo anunciado a conclusão do Eixo Leste (BRASIL, 2017).

Para viabilizar o funcionamento do sistema, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) firmou dois acordos de cessão com o Ministério da Integração Nacional. O primeiro foi realizado em 2016 e atendeu o Eixo Leste, enquanto o segundo destinado para atendimento do Eixo Norte foi firmado em 2017. Ambos estão relacionados ao repasse de um conjunto de motobombas e outros equipamentos que não foram incluídos no orçamento geral da obra (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

⁶⁸ Segundo o anexo 1 do EIA (Cronograma Físico), a elaboração dos projetos básicos de sistema de abastecimento de água para as comunidades seria realizada entre abril de 2007 e maio de 2012. A assinatura dos convênios com prefeituras e/ou órgãos estaduais ocorreria em agosto de 2011 e a implantação das obras deveria ocorrer no período entre fevereiro de 2012 e dezembro de 2015 (BRASIL, 2003).

⁶⁹ Os municípios com maiores contingentes populacionais na faixa a ser beneficiada serão: Sertânia-PE (1.556 famílias), Monteiro-PB (1.417 famílias) e Mauriti-CE (1.229 famílias).

⁷⁰ Segundo o Governo Federal o investimento é de R\$ 20,7 milhões, sendo R\$ 16,7 milhões para etnias no Pernambuco e outros R\$ 4 milhões para as da Bahia. As obras deverão beneficiar 4,4 mil indígenas. Serão atendidas três etnias indígenas em Pernambuco e uma na Bahia: Kambiwá, em Inajá (PE); Pipipã, em Floresta (PE); Truká, em Cabrobó (PE); e Tumbalalá, em Abaré (BA) (BRASIL, 2017).

Este fato chama a atenção ao menos em duas questões. A primeira diz respeito ao orçamento realizado para execução da obra, pois mesmo que o valor utilizado já seja superior ao dobro do que foi inicialmente previsto, ainda poderá haver “surpresas” até a conclusão e funcionamento do sistema. A outra se refere à participação de uma empresa pública de economia mista, cujas ações desde 2002 estão sendo operadas tanto na Bolsa de Valores Brasileira quanto na de Nova York (NYSE).

Sabe-se que no cenário de competitividade atual, marcado pelas sucessivas crises econômicas, a inserção de novos espaços produtivos torna-se uma necessidade proeminente para que o capital possa ampliar sua acumulação. Assim, a abertura de capital da SABESP, ocorrida inclusive em decorrência da financeirização da economia brasileira, serviu para que o capital rentista nacional e transnacional pudesse ampliar tanto a dominação sobre o território nacional quanto a retirada direta e indireta de mais valor.

Esse modelo de desenvolvimento, que transforma a água em mercadoria e a integra ao negócio, está inscrito na reestruturação produtiva do país e tem sido denominado hidronegócio. Para Conceição e Dias de Sousa (2012, p. 54):

O hidronegócio se inscreve na reorganização produtiva no Brasil, impulsionado por setores primário-exportadores e transnacionais, que torna a natureza apenas uma auxiliar no processo de produção capitalista, de forma que a apropriação da água se torna um modelo de desenvolvimento no campo.

Sabe-se que o Brasil ocupa um lugar importante no mercado internacional de *commodities*, por ser um dos países que mais exporta soja, carne e açúcar no mundo. Segundo Carmo et al. (2007) ⁷¹, de forma indireta e em termos ambientais mais amplos, a produção de alimentos para exportação significa a transferência de água para países que não dispõem desse recurso.

Desde o início do Governo Temer, têm surgido discussões sobre novos formatos para gestão das águas em todo o país. Ainda em 2016, o BNDES divulgou uma lista ⁷² com vinte grupos habilitados a concorrer nos editais que fariam a licitação das seis primeiras companhias estaduais de saneamento básico a serem privatizadas. Esta

⁷¹ Os autores analisaram as implicações desse processo de inserção do Brasil no mercado internacional, a partir da transferência do que denomina “água virtual”, buscando compreender os impactos sobre a disponibilidade e a qualidade da água. Entre suas conclusões, destacam que estamos inseridos em um cenário de insegurança e risco internacional iminentes, e, mais do que isso, ao considerar a água como produto de exportação indireta através das *commodities*, percebe-se que há um processo de dispersão e transferência dos riscos ambientais em escala global, no qual o Brasil está sendo responsabilizado pela escassez dos recursos hídricos em outras regiões do mundo.

⁷² Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/licitacoes-contratos/licitacoes/pre-qualificacao/pre-qualificacao-01-2016>>. Acesso em 04/04/2017.

perspectiva do Governo Federal vem acompanhada de ações voltadas para redução dos investimentos públicos em infraestrutura, tidas como saída para a crise financeira que o Brasil tem passado. Em agosto de 2019, o PISF foi qualificado no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) da Presidência da República como “Obra Estratégica”, cuja operação deverá ser transferida para a iniciativa privada ⁷³. Tanto esta medida quanto aquelas realizadas em nível estadual estão articuladas com as diretrizes atuais do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES).

Segundo Ana Lucia Britto, em palestra proferida na cidade de Natal ⁷⁴, a maior parte destes consórcios que participam dessas privatizações é formada majoritariamente por capital internacional, demonstrando o que a mesma denominou de “mercantilização, financeirização e internacionalização” da água. Na oportunidade, a pesquisadora apontou outro caminho para ampliar a capacidade de investimentos públicos no setor, defendendo que o modelo proposto pelo BNDES visa prioritariamente tornar viável a expansão do capital estrangeiro no país, por meio da apropriação dos bens públicos. Nota-se que a proposta fere os princípios que orientam a Lei Federal 11.445/2007 ⁷⁵, cujo conteúdo foi proposto com intuito de garantir o saneamento básico como direito universal a todos.

Não é de hoje que se houve falar no processo de mercantilização da água no Brasil, fato que já ocorre inclusive no Rio São Francisco (GONÇALVES & OLIVEIRA, 2009; SOUSA, 2013; SUASSUNA, 2012). Neste caso, a novidade é o fato de este processo ter se tornado uma política governamental – a qual, como de praxe nas últimas décadas, tem sido orientada por instituições financeiras internacionais, uma vez que o Banco Mundial tem afirmado que a maneira mais viável para universalizar o saneamento básico passa pela compreensão da água como valor econômico e, assim, seu gerenciamento deve ser realizado por meio da iniciativa privada (SIQUEIRA, 2005).

Por ser considerada uma das maiores fontes de financiamento para os países capitalistas em desenvolvimento, a instituição goza de um alto grau de influência nas decisões políticas em diversos lugares do mundo. Segundo Nunes (2014, p. 40), estas

⁷³ Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/estudos-para-concluir-as-obras-e-realizar-parceria-com-a-iniciativa-privada-para-operacao-e-manutencao-do-projeto-de-integracao-do-rio-sao-francisco-pisf>>. Acesso em 04/04/2017.

⁷⁴ Professora Associada do PROURB-FAU-UFRJ - Pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles, participou do evento realizado no dia 31 de abril de 2017, durante o Seminário “Regimes Urbanos e Governança Metropolitana” organizado pelo Instituto das Metrópoles.

⁷⁵ Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.

orientações têm sido seguidas pelos governos brasileiros (sem distinção) há pelo menos três décadas, apresentando planos de governo alinhados com as diretrizes estabelecidas pelo Banco Mundial:

Tanto as estratégias de desenvolvimento previstas no Plano Plurianual do Governo Federal (2004-2007), quanto os fundamentos para o desenvolvimento previstos no relatório do Banco Mundial, “tinham como embasamento a estabilidade econômica e a boa governabilidade” alcançadas por meio da ampliação da competitividade do país no mercado internacional, via priorização dos investimentos privados.

Em períodos quadrienais, a instituição lança uma espécie de receituário político-econômico que cada membro associado deverá seguir, caso pretenda acessar seus recursos. Um desses documentos, denominado *Country Partnership Strategy World Bank*, lançado na década de 1990, demonstra o interesse e incentiva o desenvolvimento de ações voltadas para a privatização e concessão de serviços públicos em diversas áreas, entre as quais se incluem educação, saúde e saneamento.

No contexto de recessão econômica que o país tem atravessado, com redução dos investimentos públicos nos três níveis de governo, amplia-se a dificuldade dos estados em realizarem os investimentos necessários para expansão do sistema de distribuição de água. Mesmo após as reformas fiscais ocorridas no país no início dos anos 2000, grande parte dos municípios ainda apresenta um alto grau de endividamento ⁷⁶.

Diante das mudanças no cenário político e econômico, corroboramos com o que está sendo defendido por Malvezzi (2017), que há algum tempo vem estudando o hidronegócio no Brasil. Para o autor, o Estado brasileiro está empenhado em criar o maior mercado de águas do mundo, sem interesse em distribuí-la. A privatização das águas da Transposição do São Francisco e das reservas preexistentes fazem parte do pacote.

Cabe observar, ainda, que nesse cenário emergem duas alternativas possíveis: ou não haverá expansão do sistema de distribuição, pelo menos por enquanto, ou esta ocorrerá por meio da iniciativa privada. Esses processos têm gerado uma série de discussões, uma vez que ora os serviços são concedidos, ora são repassados para empresas públicas, que operam sob as mesmas regras do mercado (CASTRO, 2009). Esse tipo de operação, pautado nos princípios do liberalismo econômico, não é novidade nos países da América Latina, cujos setores elétrico e de telefonia foram os

⁷⁶ O padrão de endividamento público dos municípios nordestinos, embora esteja se estabilizando após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, ainda continua alto – fato que os impossibilita de realizar altos investimentos, como, por exemplo, em infraestrutura (FIORAVANTE, PINHEIRO & VIEIRA, 2008).

primeiros que sofreram modificações, sem que seus resultados significassem melhorias no serviço e tampouco redução do custo para o consumidor final (GIL, 1990).

Destarte as questões apresentadas, o fato é que ainda há muito para se discutir sobre a operação e gestão das águas do PISF. Mesmo que a obra esteja praticamente concluída, foram postergadas questões de suma importância – pondo em risco, pelo menos até o momento, toda a sua operacionalização, funcionamento e eficiência. Assim, caso venha a funcionar, ao que tudo indica não deverá romper a infraestrutura existente: apenas irá interligá-la e alimentá-la, potencializando o processo voltado para o domínio e mercantilização da água em curso no vale do Rio São Francisco ⁷⁷.

Dada a grande probabilidade de prosseguimento na restrição do acesso para a maioria da população do semiárido, a próxima seção analisará a forma como as águas do Rio São Francisco e dos estados receptores vêm sendo utilizadas. Acredita-se que, a partir da identificação dos atuais usuários, diante das persistentes indefinições na gestão do sistema, até aqui demonstradas, será possível determinar quem serão os verdadeiros beneficiados.

1.4 - O agrohidronegócio na bacia do Rio São Francisco

No Brasil, a territorialização do capital, dada por meio do monopólio do espaço agrícola, tem produzido profundos impactos socioambientais no campo e nas cidades. Segundo Sousa (2013) com apoio do Estado, o agrohidronegócio em expansão na Bacia do Rio São Francisco tem sido adotado como solução para a elevação da qualidade de vida dos trabalhadores nordestinos. Essa justificativa está apoiada no quantitativo de empregos gerados que, por sua vez, não têm apresentado os resultados proclamados. Com base nessa perspectiva, a pesquisa voltou-se para compreender como a água tem sido utilizada no território do PISF, considerando tanto a bacia doadora quanto a receptora.

Nota-se que a maior parte do volume retirado do Rio São Francisco está sendo empregada na geração de energia elétrica e no agronegócio voltado para produção de cana de açúcar, biodiesel e fruticultura irrigada. Um exemplo desse tipo de negócio trata-se do projeto de irrigação do Baixio de Irecê, que ocupa parte dos municípios localizados no sertão baiano (Jussara, Santo Sé, Xique-Xique e Itaguaçu da Bahia). A

⁷⁷ Um estudo interessante sobre o avanço do hidronegócio na Bacia do Rio São Francisco foi realizado por Sousa (2013).

entidade civil denominada *Articulação Popular pela Revitalização do São Francisco*, em relatório denuncia publicado em 2008, relata que:

O projeto corresponde a uma área de 59 mil hectares, divididas em oito etapas, na região do sub-médio São Francisco, sendo que as maiores áreas estão nos municípios de Xique-Xique e Itaguaçu da Bahia. Já recebeu da Agência Nacional de Águas (ANA) outorga para retirar 58,055 m³/s de água que serão levados por um canal de aproximadamente 87 km. O principal objetivo é a produção de agroenergia – cana de açúcar para etanol e plantas oleaginosas (mamona, pinhão manso etc.) para diesel, além da fruticultura irrigada. O custo total está estimado em R\$ 880 milhões, sendo R\$ 547 milhões previstos no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). (ARTICULAÇÃO POPULAR PELA REVITALIZAÇÃO DO SÃO FRANCISCO, p. 6, 2008).

No mesmo documento, a instituição chama a atenção para o fato de o empreendimento impulsionar significativamente o deslocamento dos povos tradicionais, prejudicando assentamentos oriundos da reforma agrária. Além do Baixio de Irecê, os denunciantes alertam para outro perímetro irrigado – o Canal do Sertão ⁷⁸, em Pernambuco, que ao longo de mais de 450 km de extensão tem seu entorno ocupado por grandes lavouras de cana e usinas de etanol. Seus investidores são tanto empresas nacionais (Petrobrás, Votorantim e Odebrecht), quanto internacionais (Grupo Japonês Itochu).

Na visão dos denunciantes, existe uma clara priorização dos investimentos públicos voltados para expansão do capital agropecuário e extração mineral, realizados com apoio de grandes instituições financeiras. Tal ação tem ignorado e contribuído decisivamente para a permanência e ampliação dos graves problemas socioambientais presentes na região. O argumento defendido é de que o modelo de produção adotado impõe outra dinâmica territorial, desconsiderando as especificidades históricas e culturais do local, ampliando dessa forma tanto a segregação espacial quanto a vulnerabilidade socioambiental das comunidades tradicionais.

Quando analisado o Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio São Francisco ⁷⁹ aprovado para o período 2016-2025, percebe-se o quanto o agronegócio tem ampliado seu consumo de água nas últimas décadas. No documento divulgado, as

⁷⁸ Ao descrever o Projeto do Canal do Sertão Pernambucano, a CODEVASF informa uma área total irrigável estimada em 33.000 ha para uma vazão requerida de 75 m³/s. Já em 2013, segundo balanço de produção da Companhia, haviam 26 perímetros irrigados implantados e outros 10 do sistema Itaparica mantidos em parceria com a Chesf. Assim, a área irrigável total gerida pela companhia totalizava aproximadamente 140 mil hectares destinados à produção de frutas, oleoginosas para o biodiesel e cana-de-açúcar para etanol nos estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas. (CODEVASF, 2013).

⁷⁹ CBHSF (2017).

vazões máximas já alocadas na bacia totalizaram 723,4 m³/s, representando um acréscimo de 24% face às vazões máximas previstas no plano anterior ⁸⁰ (2004-2013) que foi de 582 m³/s. A referida ampliação causa preocupação quando considerada a grave situação ambiental que se passa na bacia do Rio São Francisco (SOUSA, 2013).

O Gráfico 1 demonstra que já em 2014 a vazão de retirada para atender os principais usos consuntivos era de 309,4 m³/s. Este valor já representava um acréscimo de 87% em comparação à demanda total prevista no Plano de Recursos Hídricos da Bacia para o mesmo período.

Gráfico 1 - Distribuição da vazão de retirada e da vazão de consumo em 2014 da Bacia do São Francisco

Fonte: Plano de Recursos Hídricos da Bacia do São Francisco 2016 – 2025.

Nota-se também que o sistema apresentava perdas significativas, pois, dos 309,4 m³/s retirados, apenas 215,8 m³/s eram consumidos. O plano havia estipulado que 79% da vazão retirada seriam destinados para irrigação, porém o consumo para o setor foi muito superior, chegando a 90%. Os dados demonstram que o sistema não está operando conforme previsão e aprovação do Comitê Gestor da Bacia, havendo uma ampliação significativa do consumo voltado para agricultura irrigada, acompanhada de redução do consumo urbano e industrial.

A expansão do agronegócio no Nordeste compõe um cenário heterogêneo e contraditório, pois ao mesmo tempo em que a produção agrícola técnica e científica cresce, a área plantada tem sido reduzida devido ao aumento de áreas abandonadas por problemas relacionados à salinização da água e do solo e à desertificação (SUASSUNA;

⁸⁰ CBHSF (2005).

AUDRY, 1993). Neste contexto também emergem problemas sociais, entre os quais merece destaque a “expulsão” de milhares de famílias do campo que migram para as cidades devido ao processo de desterritorialização de trabalhadores rurais. Estes tornam-se desqualificados para o novo local de trabalho, passando a compor um grande exército de reserva de mão de obra, que resulta na redução dos salários de uma forma geral, configurando um fenômeno de verdadeira superexploração do trabalho no Brasil (ELIAS & PEQUENO, 2013; OLIVEIRA, 2012; SOUSA, 2013).

Esse processo ocorre tanto pela “ação do Estado, quanto pela internacionalização produtiva e financeira, ou até mesmo pela anulação da presença política de classes e setores sociais” (OLIVEIRA, 1990, p. 67). Embora alguns dos empreendimentos sejam geridos por empresas públicas, a lógica da sua operação, bem como a aplicação dos fundos estatais em seus investimentos, é dada pelo setor privado.

A obra intitulada *Difusão do Agronegócio e Novas Dinâmicas Socioespaciais*, organizada por Denise Elias e Renato Pequeno, analisa o processo de reestruturação territorial como resultado das mudanças no modo de produção, dado principalmente pela expansão da agricultura moderna no Nordeste. Os pesquisadores apontam que a inserção de novos espaços produtivos no cenário econômico mundial ocorre também devido à tentativa do Estado (ao menos no discurso) de equilibrar a reconcentração na dinâmica econômica nacional predominante no Sudeste do país.

O semiárido e o cerrado nordestinos, que, de certa forma, compunham o que Santos (1993) chamou de exército de lugares de reserva para determinados aspectos da produção, tornaram-se atrativos e foram ou estão sendo incorporados à produção agrícola empresarial”, resultado inclusive dos esforços governamentais em contrabalancear a tendência de reconcentração do dinamismo industrial no sudeste do país. (ELIAS & PEQUENO, 2013, p.100).

Essa operação termina por beneficiar grupos empresariais internacionais com fortes impactos sobre a dinâmica territorial nordestina. Segundo os autores, é através da modernização da agricultura que se dá a expansão do capital e a ocupação de novos espaços agricultáveis. Tal processo é viabilizado tanto pelo financiamento público quanto pelos avanços em pesquisa científica e tecnológica, obtidos a partir da movimentação de vultosos volumes financeiros, por meio de grandes conglomerados empresariais. Assim, através da estreita relação entre capital e Estado, a produção deixou de ser rudimentar ou voltada para sobrevivência familiar e passou a ser um grande e lucrativo negócio. “É o capitalismo da grande empresa, dos bancos e da

predominância do cálculo financeiro sobre a estrutura produtiva, o chamado capitalismo agrícola moderno” (LISBOA 2007, p. 132).

Corroborando com esta afirmação, Santos (2000 p. 39) complementa a análise defendendo que:

As maiores empresas passam a desempenhar um papel central na produção e no funcionamento do território e da economia. Mediante a colaboração ou omissão do Estado, acabam por se tornar parte e juízes em conflitos de interesse com empresas menos poderosas, não mais necessitando buscar acordo com os outros níveis empresariais, pois sua hegemonia impõe uma acomodação forçada.

Assim, os conglomerados agroindustriais adquirem poder e passam a ser parte do processo de reestruturação territorial. Nesse movimento, o capital tem se apropriado e ressignificado o Nordeste, através do controle das ações do Estado – por meio das quais direciona a destinação dos recursos públicos, com objetivo de proporcionar sua expansão. Desse processo resulta, inclusive, a “apropriação privada de elementos da natureza: terra e água, que são utilizados como valor econômico para troca e não como direito fundamental” (SOUZA, 2013. p. 164).

No contexto nacional, Oliveira (2012) afirma que a agricultura brasileira passa por um processo de “mundialização”, uma vez que diversas empresas brasileiras, em especial do setor de grãos, estão se tornando multinacionais⁸¹. Dada a similaridade das ocorrências desse processo no Brasil como um todo, cabe ressaltar que, no caso nordestino, há uma mudança na forma como se dá a dominação da terra e da água. Anteriormente, quando denunciado por Celso Furtado, o Estado era capturado pela oligarquia regional; agora, porém, está sendo conduzido pelos ditames do grande Capital. Em outras palavras:

[...] Mesmo na economia globalizada nordestina, o acesso à terra e à água continuam sendo instrumentos de dominação, como nos “velhos” tempos da sociedade agrária caracterizada pela trilogia cana-pecuária algodão. No passado, o coronel controlava o acesso à água através das cercas de seus latifúndios, sob a complacência do Estado, ao passo que hoje é o grande capital que se apropria das terras e água disponibilizadas, via política de irrigação, para a produção de commodities com a conivência dos coronéis, hoje travestidos de ruralistas (DOURADO, 2010, p.115).

⁸¹ Como exemplo daquelas que atuam diretamente no setor de grãos citam-se: Cargill, LDC, Caramuru, Bunge, ADM e AMAGGI. Outras atuam no setor de sementes (Syngenta e Monsanto), leite e derivados (Nestlé), suco concentrado (Fischer, Cutrale e Votorantim) e algumas no setor de carnes (Friboi, Brasil Foods, Unilever e MarfrigGroup).

Regida sob uma nova lógica, a relação entre o capital e o Estado no período recente certamente apresenta outros desdobramentos sobre o território. De forma dialética e contraditória, esta mudança acaba por introduzir novos espaços produtivos no circuito econômico nacional e internacional, produzindo novas dinâmicas territoriais – reproduzindo, porém, atrasos e mazelas do passado (ELIAS & PEQUENO, 2006).

Diante do contexto apresentado, torna-se evidente que a ideia secular de transpor as águas do rio São Francisco foi colocada em prática para dar suporte ao processo de reestruturação produtiva e expansão do grande Capital no Nordeste. Seu processo de produção guarda semelhanças com outros grandes projetos realizados no país, que usualmente priorizam o mercado em detrimento do meio ambiente e das populações em geral. As consequências das grandes obras de infraestrutura, independentemente da escala (local, regional ou nacional) ou limites (curto, médio ou longo prazos) costumam ser pouco discutidas pelos seus empreendedores e passam a ser conhecidas somente após o início da implementação, quando:

Rios, populações, regiões inteiras são entregues a um punhado de grandes empresas, nacionais e estrangeiras, do setor minero-metalúrgico-energético, em nome de um desenvolvimento cujos custos e benefícios não têm sido adequadamente medidos, como, muito menos ainda, a forma como eles se distribuem (VAINER, 2007a, p. 133).

Embora os argumentos governamentais aleguem que a problemática da escassez de água, enfrentada há séculos pelos sertanejos, esteja no foco das políticas públicas, está evidente que a Transposição do São Francisco não foi realizada para solucioná-la. Nesse aspecto, o empreendimento guarda semelhanças com as ações de combate à seca anteriormente adotadas, como os açudes, por exemplo. Os beneficiados serão outros, pois seu objetivo, para além do cunho político eleitoral, é fornecer água aos perímetros irrigados e para os aglomerados industriais que concentram as maiores atividades produtivas do Nordeste – formadas, em sua maioria, pelo grande capital nacional e transnacional.

Não se descarta a hipótese de a água ser também destinada para o abastecimento urbano das médias e grandes cidades. A análise do Eixo Norte revelou que as águas terão como destino as regiões metropolitanas de Juazeiro do Norte e Fortaleza, alcançando o Complexo Industrial do Pecém, no Ceará e a cidade de Mossoró, no Rio Grande do Norte. Deverão também ser abastecidos diversos perímetros irrigados nesses dois estados e também em Pernambuco. Essa afirmação se alinha com os resultados de outra pesquisa, cuja análise foi realizada no Eixo Leste:

A pesquisa nos levou ao entendimento de que o PISF, com o estado da Paraíba, a partir do eixo Leste, não é propriamente para atender as demandas dos habitantes dessa região, mas para garantir a segurança hídrica e as demandas de água de Campina Grande, que tem apresentado um significativo crescimento, passando a exercer forte pressão sobre seu manancial de abastecimento, o açude Epitácio Pessoa (Boqueirão) (BRITO, 2013, p. 343).

Tendo em vista o seu estágio avançado de execução, tudo indica que a obra será concluída; porém, não há previsão para que as ações complementares de distribuição da água sejam implementadas. A obra está atravessando os pequenos municípios do semiárido, sem que haja previsão efetiva de ampliação do acesso à água para a população dessas localidades. Cabe ainda destacar a atual situação do Estado e do capitalismo no Brasil, caracterizados por uma inflexão no padrão das políticas públicas, diferentemente do ciclo anterior, findo com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

Dado o avanço da desindustrialização no país, diante da alta carga tributária e, sobretudo, após a recessão iniciada em 2015, a pressão exercida sobre o Estado para transferência de capital para a elite passou a ser acompanhada pela opção de reduzir as despesas públicas direcionadas para a base da pirâmide social.

É nesse contexto que as reformas em curso buscam oferecer condições para que, nos próximos 20 anos, a dinâmica da acumulação de capital seja sustentada, em grande medida, pelas transferências do Estado brasileiro às despesas financeiras. Isso pode se tornar possível, mesmo em ambiente de baixo dinamismo econômico, com o corte do gasto público não financeiro, especialmente no custeio de pessoal e social e, ainda, nos investimentos públicos, e ampliação das receitas com a privatização e concessões no interior do Estado (POCHMANN. 2017. p. 324).

Ao priorizar o abastecimento das cidades médias e grandes, serão acirrados os conflitos com as demais localidades. Devido ao contexto atual, em que a água tem sido considerada uma mercadoria, certamente haverá ampliação dos conflitos em torno do seu uso, sobretudo porque o capital certamente terá acesso a um volume muito maior. Essa verdadeira injustiça tem sido chancelada pelo Estado por meio das outorgas onerosas:

Mesmo que funcionasse como instrumento de normatização, a outorga não garante a equidade social no uso da água, já que o capital tem o poder de reservar para si volumes que as populações não têm (MALVEZZI, 2012, p.86).

Não se deve deixar de reconhecer a existência de uma contra-força advinda da população que reside no semiárido. A realidade certamente é outra, sendo necessário ter cautela ao tentar prever o comportamento do sertanejo diante de novos períodos de estiagem prolongada, principalmente se a água vier a passar próximo das suas residências. A figura do açude cercado e controlado pelos fazendeiros foi complementada por um

grande e extenso canal implantado em terra pública, que percorre uma grande distância, aproximando-se e envolvendo um número muito maior de pessoas.

Diante do que foi evidenciado pelas análises realizadas até aqui, também ficou claro que existe uma inadequação explícita na regulação ambiental no Brasil. Esta questão influenciou decisivamente para o surgimento de lacunas e falhas observadas no processo de licenciamento ambiental da obra. A combinação desses fatores, somada ao contexto de reestruturação produtiva com ampliação da disputa pela água, demonstra o caráter assumido pelos seus idealizadores – o que, ao que tudo indica, mantém áreas do Nordeste em posição subordinada no processo.

Em que pese a influência dos GPI's sobre o conceito do PISF, ambos se se assemelham, sobretudo quanto aos objetivos para o qual foram propostos. Tanto este quanto aqueles buscam a redução da desigualdade macrorregional nacional pela dissipação do desenvolvimento, baseado no estímulo a agroindústria. Por outro lado, a literatura demonstra que, através deles, o Estado vinha promovendo aprofundamento da fragmentação territorial, marcada pela ampliação da heterogeneidade macrorregional e aprofundamento das desigualdades intra-regionais no Brasil (PACHECO, 1998; ROSA, 1988; VAINER, ARAÚJO, 1992, VAINER, 2007b).

Esta pesquisa aponta que o PISF continua resultando efeitos semelhantes, mesmo estando inserido em outro contexto sociopolítico e econômico. Ao ser implantado em um espaço periférico em relação aos centros pujantes da economia nacional, seu objetivo é unificar os focos modernos, dinâmicos, competitivos e exportadores ali existentes, para que este bloco possa ser conectado diretamente aos tomadores de decisão localizados nos centros econômicos nacional e internacionais.

Acredita-se que a sua implementação tem sido realizada de forma precária, de forma a reforçar a diferenciação intra-regional e reiterar fragmentação territorial. A preocupação que emerge das observações apresentadas é a de que, a inserção do Nordeste Setentrional na economia mundial globalizada – que já tendia, por outros fatores, a ser incompleta, dependente, subordinada e desigual – esteja sendo intensificada pela obra.

Visando aprofundar a compreensão sobre os efeitos territoriais da obra, foi desenvolvida uma análise dos impactos socioambientais oriundos da sua implementação nos pequenos municípios cearenses. Para isso, foi dada atenção às mudanças e permanências contidas nas políticas e ações implementadas pelo Estado no processo de estruturação territorial, bem como à existência de antigos e novos atores sociais, além dos impactos socioambientais propriamente ditos.

Capítulo 2 – As territorialidades da obra do PISF.

2.1 – Estruturação territorial cearense pós-redemocratização do Brasil: uma breve contextualização.

O capitalismo brasileiro por sua natureza e forma de constituição tem sido excludente e concentrador. De forma simultânea e permanente, ao mesmo tempo em que expande suas fronteiras territoriais, vem aglutinando setores produtivos, incorporando novos espaços, concentrando os meios de produção e centralizando os poderes políticos decisórios da vida social. Segundo Oliveira (2003), o que tem ocorrido no Brasil é um processo de nacionalização com “homogeneização do espaço econômico nacional”, onde algumas regiões assumem o comando, enquanto outras são subordinadas, contornando um processo de desenvolvimento capitalista desigual e combinado.

Guardando suas especificidades, a sociedade brasileira apresenta uma industrialização tardia que, em contraponto à dinâmica de modernização, recria o atraso a partir de novas formas. Essas características podem ser visualizadas no processo de urbanização, pois, ao mesmo tempo em que se atingem recordes de produtividade agrícola e industrial, observa-se a ampliação da concentração de renda e poder, da vulnerabilidade ambiental e desigualdade social (MARICATO, 2003).

Inserido nesse processo, o Ceará conheceu nas últimas quatro décadas um acelerado processo de crescimento econômico, ao mesmo tempo em que a estruturação socioespacial tem sido marcada pela polarização em duas regiões metropolitanas ⁸², Fortaleza e Cariri. Ambas contornam uma forte desigualdade inter-regional, pois se contrapõem e impõem a todo o restante do Estado que caminha aceleradamente, assim como o restante do Nordeste, para a fragmentação territorial (ARAÚJO, 1997).

Cabe destacar que a estrutura espacial da sociedade cearense não foi sempre a mesma desde sua origem. Até a primeira metade dos anos 1980, apresentava uma configuração que expressava uma sociedade predominantemente rural, articulada a outros centros decisórios exógenos e distantes do estado. Até então, segundo Furtado (1976), a

⁸² O Ceará possui atualmente 3 regiões metropolitanas: RMFortaleza, RMCariri e RMSobral; porém essa última, constituída oficialmente pelo Governo Cearense em 2016, apresenta características territoriais particulares em relação às outras duas. Segundo Pinheiro et al. (2017, p.15) sua criação significa “uma manobra necessária para ampliação do recebimento aos financiamentos públicos, dada a inexistência de políticas regionais.[...] o processo de metropolização irá demorar a ocorrer na região, devido à baixa atividade econômica dos municípios da RMS, com exceção da ‘metrópole’ sobralense”.

atividade econômica baseava-se, sobretudo, na agricultura e pecuária, concentrada nos vales úmidos e serras. Essas atividades, distantes e mal articuladas entre si, relacionavam-se economicamente num primeiro momento com o exterior e mais tarde também com o Sul/Sudeste industrializados. Esse fator fazia com que grande parcela da população trabalhasse e residisse no campo.

Ainda no século XIX, a partir da herança colonial primária exportadora, Fortaleza se definira como o principal centro urbano do Ceará, devido ao binômio algodão/pecuária. As atividades mercantis se concentraram na cidade, a qual passou a intermediar a produção realizada no interior do estado com os mercados nacional e internacional. A partir da década de 1950, com as ações apoiadas principalmente pela SUDENE e pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a capital se consolida como centro econômico do estado. Devido à fraca atuação do Estado no interior, esse processo resultou também na ampliação da diferenciação entre a Capital e o interior (RUFINO, 2012).

Na segunda metade da década de 1980, um grupo de empresários ligados ao Centro Industrial do Ceará (CIC), juntamente com políticos locais que se autodenominavam “Governo das Mudanças”, teve início um conjunto de significativas transformações econômicas. Gondim (1998) aponta como característica desse período uma acentuada crise da hegemonia das elites tradicionais, lideradas pelos coronéis, e a presença de novos atores políticos que envidaram esforços no sentido de modificar o discurso ⁸³ anteriormente empregado, que era voltado para atração de recursos públicos e manutenção da elite agrária regional. Como resultado, aponta-se que o novo grupo político desencadeou um processo de diversificação e crescimento econômico, marcado predominantemente pela industrialização concentrada na capital, expansão do turismo no litoral e instalação dos perímetros irrigados em pontos específicos no estado, promovendo dessa forma, mudanças estruturais significativas.

Contudo, cabe destacar que, mesmo diante das inúmeras mudanças operadas pelo Estado, o que se viu nas últimas décadas foi um acelerado processo de urbanização que reproduz contradições inerentes desse processo no Brasil. Ao mesmo tempo em que a economia cresceu, se diversificou e se modernizou, permaneceram as chagas do

⁸³ A partir desse período, o discurso de um estado marcado pelo atraso e miséria, advindos dos azares climáticos, passa a ser substituído pela defesa “da modernidade, da globalização, do liberalismo econômico e do desenvolvimento sustentável” (LIMA ARAÚJO, 2010. p. 152).

passado, pois o Ceará não rompeu com seu caráter sócioespacial fragmentado, segregado, excludente, seletivo e desigual.

Contatamos desigual volume de serviços alocados nos polos especializados e nas pequenas cidades do interior do Ceará face à constituição de um dissimétrico e hierarquizado espaço. Posto que a modernização do território cearense se processou com base na seletividade, os espaços com maior densidade técnica e informacional transformaram-se significativamente, ampliando e aprofundando as desigualdades já existentes. A seletividade, destacado componente de diferenciação dos territórios, direcionou a difusão das infraestruturas necessárias à fluidez, fazendo-se acompanhar pelo movimento de implantação de estabelecimentos de atividades de serviços modernos (SANTOS & LIMA, 2012, p. 75).

As mudanças na dinâmica territorial foram sentidas no campo, na cidade e, sobretudo, na relação entre estes. Em seu cerne, encontram-se processos de apropriação privada da terra, tendo como movimento principal a expropriação de pequenos agricultores e expulsão de trabalhadores que não detinham a propriedade da terra. Estes migraram para as cidades, sobretudo para as capitais e para aquelas localizadas em regiões metropolitanas, as quais passaram a refletir um processo de urbanização precária comum a outros grandes centros do país (ELIAS & PEQUENO, 2006).

Entre 1980 e 1991, houve um acelerado processo de migração e concentração populacional na Região Metropolitana de Fortaleza (RMFortaleza) que crescia em média 3,5% ao ano. Esse movimento foi desacelerado entre 2000 e 2010, caindo para 1,68%. Mesmo assim, continuou apresentando a maior taxa de crescimento metropolitana do país ⁸⁴. Para que se tenha uma ideia desses resultados, basta observar que 42,8% da população cearense residiam na RMFortaleza em 2010, e desse percentual 68% se concentravam na capital (IPECE, 2017).

Uma série de investimentos públicos, sobretudo em infraestrutura ⁸⁵, foram feitos nas últimas três décadas como tentativa do Estado (ao menos no campo do discurso) para reverter o acelerado processo de concentração populacional e econômica; porém as intenções divulgadas pelos Governos não foram alcançadas. O processo teve um caráter

⁸⁴ Nesse período, a população da RMF saltou de 3.056.769 para 3.610.379 e a taxa de crescimento de 1,68%, permaneceu à frente da RM-São Paulo (0,96%), RM-Rio de Janeiro (0,67%) e RM-Salvador (1,37%) (IPECE, 2017).

⁸⁵ Nessa seara, merecem destaque: a instalação do Porto e da Siderúrgica do Pecém, localizados próximo a Fortaleza; a ampliação do Aeroporto Pinto Martins e construção dos Aeroportos de Canoa Quebrada (Litoral Leste) e Jericoacoara (Litoral Oeste); implantação do gasoduto, que se estende de Guamaré (RN) até o Porto do Pecém (CE); construção e duplicação de novas estradas; instalação de uma linha especial de abastecimento de energia, conhecida como Linhão Banabuiú-Fortaleza; projetos de saneamento básico; novos açudes; Cinturão das Águas, que visa integrar as bacias hidrográficas do Ceará; Ferrovia Transnordestina; Transposição do Rio São Francisco; dentre outros exemplos desses investimentos. (ELIAS & PEQUENO, 2006).

mais de expansão desigual do que necessariamente de desconcentração, pois os investimentos públicos e privados foram estendidos para espaços seletos. Como resultado, nota-se que a diferenciação intrarregional e a fragmentação territorial persistem no Ceará.

Nesse cenário observam-se três elementos importantes: Os *grandes projetos de investimento (GPI's)* (1) que estão inseridos num contexto de *neo-localismo competitivo* (2), onde *grupos tradicionais (velho regionalismo)* e *empresas transnacionais* (3) estão operando e formando coalizões híbridas. O Ceará tem reproduzido o que Vainer (2007b) denomina serem os principais vetores do processo de fragmentação territorial, os quais constituem as bases de sustentação e pressão que descontinuam o desenvolvimento de um projeto de nação.

Assim, gradativamente alguns municípios “eleitos” começaram a se destacar na rede urbana cearense, configurando um caráter seletivo nas políticas de desenvolvimento implementadas pelo Estado (MACEDO, LIMA JÚNIOR & MORAES, 2012). A pesquisa desenvolvida por estes autores demonstra que o território cearense continua bastante diferenciado e marcado pela presença de alguns espaços dinâmicos que, de certa forma, tem conseguido se articular com as economias nacional e internacional. Em contraposição, há espaços estagnados ou com baixo dinamismo, fortemente dependentes dos recursos públicos, sobrevivendo basicamente das transferências governamentais.

O discurso empregado pelos agentes sociais dominantes nas últimas décadas, baseado na necessidade de modernização e integração competitiva da economia, tem aprofundado as desigualdades socioespaciais – criando lugares de recebimento de recursos, e não de vida para a maioria da população cearense. Essa afirmação foi feita pelo geógrafo Sergiano de Lima Araújo, que sustenta a tese de que no Ceará o grande capital ligado ao turismo, ao agronegócio e a indústria de transformação tem se expandindo para lugares específicos, utilizando estratégias modernas de produção e sistemas técnico-científicos, por meio da apropriação dos investimentos públicos.

Ao mesmo tempo em que o Estado se tornou funcional, ele está subordinado, controlado e voltado aos os interesses privados externos.

As principais empresas criam sistemas de engenharia e escolhem localizações de modo a contar com sistemas de movimentos (estradas, portos, aeroportos), quase privativos, obtendo ao mesmo tempo incentivos fiscais e lucrando com a possibilidade de fluidez na escala global. Essa forma de organização do território, realizada pelas políticas das grandes empresas e financiada, em grande parte, pelo poder público, gera um custo para o Estado e um benefício monopolizado, caracterizando como uma produção e uma circulação desnecessária (LIMA ARAÚJO, 2010. p. 162).

Os investimentos públicos têm viabilizado a expansão do capital monopolista a partir da especialização produtiva com acirramento da fragmentação territorial. Nessa mesma perspectiva, Elias e Pequeno (2013, p. 108) observam que têm ocorrido transformações na rede urbana cearense, cuja configuração tem sido marcada pela:

(...) ampliação da área de influência das cidades que assumem funções regionais, organizando espaços de seu entorno imediato; constituição de aglomerado urbano na região sul do Estado; dispersão urbana nas proximidades da capital e do litoral; crescimento desordenado acompanhado dos mais diversos impactos socioambientais na região metropolitana de Fortaleza em decorrência da sua desconsideração como unidade territorial de planejamento e gestão; inexistência da escala regional no âmbito institucional associada à forte centralização da gestão a partir da capital, entre outros.

Nota-se que tem ocorrido um movimento de dispersão, desarticulado do planejamento territorial e desordenado espacialmente, nas proximidades de Fortaleza e também em outras cidades – sobretudo no Sul do estado, que passou a ter maior influência regional. Ao analisarem esse processo na escala local, os autores observam que os seus efeitos variam de acordo com o porte da cidade, sua localização, posição e função que desempenham na rede urbana cearense. Foram identificadas semelhanças com os inúmeros problemas vivenciados em cidades maiores do país, dos quais se destacam:

(...) ausência ou insuficiência de infraestrutura social (creches, escolas, postos de saúde) nas áreas habitadas pela população de menor renda; surgimento de áreas de ocupação em situação de risco ambiental; favelização nos espaços destinados a usos institucionais e áreas verdes; disseminação de vazios urbanos promovendo a especulação imobiliária; loteamentos periféricos clandestinos desprovidos de infraestrutura; congestionamento nas áreas centrais por movimentação de carga e descarga, dentre outros. (ELIAS & PEQUENO, 2013. p. 109)

O Ceará, ao mesmo tempo em que estendeu e modernizou a produção agroindustrial em lugares seletos, convive contraditoriamente com a desigualdade sócioespacial em sua maior parcela. As transformações em curso, operadas na sua base técnica e científica, atendem prioritariamente aos anseios do grande capital. Como resultado, assume um novo papel no circuito econômico mundial, passando ser “um espaço que pouco tem de autônomo, não se encerrando sobre si mesmo, de forma independente do resto do mundo, com o qual interage permanentemente no processo de acumulação de capital” (ELIAS & PEQUENO, 2013. p. 109).

O sul do estado tem participado efetivamente desse processo, ao mesmo tempo em que tem sido palco de transformações territoriais intensas. Cabe mencionar que na

região existem pelo menos três recortes espaciais (Figura 9): A Região Metropolitana do Cariri (RMCariri) ⁸⁶ e a Região de Planejamento do Cariri ⁸⁷ são adotadas oficialmente pelo Governo do Estado; enquanto o CRAJUBAR compõe o recorte empregado para denominar a aglomeração urbana formada pelas três maiores cidades (Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha).

Figura 9 - Região de Planejamento do Cariri, Região Metropolitana do Cariri e CRAJUBAR.

Fonte: Queiroz (2014, p. 100)

Já é possível observar no CRAJUBAR os reflexos da modernização produtiva – marcados, sobretudo, pela expansão da desigualdade sócioespacial e fragmentação territorial. Da mesma forma que na escala estadual, os investimentos privados têm sido realizados de forma concentrada e direcionados predominantemente para o município mais populoso e com economia mais dinâmica.

Mesmo a metropolização, que constitui um esforço político do governo cearense no sentido de reposicionar a região na rede urbana estadual, tem reproduzido o caráter

⁸⁶ A RMCariri foi instituída em 2009, sendo composta por 9 municípios, dentre os quais Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha são os mais populosos, e juntos compõem o aglomerado urbano denominado CRAJUBAR. O caráter metropolitano tem sido questionado, tanto pela falta de unidade territorial de planejamento e gestão, quanto pela ausência de integração nas medidas adotadas pelo Governo do Estado (QUEIROZ, 2014).

⁸⁷ Segundo o IPECE (2015), para fins de planejamento governamental, o Ceará possui sua própria regionalização composta por 14 regiões.

seletivo e desigual desse processo. “As ações do Estado que privilegiam as áreas mais dinâmicas da RMCariri, sobretudo de Juazeiro do Norte, são descoladas das demandas mais prementes da maior parte da população” (QUEIROZ, 2014, p. 103).

Críticas também têm sido feitas ao CRAJUBAR, que tem reproduzido a ideia de progresso pautada na priorização das questões econômicas em detrimento do socioambiental. Em busca de um crescimento a qualquer custo, o segundo maior aglomerado urbano do Estado tem vivenciado uma acentuada e irracional ampliação das diferenças intrarregionais, acompanhada pela degradação ambiental e piora das condições de vida da população:

Ainda são persistentes as diferenças socioeconômicas no seu conjunto de municípios, conforme os dados analisados dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM. Uma ressalva precisa ser considerada nesse sentido, os municípios do CRAJUBAR encontram-se em condição socioeconômica privilegiada e ambientalmente desfavorável. Gerando um panorama insustentável a médio e longo prazo com repercussões até mesmo sobre as gerações atuais (NASCIMENTO, CHACON, 2016, p. 456).

Em uma escala um pouco maior está a Região de Planejamento do Cariri, composta por 29 municípios, onde residem aproximadamente 1 milhão de habitantes. Convém destacar que, embora seja a segunda maior região metropolitana do estado, apresenta grande diferença se comparada com primeira colocada: segundo o IPECE (2015) a RMFortaleza respondia por 44,67% da população e 67,21% do PIB estadual, enquanto a RMCariri representava apenas 11,30% da população e 7% do PIB estadual.

Tais informações demonstram que as políticas públicas ditas “de planejamento regional”, embora tenham arrefecido a formação da macrocefalia em torno da Capital, não resultaram na alteração da estrutura sócioespacial historicamente fragmentada, desigual e concentrada. O que ocorreu no Ceará foi que alguns pontos passaram a se diferenciar dos demais, tornando-se polos atrativos para instalação de diversas empresas, sem, contudo, reverter o processo de concentração, bem como o comando que continua sendo ditado pela região metropolitana de Fortaleza.

O avanço da urbanização e das atividades incentivadas promoveu uma maior diversificação e diferenciação no terciário cearense, com surgimento de atividades que aumentaram a articulação das áreas dinâmicas. É o que se percebe, por exemplo, com algumas áreas interioranas cuja participação crescente nas exportações estaduais fez emergir atividades de apoio à maior circulação de mercadorias. Por outro lado, a capital, apesar de perder participação no emprego industrial, continua concentrando (e até aumentou) a participação nos serviços mais importantes que dependem de vantagens metropolitanas, indicando que, a despeito de qualquer possibilidade de desconcentração futura da atividade produtiva no estado, ela continuará

exercendo forte poder de comando sobre a produção interiorana (MACEDO et al., 2012 p. 90).

Historicamente, a região de planejamento do Cariri guarda semelhanças com esse processo de concentração econômica e populacional, sobretudo quando analisadas as diferenças entre o CRAJUBAR e os demais municípios. A seção seguinte demonstra que os contornos desse processo vinham sendo alterados nas últimas décadas devido, entre outros fatores, às políticas sociais implementadas pelo Governo Federal. Porém, nos últimos anos, esse processo sofreu uma ruptura significativa, quando emerge uma contradição paradigmática na implementação da política desenvolvimento regional – representada neste caso, pela obra da Transposição do São Francisco.

2.2 – Reflexos do planejamento territorial na dinâmica regional do Cariri a partir dos anos 2000.

Assim como todo o estado do Ceará, a região do Cariri é marcada por uma forte desigualdade entre os municípios que a compõem, sobretudo quando se comparam os três maiores com os demais. A Tabela 1 demonstra que em 2010 havia em Juazeiro do Norte 249.939 habitantes, no Crato 121.428 e Barbalha 55.323. Somados, esses três municípios respondiam por 41,76% do contingente populacional de uma região formada por 29 municípios. Nota-se, porém, que as maiores taxas de crescimento ocorreram em municípios menores. Mesmo que a população em cada uma deles não ultrapasse 15 mil habitantes, Abaiara, Altaneira e Nova Olinda apresentaram um crescimento relativo bastante superior aos demais, respectivamente 25,18%, 20,56% e 18,04%.

Tabela 1 - Dados demográficos na região de planejamento do Cariri (2000/2010)

Região de Planejamento	População				Crescimento relativo (%)
	2000		2010		
	Nº.	% de Participação	Nº.	% de Participação	
Cariri	871.031	100,00	962.018	100,00	10,45
Abaíara	8.385	0,96	10.496	1,09	25,18
Altaneira	5.687	0,65	6.856	0,71	20,56
Antonina do Norte	6.509	0,75	6.984	0,73	7,30
Araripe	19.606	2,25	20.685	2,15	5,50
Assaré	20.882	2,40	22.445	2,33	7,48
Aurora	25.207	2,89	24.566	2,55	-2,54
Barbalha	47.031	5,40	55.323	5,75	17,63
Barro	20.007	2,30	21.514	2,24	7,53
Brejo Santo	38.484	4,42	45.193	4,70	17,43
Campos Sales	25.566	2,94	26.506	2,76	3,68
Caririaçu	25.733	2,95	26.393	2,74	2,56
Crato	104.646	12,01	121.428	12,62	16,04
Farias Brito	20.315	2,33	19.007	1,98	-6,44
Granjeiro	5.295	0,61	4.629	0,48	-12,58
Jardim	26.414	3,03	26.688	2,77	1,04
Jati	7.265	0,83	7.660	0,80	5,44
Juazeiro do Norte	212.133	24,35	249.939	25,98	17,82
Lavras da Mangabeira	31.203	3,58	31.090	3,23	-0,36
Mauriti	42.399	4,87	44.240	4,60	4,34
Milagres	26.959	3,10	28.316	2,94	5,03
Missão Velha	32.586	3,74	34.274	3,56	5,18
Nova Olinda	12.077	1,39	14.256	1,48	18,04
Penaforte	7.017	0,81	8.226	0,86	17,23
Porteiras	15.658	1,80	15.061	1,57	-3,81
Potengi	9.138	1,05	10.276	1,07	12,45
Salitre	13.925	1,60	15.453	1,61	10,97
Santana do Cariri	16.847	1,93	17.170	1,78	1,92
Tarafas	9.213	1,06	8.910	0,93	-3,29
Várzea Alegre	34.844	4,00	38.434	4,00	10,30

Fonte: IPECE (2017) elaborado com dados do IBGE (2000; 2010)

Mesmo não sendo os que mais cresceram em termos percentuais, os municípios que compõem o CRAJUBAR apresentaram índices consideráveis e foram os que mais atraíram população em números absolutos – aproximadamente 61 mil novos habitantes. Os dados demonstram que na verdade o movimento migratório não mudou de direção, mas foi arrefecido; pois, embora tenha havido um crescimento relativo significativo das pequenas cidades, ainda há continuidade da concentração populacional nos municípios maiores.

Sobre este processo, outro fato que chama a atenção é o significativo percentual de crescimento populacional apresentado pelos municípios mais distantes da região metropolitana como, por exemplo, os vizinhos Brejo Santo e Penaforte, que apresentaram taxas de crescimento de 17,43% e 17,23% respectivamente. Tal constatação demonstra que a desaceleração do fluxo migratório rumo ao CRAJUBAR não foi direcionada apenas para as suas adjacências, mas também para outros municípios da região.

De uma forma geral, o PIB regional (Tabela 2) teve crescimento bastante expressivo, dobrando no período entre 2010 e 2014. Mesmo o CRAJUBAR tendo apresentado os maiores resultados, novamente foram os municípios menores que apresentaram as ampliações mais significativas, entre os quais se destacam Altaneira, Brejo Santo, Farias Brito, Mauriti, Jati, Nova Olinda, Potengi, Salitre e Várzea Alegre.

Tabela 2 - Produto Interno Bruto, segundo os municípios da Região de Planejamento do Cariri (2010-2014)

Região de Planejamento	PIB a preços de mercado (R\$ mil)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Cariri	5.894.419	6.826.161	7.286.587	8.138.765	10.102.799
Abaiara	36.543	50.943	43.079	50.468	64.730
Altaneira	23.342	28.775	33.982	37.585	47.461
Antonina do Norte	28.053	33.422	36.463	41.968	48.528
Araípe	85.919	99.439	100.588	121.403	155.208
Assaré	86.370	112.069	113.185	141.881	177.489
Aurora	97.152	130.042	119.568	137.710	166.844
Barbalha	464.715	508.696	590.900	578.694	716.792
Barro	94.975	99.156	105.250	121.567	141.053
Brejo Santo	246.828	315.626	307.111	334.378	536.488
Campos Sales	121.510	142.526	148.208	171.344	199.464
Caririáçu	100.203	110.101	110.841	130.863	155.791
Crato	985.410	1.014.068	1.092.835	1.180.605	1.478.136
Farias Brito	75.301	90.282	92.458	103.446	197.393
Granjeiro	18.993	21.540	24.435	24.620	31.347
Jardim	107.867	119.976	123.441	146.767	178.133
Jati	28.975	38.678	34.018	41.041	66.429
Juazeiro do Norte	2.151.335	2.475.504	2.829.796	3.232.446	3.779.837
Lavras da Mangabeira	111.666	133.456	136.970	157.668	190.189
Mauriti	187.164	286.138	249.374	251.363	316.137
Milagres	121.563	142.915	139.412	160.552	196.295
Missão Velha	165.701	211.897	197.752	204.972	296.147
Nova Olinda	68.469	81.430	81.422	96.906	121.382
Penaforte	50.236	55.887	56.729	65.997	83.529
Porteiras	62.748	73.545	72.262	81.974	96.979
Potengi	43.904	52.991	55.033	66.036	87.165
Salitre	57.987	76.314	73.820	92.767	116.301
Santana do Cariri	71.494	86.005	81.924	93.678	120.414
Tarrafas	32.251	46.285	42.572	48.193	60.893
Várzea Alegre	167.745	188.456	193.159	221.877	276.244

Fonte: IPECE (2017) elaborado com dados do IBGE.

Embora o maior volume de produção continue concentrado no CRAJUBAR, existem outros focos economicamente dinâmicos, inclusive fora da região metropolitana. Da mesma forma, o PIB *per capita* (Tabela 3) apresentou crescimento acentuado em toda a região no período entre 2010 e 2014, e foram os pequenos municípios de Brejo Santo, Farias Brito e Jati, que demonstraram os resultados mais expressivos.

Tabela 3 - PIB per capita, segundo os municípios da região (2010–2014)

Região de Planejamento	PIB per capita (R\$)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Cariri	6.127	7.045	7.468	8.191	10.111
Abaiara	3.484	4.779	3.983	4.551	5.766
Altaneira	3.407	4.143	4.832	5.223	6.527
Antonina do Norte	4.017	4.760	5.168	5.852	6.740
Araripe	4.153	4.788	4.825	5.735	7.311
Assaré	3.848	4.972	5.001	6.172	7.698
Aurora	3.954	5.304	4.886	5.572	6.766
Barbalha	8.392	9.090	10.444	10.009	12.285
Barro	4.412	4.584	4.841	5.500	6.356
Brejo Santo	5.462	6.905	6.646	7.082	11.260
Campos Sales	4.584	5.362	5.562	6.339	7.367
Caririagu	3.797	4.165	4.187	4.879	5.804
Crato	8.113	8.263	8.816	9.326	11.579
Farias Brito	3.962	4.769	4.903	5.440	10.424
Granjeiro	4.106	4.693	5.369	5.388	6.918
Jardim	4.040	4.492	4.618	5.422	6.581
Jati	3.788	5.029	4.449	5.286	8.533
Juazeiro do Norte	8.608	9.791	11.069	12.371	14.334
Lavras da Mangabeira	3.591	4.294	4.408	5.016	6.055
Mauriti	4.233	6.424	5.562	5.508	6.890
Millagres	4.293	5.057	4.943	5.636	6.907
Missão Velha	4.837	6.159	5.727	5.847	8.425
Nova Olinda	4.803	5.645	5.582	6.500	8.066
Penaforte	6.107	6.718	6.687	7.616	9.554
Porteiras	4.165	4.898	4.827	5.426	6.440
Potengi	4.272	5.113	5.267	6.200	8.130
Salitre	3.752	4.901	4.707	5.807	7.237
Santana do Cariri	4.161	5.002	4.758	5.370	6.898
Tarrafas	3.620	5.208	4.802	5.385	6.824
Várzea Alegre	4.364	4.870	4.959	5.596	6.930

Fonte: IPECE (2017) elaborado com dados do IBGE.

Analisando os setores produtivos que compõem o PIB regional (Gráfico 2), observa-se que os serviços despontam de forma bastante diferenciada em relação aos demais, sem grandes mudanças nos três componentes. Notam-se variações contínuas, com um leve crescimento da agropecuária e decréscimo na indústria.

Gráfico 2 - Participação dos Setores Produtivos no Valor Adicionado (%) do PIB (2010-2014)

Fonte: IPECE (2017) elaborado com dados do IBGE.

O setor de serviços é também onde se concentra o maior número de empregos formais na região; porém, nota-se que entre 2010 e 2015 houve mudanças significativas no crescimento nominal dos postos de trabalho em cada uma das atividades. A Tabela 4 revela que houve um incremento de 22,26% em relação ao número total de empregos formais em toda a região. O setor que mais cresceu foi a agropecuária, com 81,03%, seguida da construção civil, que apresentou um índice de 53,69%. Mesmo assim, esses dois setores continuaram sendo os que menos empregam na região.

Tabela 4 - Número de empregos formais, segundo os setores de atividades na Região de Planejamento do Cariri (2010/2015)

Discriminação	Número de empregos formais		
	2010	2015	Crescimento nominal (%) (2010/2015)
Total das Atividades	96.832	118.383	22,26
Agropecuária	564	1.021	81,03
Indústria	19.724	20.162	2,22
Construção Civil	3.442	5.290	53,69
Comércio	18.295	25.017	36,74
Serviços	54.807	66.893	22,05

Fonte: IPECE (2017). Trabalhado com dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – RAIS 2010 e 2015.

Diante do que foi observado, nota-se que o fluxo migratório no sentido Fortaleza, intensificado nas décadas de 1980 e 1990, foi desacelerado; e a partir dos anos 2000, passou a destinar-se também na direção do Cariri. Os dados analisados apontam que, embora o CRAJUBAR continue se destacando como espaço mais dinâmico, constituindo um *locus* de novas territorialidades, algumas transformações começaram a ser notadas na região. Os pequenos municípios têm apresentando mudanças na dinâmica regional, visualizadas tanto no crescimento populacional quanto na mudança e ampliação da base produtiva. As evidências apontam, mesmo que de forma ainda não tão expressiva em comparação aos maiores municípios, para outra direção – diferente daquela até então predominante. Um conjunto de pequenos municípios passou a apresentar nas últimas duas décadas índices socioeconômicos diferenciados.

Logicamente, estes ainda não poderiam ser considerados como “*ilhas de prosperidade*”⁸⁸, mas essas mudanças certamente significaram avanços importantes nessas localidades que eram até então, consideradas historicamente na rede urbana

⁸⁸ Termo empregado por Pacheco (1998) que analisou o processo de desenvolvimento territorial brasileiro para definir locais com intenso dinamismo econômico.

cearense como “*espaços opacos*”⁸⁹. Embora os municípios que compõem o CRAJUBAR continuassem se destacando e se diferenciando dos demais, ao menos nas questões relativas à taxa de crescimento populacional, PIB e PIB *per capita*, foram os municípios menores que mais evoluíram na região, sinalizando para um movimento de desconcentração populacional e econômica.

Convém salientar que desde a década de 1990 o Brasil tem passado por transformações significativas de ordem econômica. Ocorrem mudanças na política comercial com rápida abertura do mercado nacional, e reformas profundas na ação do Estado com implementação de ações voltadas para a estabilização. O país passou a priorizar uma integração competitiva com o setor privado, promovendo uma intensa reestruturação produtiva. Paralelamente, ocorre a intensificação de crises de desemprego, descentralização produtiva, reestruturação do trabalho, aumento do déficit/inadequação habitacional e ampliação da violência. Nesse contexto, Araújo (1997, p. 24) observa que houveram:

(...) forças atuando no sentido da concentração de investimentos nas áreas mais dinâmicas e competitivas do país. Atuam nesse sentido, em especial, os novos requisitos locacionais da acumulação flexível, como melhor oferta de recursos humanos qualificados, maior proximidade com centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infraestrutura econômica, proximidade com os mercados consumidores de mais alta renda.

Todos esses fatores têm reestruturado a produção nacional e influenciado os novos contornos nas correntes migratórias, reforçando o retorno de parte dos emigrantes em direção à região do Cariri. Em análise voltada para compreender os reflexos desse processo, Oliveira (2016) percebeu que esse movimento não é uniforme. No período entre 2005 e 2010 houve uma maior quantidade de emigrantes nordestinos oriundos do Sudeste; contudo, nesse mesmo período, os retornados em sua maioria eram oriundos das regiões metropolitanas nordestinas, que passaram a migrar para outros centros produtivos regionais. Tal fenômeno demonstra que, em termos percentuais, essas localidades passaram a apresentar uma força de atração populacional maior do que as capitais.

Os principais resultados mostram que se destacaram no período estudado cidades polos de atração (Campina Grande/PB, Juazeiro do Norte/CE e etc.). Foi observada a intensificação da dinâmica migratória intrarregional nordestina, pois a principal origem de correntes de retorno foi o próprio

⁸⁹ Termo empregado por Milton Santos (2001), que os considera como áreas ausentes de atividades produtivas significativas, pouco dinâmicas e de baixa fluidez material.

Nordeste, superando o Sudeste, nisto destaca-se a participação do Ceará (OLIVEIRA, 2016, p. 6)

Segundo Buainain e Garcia (2013) foi a implementação de programas governamentais, iniciados nos Governos FHC ⁹⁰, mais tarde modificados e ampliados nos governos de Lula, que levou ao desencadeamento dessas mudanças, cujos reflexos foram intensificados entre 2000 e 2010. Os autores destacam os programas destinados para a proteção social, como os de transferência de renda (Bolsa Família), seguridade social (Seguro Safra, Aposentadoria Rural, Bolsa Estiagem), Segurança Alimentar (PAA ⁹¹, PNAE ⁹²), trabalho e renda (PRONAF ⁹³, SEAF ⁹⁴, PGPAF ⁹⁵, GS ⁹⁶, Bolsa Verde ⁹⁷, Leilão de Milho) e outros para melhoria da produtividade rural, como a implementação de assistência técnica direcionada para ampliação da capacidade produtiva agrícola ⁹⁸. Destacam também a forte atuação das esferas governamentais (estadual e municipal), bem como de inúmeras instituições voluntárias nacionais e internacionais e organizações não governamentais (ONG's) ⁹⁹.

Por outro lado, Vilhena et al. (2010) e Vale et al. (2010) afirmam, que embora as inúmeras iniciativas praticadas tenham sido decisivas, tanto para atração populacional na direção dos pequenos municípios cearenses, quanto para o aumento da produtividade agrícola, elas representaram ainda poucas mudanças positivas no perfil socioeconômico da região do Cariri – sobretudo, por não terem sido capazes de inverter o êxodo rural e

⁹⁰ Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001); Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001); Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001); Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002).

⁹¹ Programa de Aquisição de Alimentos (Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003).

⁹² Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009).

⁹³ Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Decreto Lei 11.946/1996).

⁹⁴ Seguro da Agricultura Familiar (SEAF).

⁹⁵ Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF).

⁹⁶ Programa Garantia-Safra (GS).

⁹⁷ Programa Bolsa Verde do Plano Brasil Sem Miséria.

⁹⁸ Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e Ações da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

⁹⁹ Alguns exemplos são: “Projeto Dom Helder Câmara; Polo Nordeste; Projeto Sertanejo; Programa Territórios da Cidadania; Pronat – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais; Programa Territórios Rurais de Identidade; Rede ASA (Articulação no Semiárido), que inclui o P1MC – Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um Milhão de Cisternas Rurais; Programa uma Terra e duas Águas para um Semiárido Sustentável – P1+2; Programas de Combate à Pobreza Rural – PCPR, co-financiados pelo Banco Mundial, entre outras iniciativas locais” (BUAINAIN E GARCIA, 2013, p. 7)

superar a pobreza no campo. A ampliação dos postos de trabalho no setor agropecuário, por exemplo, tem sido acompanhada por condições de trabalho precárias, elevada rotatividade, sazonalidade e baixos salários, entre outras questões. Dessa forma, defendem que a melhoria da renda e a fixação dos trabalhadores no campo se devem ao surgimento de políticas territoriais nunca vistas na região.

O que se viu nas últimas décadas, não apenas no Cariri, mas no semiárido como um todo, foi o surgimento de outra perspectiva de desenvolvimento voltada para lidar com a problemática da escassez hídrica na zona rural. Diversas alternativas de convivência, e não mais para o enfrentamento das secas periódicas, começaram a ser implantadas e passaram a modificar positivamente o processo de reprodução social. Diferentemente daquelas anteriormente implementadas, cujo foco era o combate à seca, a partir de uma concepção mecanicista de explicação dos fenômenos naturais, essa visão rompe com a “perspectiva tecnicista de domínio humano sobre a natureza e a finalidade economicista de exploração e produção de riquezas como parâmetro de desenvolvimento” (SILVA, 2003, p. 365).

Essas políticas se contrapõem às antigas soluções hídricas adotadas, e abrem caminho para outro paradigma de desenvolvimento territorial, envolvendo ações mais adaptadas à população do campo e voltadas para promoção do equilíbrio entre natureza e produção de riquezas – onde a satisfação das necessidades e das aspirações humanas surgem como principal objetivo do desenvolvimento.

2.3 – O paradigma do desenvolvimento regional no Cariri.

Nas últimas décadas, um conjunto de organizações não governamentais (ONG's) e algumas instituições públicas de pesquisa e extensão rural, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) passaram a desenvolver propostas e a experimentar alternativas baseadas na ideia de que é possível e necessário conviver com os períodos cíclicos de estiagem, característicos não apenas do Cariri, mas de todo o semiárido.

Em 1982, foi divulgado um documento intitulado *Convivência do homem com a seca*, sugerindo a implantação de sistemas de exploração de propriedades agrícolas para assegurar a sobrevivência da população. Desse momento em diante, surgiram inúmeras instituições voltadas para o desenvolvimento de ações correlatas. Tais propostas foram

fortalecidas com a criação da Articulação do Semiárido (ASA)¹⁰⁰, reunindo inclusive entidades religiosas e movimentos sociais que, segundo seus dirigentes, têm a finalidade de:

Contribuir para a implementação de ações integradas para o semiárido; a conservação, o uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais; a quebra do monopólio do acesso à terra, água e outros meios de produção; apoia a difusão de métodos, técnicas e procedimentos que contribuam para a convivência com o semi-árido. (ASA, 2001, p.71)

Dentre as ações colocadas em prática, destaca-se o projeto denominado *Programa 1 Milhão de Cisternas – P1MC* (Figura 10), que em 2017 já havia construído mais de 600 mil reservatórios ao lado das casas dos habitantes da zona rural do semiárido, reduzindo consideravelmente os deslocamentos diários realizados principalmente pelas mulheres em busca de água – além de evitar perdas a partir da evapotranspiração, uma vez que os reservatórios ficam fechados a maior parte do tempo (ASA, 2017).

Figura 10 - Habitação Rural beneficiada pelo P1MC

Fonte: ASA (2017)

¹⁰⁰No final da década de 1990, cerca de cinquenta organizações não-governamentais constituíram a Articulação do Semi-Árido (ASA) que conta atualmente com aproximadamente três mil instituições das mais diversas esferas. (SILVA, 2003)

O programa apresenta limitações em algumas localidades, pois em tempos de seca prolongada as cisternas continuam sendo abastecidas por caminhões pipa. Existem problemas também com as condições nas moradias e mais especificamente na cobertura das edificações, que importa em complementação com política de melhorias habitacionais, além de investimentos em ações de controle de qualidade da água. As pesquisas demonstraram que, em tempos de estiagem prolongada, ao serem abastecidas pelo carro pipa com águas dos açudes, as cisternas passam a ser contaminadas, porém esse problema pode ser resolvido com filtragem e tratamentos da água.

Ao analisar os processos de geração, difusão e adoção do programa no semiárido, através de um estudo que considerou categorias analíticas voltadas para compreender o nível de inovação social, Leite (2013, p. 71) concluiu que:

O PIMC enquanto política pública de “convivência” com o semiárido, tem contribuído com sua metodologia participativa para socializar as experiências das organizações e agricultores (as) envolvidos com o programa, estando estes, sujeitos principalmente, aos processos de engajamento, conscientização, aprendizagem e o controle social, vivenciados de acordo com a realidade de cada comunidade.

Nota-se que, entre os ganhos conquistados com o projeto, estão também a facilitação e ampliação do acesso à água. Através dele, as famílias atendidas passam de dependentes a gestoras, superando as limitações históricas relativas à centralização e não democratização do recurso. “Isso é o que chamamos de descentralização e democratização da água. Em vez de grandes açudes, muitas vezes construídos em terras particulares, as cisternas estocam um volume de água para uso de cada família” (ASA, 2017).

Na apresentação de uma publicação realizada em 2014, a Fundação Banco do Brasil ¹⁰¹, parceira da ASA no *PIMC*, avaliou como fundamentais e bastante significativos os resultados alcançados até aquele ano. A instituição destacou, inclusive, a redução da criminalidade e da imigração populacional do semiárido como um todo, afirmando ainda que o programa “mudou o paradigma da região, que por séculos foi exemplo da perpetuação da miséria mantida por causas naturais e falta de políticas públicas” (FBB, 2014, p. 04).

¹⁰¹ Em 2017, por meio de convênio assinado com a Articulação do Semiárido (ASA), o Banco do Brasil anunciou que iria investir “R\$ 17,3 milhões para a implantação de 3.588 cisternas para captação e armazenamento de água em nove estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. A iniciativa, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visa beneficiar 14,3 mil pessoas da área rural” (BANCO DO BRASIL, 2017).

Outra contribuição interessante diz respeito ao projeto “*Uma terra e duas águas*”, inspirado em iniciativas chinesas que avançam não apenas na questão da água, mas também da reforma agrária. Através de pequenas obras hídricas, acesso à terra e capacitação, a proposta amplia a produção agrícola, conforme a vocação de cada localidade. Com relação aos custos de implementação, Malvezzi (2007, p. 125) afirma que seriam necessárias:

Duas cisternas no pé da casa para consumo humano, sendo uma usual e outra de segurança (4,4 milhões ao todo); mais 2,2 milhões de pequenas obras (cisternas, barragens subterrâneas etc.) para reter água para uso agropecuário. O custo desse projeto hoje, sem levar em consideração o custo da reforma agrária, seria de aproximadamente R\$ 8 bilhões (MALVEZZI, 2007, p. 125).

Segundo Andrade e Nunes (2014, p. 35), “a cisterna gera um expressivo impacto social positivo, pois permite que seja ampliada a disponibilidade de água para as famílias no quintal de suas casas”. Outras diversas pesquisas (ASA, 2017; FBB, 2014, LEITE, 2013; MALVEZZI, 2007, SILVA, 2003, SOUSA et al., 2017) apontam para uma melhoria expressiva na vida da população rural atendida pelas tecnologias sociais que, mesmo vivendo afastadas dos aglomerados urbanos ou dos açudes e rios, tiveram o acesso à água ampliado de forma significativa.

O jornal *Diário do Nordeste*, ao percorrer algumas comunidades atendidas no Cariri, confirma que as cisternas mudaram a vida dos moradores:

Segundo a agricultora Maria Agda Ferreira, a água da primeira cisterna de 16 mil litros, instalada em 2006, já garantiu o consumo dela e de sua família. Em 2014, sua família recebeu a cisterna de segunda água, de 52 mil litros e, a partir dela, começou a produzir alimento e aumentou sua criação de animais (DIÁRIO DO NORDESTE, 2017).

Malvezzi (2007) focou seu estudo nas cisternas (de bica, calçadão e fora do chão), tanques (de pedra e caldeirão), barreiro (tradicional), de trincheira e de lona, barragens subterrâneas, barramento de pedras, cacimbões, poços tubulares, cacimbas, irrigação de salvação, mandalas, entre outras. Como resultado, o pesquisador aponta que:

Nos assentamentos da Paraíba há famílias que, ao utilizarem essas tecnologias e práticas agrícolas, garantem sua alimentação e obtêm uma renda muito superior a qualquer programa assistencial do governo. Além do mais, se ganha em cidadania, já que as pessoas passam a viver do fruto do seu trabalho e não de ajudas. Há ainda o fator ambiental: evitam-se as pragas e a salinização dos solos, que tornam inviável a atividade da irrigação em muitos projetos (MALVEZZI, 2007, p. 128).

O autor apontou diversas vantagens no uso dessas tecnologias pelos trabalhadores do campo, que não se restringem ao seu baixo custo de implantação. Segundo ele, essas

tecnologias permitem um aproveitamento praticamente integral da água coletada sem possibilidade de agressão ao solo. Ao permitir o estoque hídrico, as cisternas tornam-se sinônimo de autonomia para as famílias rurais pobres, que costumavam ser dependentes da água dos açudes, dos carros-pipa, ou dos poços, geralmente salinos ou de barreiros.

O fato de a própria população deter o domínio e a gestão da água reduz significativamente as disputas e os conflitos sociais, contribuindo também para o rompimento com os laços de clientelismo. Além disso, reduz a dependência política das famílias em relação a soluções ineficientes que não modificam a realidade na região e alimentam a indústria da seca. O programa contribui também com a melhoria da nutrição humana, com desdobramentos positivos inclusive na renda familiar, pois reduz a necessidade da compra de água, bem como não realiza cobrança de taxas ou tarifas periódicas.

A partir de critérios previamente elencados, as famílias que estão inscritas no programa de Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal participam de um curso voltado para compreensão das características naturais e hidrológicas do semiárido, bem como das possibilidades que influenciam na melhoria da convivência com as condições climáticas. O processo aborda ainda questões relacionadas ao gerenciamento da água, cuidados com a cisterna e cidadania. As capacitações são momentos fundamentais para fortalecimento das relações sociais, pois envolvem inúmeros atores sociais, que através de metodologias ativas conseguem:

(...) ampliar as reflexões das famílias rurais e dos grupos a respeito do direito à água e das possibilidades de convivência com o Semiárido. As reflexões nas capacitações partem dos conhecimentos e práticas do grupo, agregando novos conhecimentos, na perspectiva da construção coletiva (ASA, 2017, p. 2).

Embora tenha mais espaço entre organizações da sociedade civil, a perspectiva da convivência com o semiárido passou gradativamente a ser incorporada aos programas governamentais. Segundo a ASA (2017), a implantação de cisternas foi sendo feita de forma dispersa e em pouca quantidade até 2003, quando a ação passou a fazer parte da política de segurança alimentar e nutricional do Governo Federal. Inicialmente fazia parte do Programa Fome Zero, sob o comando da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em 2011 foi incorporada ao *Programa Água para Todos*¹⁰² e, a partir dele,

¹⁰² O programa era administrado por um comitê gestor nacional, composto pelos Ministérios do Desenvolvimento Regional, da Cidade, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social e Combate a

outros projetos e ações voltados para a convivência com o semiárido passaram a ser executados (Tabela 5).

Além das cisternas de placa, foram também implementados barreiros trincheira, barragens subterrâneas, tanques de pedra e até bombas d'água.

Tabela 5 - Principais tecnologias sociais de acesso à água apoiadas pelo MDS

Tecnologia	Usos	Características
Cisterna de placas de 16 mil litros	- Beber, cozinhar e higiene básica. - Uso familiar.	- Reservatório de água de chuva captada do telhado da casa.
Barragem subterrânea	- Bebedouro de animais. Recarga do lençol de águas subterrâneas. - Pequenas irrigações.	- Barramento transversal ao leito das enxurradas, córregos e riachos temporários, por meio da fixação de uma manta de plástico flexível em uma vala escavada. - Reserva de água de chuva que escoou infiltrada no solo.
Cisterna calçadão de 52 mil litros	- Bebedouro de animais. - Pequenas irrigações. - Uso familiar.	- Reservatório de água de chuva captada de área acimentada de 200m ² .
Cisterna de enxurradas de 52 mil litros	- Bebedouro de animais. - Pequenas irrigações. - Uso familiar.	- Reservatório de água de chuva captada a partir de leito de enxurradas.
Barreiro Trincheira	- Bebedouro de animais. - Pequenas irrigações. - Uso familiar ou comunitário.	- Reservatório escavado no solo até a camada impermeável, com paredes verticais estreitas e profundas, com capacidade para armazenar pelo menos 500 mil litros de água.
Tanque de pedra	- Uso comunitário. - Bebedouro de animais. - Pequenas irrigações. - Usos domésticos (lavar roupa, tomar banho e higienizar instalações sanitárias).	- Barramento de alvenaria construído nos lajedos, chamados de "caldeirões". - Volume de água armazenada varia de 100 mil a milhão de litros.
Bomba d'água popular	- Uso comunitário. - Supre as necessidades em geral, exceto para beber.	- Instalada em de poços tubulares inativos, com profundidade de até 80 metros.
Cisterna Escolar de 52 mil litros	- Beber, cozinhar e higiene básica de alunos, gestores e professores.	- Reservatório de água de chuva captada do telhado da escola.

Fonte: MDS (2015)

Em 2003, o Governo Federal também lançou o *Programa de Ações Integradas de Convivência com o Semi-Árido* (Programa Conviver). Entre suas ações estavam: a) compra de alimentos pelo Governo Federal para serem consumidos predominantemente nas escolas, ampliando a renda dos pequenos agricultores; b) o seguro-safra, que garantia um auxílio

Fome, em parceria com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (Contraf-Brasil/CUT). Também faziam parte a Agência Nacional de Águas (ANA), a Fundação Banco do Brasil e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) (BRASIL, 2019).

financeiro em situações em que a produção fosse prejudicada; e c) ampliação do crédito para os pequenos produtores rurais.

No ano seguinte foi colocado em execução o *Programa Água Doce*, através do qual o Ministério do Meio Ambiente (MMA) implantou 152 sistemas de dessalinização. Nessa mesma perspectiva, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) coordenava o *Programa de Saneamento Rural*, que tinha como principal atribuição “o atendimento complementar às comunidades rurais e às populações quilombolas, indígenas e ribeirinhas” (BRASIL, 2017).

Todas essas iniciativas representam outra perspectiva do desenvolvimento, pois juntas demonstram que há outros meios de promover não apenas a ampliação do acesso à água, mas o desenvolvimento socioeconômico no semiárido. Ao fomentar estruturas descentralizadas de abastecimento de água juntamente com ampliação do crédito e capacitações, foram ampliadas as formas de participação e controle social sobre os processos decisórios. Tais medidas contribuíram decisivamente para a democratização do acesso à água, melhoria da saúde, segurança alimentar e nutricional das famílias de baixa renda residentes no campo.

Quando associadas a outras políticas públicas, estas significaram uma mudança de paradigma no desenvolvimento rural, pois surgiu no próprio local, dialogando com a natureza e a comunidade. Através de um processo participativo que resgata culturalmente os conhecimentos populares, tais alternativas são mais apropriadas aos ecossistemas, que requerem inclusive uma abordagem negociada e contratual de identificação de necessidades, de capacidades locais e do aproveitamento dos recursos potenciais para a melhoria das condições de vida.

Contudo, nota-se que essa perspectiva não se iguala e nem avança com a mesma velocidade daquela voltada para as grandes obras hídricas, mesmo com ampliação dos investimentos públicos realizados na última década. Uma avaliação das ações implementadas no Cariri entre os anos de 2010 e 2015 revelou que seu alcance ainda tem sido pouco expressivo:

Dos 42 municípios que compõem a macrorregião do Cariri Centro-Sul, 12 desenvolvem tecnologia social hídrica. Apesar da eficiência comprovada das Tecnologias Sociais de captação da água da chuva para a produção de alimentos, com destaque para as cisternas de Enxurrada, que contribuem para a melhoria e manutenção dos sistemas produtivos dos agricultores familiares, apenas 29% dos municípios do território aplicam algum tipo de TS (SOUSA et al. 2017, p. 213).

A política de segurança alimentar e nutricional, alinhada com as tecnologias sociais, forma um binômio capaz de modificar significativamente a realidade social da região. Porém, é preciso ampliar o diálogo com o poder público, articulando-o com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional por meio de um processo de formulação e mobilização nacional.

Mesmo que comprovadamente mais adequada para o semiárido, essa perspectiva de desenvolvimento não tem conquistado espaço adequado entre as políticas públicas. Nota-se que as grandes obras, concebidas nos corredores dos escritórios técnicos e gabinetes de políticos, continuam sendo priorizadas. Mesmo tendo apoiado outras iniciativas, o Estado continuou reproduzindo ações descoladas das matrizes que fundamentam o planejamento regional no Brasil, bem como da realidade socioambiental do semiárido.

Essa afirmação pode ser constatada a partir do expressivo número de açudes construídos na zona rural do Ceará a partir de 2003. Através de parcerias estabelecidas entre os governos (Federal, Estadual e Municipal), BIRD, BNDS e empresas públicas, foram implementados 18 grandes reservatórios (CEARÁ, 2019), além de todo o sistema de integração que está sendo executado, do qual fazem parte o Cinturão das Águas e o PISF.

Tais parcerias confirmam a manutenção da visão tradicional, marcada pelo tecnicismo, utilitarismo e setorização das problemáticas vivenciadas no semiárido. A alegação da continuidade vai no sentido de afirmar que as tecnologias sociais não são adequadas para solucionar o problema urbano, sobretudo das grandes cidades e regiões metropolitanas, e tampouco para atender aos demais usos (indústria, pecuária e agricultura de irrigação). Porém, aqui cabe retomar o que foi alegado pelo Governo Federal quando buscava apoio popular e também durante a aprovação da obra. Como demonstrado no primeiro capítulo, O PISF serviria para garantir prioritariamente o abastecimento humano e dessedentação animal, e somente quando a vazão fosse maior que o consumo poderia ser destinada para outros usos ¹⁰³.

Se as tecnologias sociais fossem priorizadas, atenderiam toda a área rural a um custo muito menor. Da mesma forma, um estudo realizado pela ANA em 2006,

¹⁰³ A Resolução nº 411/2005 expedida pela ANA, que outorgou o Direito de Uso das águas do rio São Francisco ao Ministério da Integração Nacional, estabeleceu que a demanda projetada para o ano de 2025 deveria ser destinada para o consumo humano e dessedentação animal na região. O parágrafo único do Artigo 1º determinou que somente enquanto a demanda real for inferior a 26,4 m³/s o empreendimento poderá atender ao uso múltiplo dos recursos hídricos na região receptora.

denominado *Atlas Nordeste: Abastecimento Urbano de Água*, apresentou um diagnóstico¹⁰⁴ e apontou alternativas de investimento voltados para a segurança hídrica de toda a população do semiárido que vive nas cidades e aglomerações com mais de 5 mil habitantes até 2025. “No estudo, a situação de 1,3 mil sedes municipais dos nove estados do Nordeste e do Norte de Minas Gerais foi levantada. As alternativas apresentadas pela ANA preveem um investimento total da ordem de R\$ 3,6 bilhões” (ANA, 2006).

Se esse valor fosse somado ao necessário para a implantação das tecnologias sociais, o abastecimento hídrico seria assegurado em todo o Nordeste até 2025, por um custo equivalente ao que já foi gasto até agora no PISF. Cabe destacar que, conforme o EIA/RIMA, ainda serão necessários investir mais 10 bilhões de reais em obras complementares para que a água chegue a todos que necessitam.

Concordamos que, vistas separadamente, as tecnologias sociais ou as soluções apontadas no *Atlas Nordeste* possuem objetivos distintos. Para essas alternativas seria priorizado o atendimento das pequenas propriedades rurais, sobretudo para a agricultura familiar e para o abastecimento urbano; enquanto no caso do PISF a água transposta serviria prioritariamente para o abastecimento da indústria e para o agronegócio irrigado, concentrado nos polos economicamente dinâmicos.

Dessa forma, as ações do Estado continuam priorizando o atendimento do grande capital em detrimento da população em geral, porém com algumas diferenças. Até o início dos anos 2000, as ações governamentais de intervenção no semiárido, marcadas pelo emergencialismo, assistencialismo, seletividade e descontinuidade, tinham por objetivo manter a indústria da seca favorecendo os latifundiários, grandes empresários, políticos da região, além das empreiteiras financiadoras das campanhas eleitorais. Após 2003, além de carregar todas essas características, as grandes obras – e, mais especificamente, o PISF – voltam-se para o atendimento do capital transnacional.

O padrão atual está fundamentado na modernização técnica, científica e informacional que domina a natureza, ao mesmo tempo em que subordina os saberes tradicionais (ELIAS & PEQUENO, 2006). Nesse processo, o crescimento econômico e a acumulação dos bens são sempre colocados como objetivos primeiros. Em comum, observa-se também o uso do discurso voltado para culpar a seca por toda a miséria e

¹⁰⁴ A pesquisa mapeou a água disponível (superficial ou subterrânea) e a qualidade na distribuição, bem como a melhor forma de abastecimento. A área de abrangência do Atlas compreendeu os nove Estados da Região Nordeste e o Norte do Estado de Minas Gerais, considerando os municípios com população urbana superior a 5.000 habitantes (1.112 municípios), selecionados com base no Censo 2000 do IBGE (ANA, 2006).

subdesenvolvimento da região. Esse discurso continua afirmando que a água obtida por meio de grandes obras hídricas continua sendo o principal meio de promover as mudanças necessárias.

Este processo está fundamentado na visão de que a agroindústria gera maior valor agregado à produção local, permitindo ampliação no número de empregos formais e na renda. Nele, há o predomínio da lógica econômica sobre o discurso do desenvolvimento local e regional, que prepara o espaço para ser *locus* prioritário ao mercado. O PISF mantém e reforça essa perspectiva, uma vez que as outras soluções de enfrentamento das problemáticas do semiárido, mais adequadas à realidade socioambiental, continuam sendo desprestigiadas.

Essa contradição na ação do Estado despertou o interesse em identificar e analisar a atuação da obra no território, cujo caminho escolhido foi por meio dos efeitos socioambientais que emergiram a partir do anúncio da sua implementação. Através desse exercício é possível ampliar a compreensão sobre a estruturação territorial dos pequenos municípios cearenses, que ajuda inclusive a apontar tendências na dinâmica regional. Simultaneamente, amplia-se a possibilidade de traçar um paralelo entre as duas perspectivas do desenvolvimento territorial, já que estão sendo praticadas concomitantemente.

Para tanto, foram escolhidos os municípios de Brejo Santo, Mauriti e Jati, que, além de serem exemplo das questões até aqui demonstradas, pertencem ao mesmo lote da obra (2N), compondo uma unidade espacial e temporal. Esse esforço de análise não objetivou especificamente avaliar a eficiência dos Estudos Ambientais do PISF, mesmo que seus resultados guardem relação direta e indissociável com estes. Também não se pretende avaliar a eficácia da obra em si, mas sim desenvolver um olhar crítico sobre a forma de atuação do Estado, ou seja, como essa perspectiva do desenvolvimento territorial se expressa e interage com o território dos pequenos municípios cearenses.

2.4 – Implicações socioambientais da obra.

No debate acadêmico existem inúmeras concepções de território, porém existem três vertentes básicas predominantes, conforme afirma Sposito (2005). A

primeira delas é a naturalista ¹⁰⁵, que entende o território como elemento da natureza, disputado por um povo ou nação, que luta para protegê-lo ou até mesmo para conquistá-lo. Uma segunda corrente é a culturalista, que possui uma forte relação com a forma como os indivíduos apreendem ou concebem a própria realidade – baseando-se nos anseios cognitivos e no espaço, enquanto sentimento de pertencimento, seus defensores trabalham com a identidade, as raízes e as representações sociais.

Aqui foi adotada a terceira concepção, onde a dinâmica territorial é dada tanto pelos interesses e objetivos dos atores sociais quanto pelos seus reflexos e ações materiais ou imateriais no espaço. Observam-se as conexões estabelecidas entre eles, respeitando suas múltiplas dimensões e relação com a natureza. Essa interpretação corrobora com a vertente defendida por Saquet (2007, p. 56) que entende o processo de produção do território como:

(...) constituído pelo movimento histórico e por simultaneidades. Há um movimento constante que se materializa na vida cotidiana e no território, centrado na intersecção entre os tempos histórico e coexistente (multiescalar). No território há uma conjugação entre aspectos da economia, da política, da cultura e da natureza exterior ao homem (E-P-C-N¹⁰⁶).

O território é formado a partir do espaço, cuja estruturação se dá pela interação entre as diversas dimensões que estão imbricadas de forma relacional, por meio da intersecção temporal e pela simultaneidade das múltiplas escalas. Essas afirmações foram feitas por Raffestin (1993, p. 143), que as complementa afirmando que também pode ser entendido como sendo “um espaço onde se projetou, seja energia e informação, que por consequência, revela relações marcadas pelo poder”.

Dessa maneira, é possível compreender o território a partir da(s) ação(ões) de um determinado agente social, ou até mesmo pela forma como diferentes grupos interagem entre si. Esse processo não é estanque e nem tão pouco acabado; trata-se de movimento contínuo onde:

O *velho* é re-criado no *novo*, num movimento concomitante de descontinuidade e continuidade. A continuidade ocorre na não-mudança e, na própria descontinuidade, que contém, *em-si*, elementos do momento e da *totalidade* anteriores. Com isso, o *velho* não é eliminado, mas superado, permanecendo, parcialmente, no *novo*. Há, aí, uma destruição criadora, presente, lenta e veloz, multiforme, às vezes explícita e às vezes implicitamente (SAQUET, 2007, p. 71).

¹⁰⁵ Essa interpretação já foi veementemente criticada por Raffestin (1993) que afirma existirem diferenças fundamentais entre a reprodução humana e a extintiva animal – dada, sobretudo, pelas relações de poder, pelo jogo ideológico, pelas intencionalidades e até mesmo pelas próprias inter-relações humanas.

¹⁰⁶ Economia, Política, Cultura e sua relação com a Natureza.

Ele também pode ser resultado de uma complexa e integrada rede de forças produtivas, entendida como sendo a interação da força de trabalho humano com os meios de produção (tecnologia, conhecimento, infraestrutura, máquinas, redes de circulação etc.). Ao ser modificado no decorrer desse processo, o território precisa ser interpretado de forma plural, em rede e concomitantemente articulado a outros, em complementaridade. É nele que ocorre a concretização do trabalho, seja de forma material ou imaterial, pois ali se manifestam o poder e os interesses dos agentes sociais.

Os grupos sociais atuam na produção territorial de forma individual, em grupo, ou até mesmo compondo instituições. Atuam modificando lugares e produzindo objetos a partir da interação coletiva e, portanto, são ao mesmo tempo produtores e produto. Dessa forma, entende-se que qualquer tipo de manifestação, mesmo as mais simples ou rudimentares, conduzidas por um sistema de atitudes e comportamentos dos atores sociais sobre o espaço, revelam a intenção ou territorialidade num dado momento, para aquele território. Por meio das ações, interações e aspirações dos agentes sociais, é possível compreender como o território é produzido. Estradas, leis, manifestações folclóricas, identidade e linguagem, entre outros, são exemplos de elementos que trazem em si as características intrínsecas desse processo (RAFFESTIN, 1993).

Dado o seu caráter de permanente mutação, considerado um conjunto complexo de fatores, o processo social de produção do território brasileiro não tem resultado em melhorias e ganhos para a maioria da população. Esse cenário típico do capitalismo periférico ¹⁰⁷ tem resultado não apenas numa exacerbada concentração de riqueza nas mãos de uma minoria, mas também se apresenta em forma de fragmentação territorial e desigualdade social, com ampliação da pobreza e degradação ambiental (VAINER, 2007).

Em diversas cidades crescem vertiginosamente as aglomerações humanas com marginalização da maioria das pessoas, que são excluídas dos ganhos oriundos da produção territorial. Esse processo tem ocorrido também em outros países, e de inúmeras formas, seja por consequência de deslocamentos compulsórios, ou mesmo por perda de autonomia individual ou coletiva. Em Portugal, por exemplo:

¹⁰⁷ Segundo Vainer e Araújo (1992, p. 13) a formação social brasileira não foge à regra, onde “o desenvolvimento capitalista, pela natureza de suas relações constitutivas, é concentrador e excludente. Ao mesmo tempo em que está permanentemente incorporando novos setores e esferas da vida econômica, o capital, em sua incessante acumulação, concentra e centraliza os meios de produção e de controle da vida social.”

Será um processo (muitas vezes violento e quase sempre involuntário) de “privação de território”, perda de controlo e domínio das territorialidades pessoais e/ou coletivas, isto é, redução evidente do acesso: aos lugares económicos e simbólicos, aos recursos, à habitação a outros lugares que constituam eixos estruturantes da identidade e da territorialidade de cada grupo ou indivíduo (FERNANDES, 2008, p.5):

Os fatores que desencadeiam esse processo são diversos, variando desde causas naturais e humanas, até situações voluntárias ou forçadas. Embora esteja cada dia mais associado com as crises políticas e económicas, não se pode perder de vista o conflito social que lhe dá origem.

Em uma de suas obras, Marcos Aurélio Saquet (2003) analisou o processo de colonização italiana ocorrido no Brasil no final do século XIX. Devido a fatores económicos, políticos e culturais, bem como à relação desses com a natureza, milhares de italianos foram desterritorializados e reterritorializados em diversos países. No sul do Brasil, por exemplo, eles começaram e/ou continuaram vivendo a partir de novas e antigas experiências. Nesse movimento de mudança, passaram por transformações significativas no modo de reprodução social (económicas, políticas e culturais); no entanto, não houve um desligamento completo com a Itália, pois houve continuidade em determinados aspectos (história, tecnologias, cultura).

Para analisar o território, o autor delimitou o espaço (sul do Brasil), tempo (final do século XIX) e territorialidade (ideias, ações individuais e coletivas, bem como as formas de interação de determinados atores sociais) sem isolá-lo, mas compreendendo-o como um movimento heterogêneo que possui uma construção histórica, onde ocorrem transformações sucessivas. Esse tipo de abordagem “tem base em princípios da dialética: no salto, há mudanças sociais, territoriais e continuidades. A ruptura não comporta necessariamente uma perda da continuidade histórica” (SAQUET, 2007, p. 72).

Percebe-se que, simultaneamente com o processo de desterritorialização, ocorre a territorialização e a reterritorialização, cujos ciclos, em constante movimento, não estão prontos ou concluídos. Estes podem ocorrer de forma lenta ou demorada, cuja velocidade dependerá do grau de resiliência e vulnerabilidade de cada indivíduo, ou seja, pela capacidade de adaptação e resistência a novas situações. Independentemente da intensidade, qualquer transformação na vida das pessoas, ocorrida devido a um “novo” evento, pressupõe uma condição de mudança que poderá inclusive conduzir à incerteza, potencializando fatores como ansiedade, estresse e insegurança. Assim, a des-re-territorialização pode ser: negativa e/ou positiva, total e/ou parcial, individual e/ou

coletiva, temporária e/ou permanente, forçada e/ou voluntária, variando conforme cada indivíduo, grupo social, tempo e espaço.

Vainer e Araújo (1992, p. 11) ao analisarem o processo de estruturação territorial durante a implantação dos grandes projetos hidrelétricos no Brasil, afirmam que:

(...) a política energética nacional não atende aos anseios de expressivos grupos sociais, das regiões de implantação das grandes usinas hidrelétricas. Mais que isso, esses empreendimentos são frontalmente contrários aos interesses desses grupos e contribuem para piorar suas já terríveis condições de vida e de trabalho.

Os autores afirmam que, de uma forma geral, as transformações resultantes ou impulsionadas pela política enérgica nacional brasileira contornam um cenário de segregação sócioespacial e precarização do trabalho, que recai sobre uma considerável parcela de população, historicamente detentora de baixos níveis de poder perante disputas políticas e ganhos econômicos.

Devido ao seu potencial modificador, os grandes projetos de infraestrutura interagem com processos sociais e causam impactos ambientais, muitas vezes perversos e irreversíveis para a população atingida¹⁰⁸. Independentemente do seu propósito, e se proposto pelo poder público ou pela iniciativa privada, costumam requerer terra – e, na maioria das vezes, grandes extensões são necessárias. Essa necessidade resulta em deslocamento de pessoas (deslocamento físico) e, mesmo que as pessoas não precisem ser removidas, elas são impactadas nas suas formas de subsistência ou atividades produtivas, temporária ou permanentemente (deslocamento econômico).

Projetos dessa magnitude constituem a mais pura manifestação imaterial e concreta dos atores sociais e suas relações, tornando-se importantes e poderosos vetores no processo de estruturação territorial. Nota-se, portanto, que há diferentes maneiras de compreender a territorialidade dos agentes sociais, cujas abordagens, às vezes, não são excludentes, mas complementares e multidimensionais. Há quem priorize apenas uma dessas abordagens; porém há estudos, a nosso ver, mais coerentes e comprometidos com a complexidade do real¹⁰⁹, pois envolvem múltiplas dimensões (cultural, econômica e política, entre outras).

¹⁰⁸ Em análise aos projetos hidroelétricos no Brasil, Vainer (2008) define como atingido todo aquele indivíduo ou grupo que sofre com os efeitos da obra, seja eles econômicos, físicos ou simbólicos, que de alguma forma tem seu modo de subsistência alterado.

¹⁰⁹ Segundo Morin (2003) o pensamento complexo sobre o real, é visto, entendido e apreendido como um todo orgânico ou como uma rede contextualizada e interconectada em constante construção. Nesse contexto, todos os saberes terão a oportunidade e o privilégio de se reconhecer como partes vivas e ativas. Todas as periferias, ou seja, todos os excluídos e excluídas tem algum grau de visibilidade.

Dependendo da forma como são tratados, sobretudo em relação às medidas adotadas, os impactos socioambientais podem tornar inviável a permanência no local da população atingida. Infelizmente, muitos reassentamentos têm sido praticados tomando como premissa apenas a compensação financeira em dinheiro ou a substituição quantitativa da terra, sem dar a devida atenção às outras dimensões da vida que são afetadas. Considerando que a “terra é vida” para muitas pessoas que costumam desenvolver laços de afetividade com o lugar onde residem, o deslocamento pode significar interrupção e ruptura de conhecimento e práticas sociais, resultando inclusive em mágoa e sofrimento. Mesmo quando há melhoria no padrão de vida material, pode haver dor e abalos emocionais (VANCLAY, 2017 – tradução nossa).

Para que se possa analisar os efeitos resultantes das políticas públicas em um determinado conjunto de municípios, é oportuno observar que, enquanto parte de um sistema, essas interagem com inúmeros fatores e com as complexas dinâmicas territoriais e diversas redes urbanas (estadual, nacional e global, etc.), entre outros elementos. Essa interação ocorre também a partir das condições de reprodução social local, e, portanto, intrínsecas a cada realidade, com base naquilo que é comum entre eles.

Para compreender a forma como um vetor atua nesse processo, é importante não apenas conhecê-lo, mas também entender como o território está se estruturando, antes e durante a sua inserção. No caso do PISF, percebe-se que, embora ele seja um novo elemento, suas características apresentam uma série de permanências semelhantes às ações do Estado praticadas anteriormente. A ruptura operada por ele significa ao mesmo tempo, mudanças e continuidades das características que contornam um processo histórico que não foi interrompido, apenas modificado.

É preciso reconhecer que a somatória de inúmeros recortes espaciais resultará no retrato do que ocorre no todo, porém dificilmente o inverso é alcançado. Raffestin (1993) alerta que a interpretação das dinâmicas territoriais é complexa e, frente à multidimensionalidade do espaço, a descrição da totalidade torna-se exaustiva, não necessariamente levando à compreensão do fenômeno.

Quanto mais próximo da realidade, maiores serão as chances de compreensão dos processos sociais. Através do recorte local, será possível observar características que refletem a forma contemporânea de organização produtiva da sociedade capitalista. Cabe destacar que não está se perdendo de vista o cruzamento constante de imperativos advindos das outras escalas; contudo, optou-se por manter o foco em três municípios da

região do Cariri, por entender-se que ali também se configura a arena de disputa de poder da qual são parte integrante e indissociável.

Brejo Santo, Jati e Mauriti estão localizados no extremo sul do Ceará, na divisa com os estados da Paraíba e Pernambuco, próximos uns dos outros e distantes de Fortaleza, João Pessoa, Natal e Recife em aproximadamente 500 km. Segundo o último censo do IBGE, a população total no conjunto analisado não chegava a 100 mil habitantes. Conforme a Tabela 6, no conjunto total, houve crescimento populacional no período entre 2000 e 2015, sendo que as menores taxas de crescimento ocorreram em Jati. Os dados demonstram que a população dos municípios analisados cresceu constantemente, porém em cada caso de forma particular.

Desde 2000, Brejo Santo tem apresentado a maior taxa de crescimento populacional. Esse ritmo foi reduzido a partir de 2010; mesmo assim, este se tornou o município mais populoso, superando Mauriti. Jati, além de possuir uma população bem menor do que os outros dois, apresenta também as menores taxas de crescimento. Mauriti, que vinha reduzindo o crescimento populacional até 2010, voltou a crescer de forma significativa a partir de então.

Tabela 6 - População total, segundo os municípios (2000/2005/2010/2015)

Municípios	População						
	2000	2005*	2010	2015*	Taxa de Crescimento Relativo (%)		
					2000-2005	2005-2010	2010-2015
Brejo Santo	38.484	41.468	45.193	48.056	7,75	8,98	6,33
Jati	7.265	7.517	7.660	7.807	3,47	1,90	2,02
Mauriti	42.399	43.417	44.240	46.113	2,40	1,89	4,23
Total	88.148	92.402	97.093	101.976	-	-	-

Fonte: IBGE (2000/2005/2010/2015) * População estimada

Os estudos iniciais do PISF foram iniciados por volta de 2005 em Jati, seguindo para Brejo Santo e mais tarde para Mauriti. Curiosamente, a taxa de crescimento populacional parece guardar relação com o ritmo da obra, cujo primeiro ciclo ocorre em Jati e Brejo Santo, permanece em seguida com alguma redução em Brejo Santo, ampliando-se em Mauriti.

Na questão da situação do domicílio e sexo (Tabela 7), segundo o Censo de IBGE (2010), os três municípios apresentam de certa forma características semelhantes. A população feminina era um pouco superior à masculina quando observado o conjunto,

embora estivesse igualmente distribuída em Jati. É possível observar que em 2010 não havia uma grande diferença entre a quantidade de pessoas que residiam na zona urbana ou rural. Em termos percentuais, o índice de 42,52% relativo à população rural é bem superior ao do Ceará e do Brasil, que apresentavam 24,91% e 15,64% respectivamente (IBGE, 2010).

Tabela 7 - População residente segundo o sexo e a situação de domicílio (2010)

Município	População Residente - 2010			
	Homens	Mulheres	Urbana	Rural
Brejo Santo	21.918	23.275	28.055	17.138
Jati	3.830	3.830	4.489	3.171
Mauriti	22.091	22.149	23.285	20.955
TOTAL	47.839	49.254	55.829	41.294

Fonte: IBGE (2010)

Sabe-se que continua ativo o debate voltado para a definição entre urbano e rural no Brasil, sobretudo quando se consideram as profundas transformações que têm ocorrido no interior do espaço rural brasileiro, em virtude dos avanços na modernização agrícola e mudanças de atividades (GRAZIANO DA SILVA, 1999). Mesmo assim, cabe reconhecer que a distribuição populacional nos três municípios, adotada conforme os requisitos adotados pelo IBGE, demonstrava em 2010 um arranjo espacial peculiar e diferenciado em relação ao panorama geral estadual e nacional.

Elaborado a partir de dados disponibilizados pelos Ministérios da Educação, Saúde e Trabalho, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal acompanha anualmente o desempenho socioeconômico dos municípios brasileiros. Sua construção considera os componentes de educação, saúde, emprego e renda a partir do cruzamento de diversos dados e informações. A Tabela 8, construída com os resultados relativos aos anos de 2010 e 2015, demonstra que, embora os municípios tenham apresentado ampliação no índice geral, houve uma redução considerável no quesito emprego e renda nos três casos analisados.

Tabela 8 - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2010/2015)

Municípios	IFDM		Componente do IFDM					
			Educação		Saúde		Emprego e Renda	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Brejo Santo	0,6254	0,6998	0,7329	0,8818	0,5603	0,6879	0,5830	0,5296
Jati	0,5621	0,6596	0,7513	0,8421	0,4999	0,7380	0,4352	0,3988
Mauriti	0,5406	0,5985	0,7024	0,8024	0,4994	0,7779	0,4201	0,2153

Fonte: FIRJAN (2010/2015)

Alto desenvolvimento (superiores a 0,8 pontos)

Desenvolvimento moderado (entre 0,6 e 0,8 pontos)

Desenvolvimento regular (entre 0,4 e 0,6 pontos)

Baixo desenvolvimento (inferiores a 0,4 pontos)

Com relação à configuração espacial, além das sedes, os municípios contam com diversos distritos e comunidades rurais denominadas “sítios” e formadas por médias e pequenas propriedades. Nas sedes municipais funcionam o centro político administrativo e comercial, enquanto nos distritos predominam as moradias com um pequeno centro comercial local, além de alguns equipamentos públicos e sociais. Os sítios se caracterizam pela configuração espacial de unidades habitacionais unifamiliares cercadas por terreiros e pelas “roças”, que se interligam através de um amplo sistema de trilhas e estradas vicinais ¹¹⁰ de dimensões e formatos diversos e irregulares. A figura 11 demonstra o distrito sede de Mauriti, os distritos Umburanas e Palestina do Cariri, o sítio Gomes, a Transposição do Rio São Francisco e as estradas vicinais e rodovias de acesso.

Figura 11 - Distrito Sede de Mauriti, Distrito Umburanas, Distrito Palestina do Cariri e Sítio Gomes.

Fonte: Google Earth (2018). Elaboração própria, outubro de 2018.

Os sítiantes possuem um pequeno centro comunitário onde localizada a capela, e em algumas situações também estão o salão comunitário, a escola e o posto de saúde. É ali que se estabelecem as relações sociais, bem como é onde se realizam as festas tradicionais do Santo Padroeiro que envolvem pessoas de diversas localidades.

A Figura 12 demonstra que o PISF está sendo construído nas respectivas zonas rurais de Brejo Santo e Jati, cabendo frisar que além de percorrer uma extensa área rural, o canal passa muito próximo dos distritos, ou seja, dos principais núcleos urbanos.

¹¹⁰ Algumas delas são também cruzadas e conectadas pelas rodovias BR 116 e CE 384, tidas como importantes corredores viários para os municípios.

Figura 12 - 1) Mapa de localização da região do Cariri no Ceará, 2) Região Metropolitana do Cariri e Municípios estudados na região do Cariri. 3) Municípios estudados.

Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

Em 2008, os estudos ambientais do PISF começaram a ser desenvolvidos no conjunto analisado, porém a obra só foi efetivamente iniciada em 2012. Sua execução não foi continua: houve interrupções resultantes de problemas jurídicos relativos às licitações, desistência de empresas e investigações por suspeita de corrupção. Atualmente a Meta 2N, como é denominado o trecho composto pelos 03 municípios, está com 99,5% concluído (BRASIL, 2019).

Uma das primeiras constatações observadas, logo no início da pesquisa empírica, trata de uma significativa alteração na dinâmica demográfica dos municípios. Foi confirmado pelos depoentes que antes da implementação da obra já estava em curso um processo migratório do campo em direção à cidade, ou mesmo para outros centros urbanos, tanto no Nordeste quanto em outras regiões do país.

Essas migrações foram gerais, você observa em todo o nosso Ceará praticamente, em parte do Pernambuco, Rio Grande do Norte. Aqui mais próximo, a nossa realidade é bem essa. A grande maioria dos agricultores, dos trabalhadores que eram moradores, migraram para as cidades. Não vão mais só pra SP e RJ, mas na verdade foram para muitas outras cidades que foram inchadas. Isso esvaziou por demais o campo (Presidente da Associação de Produtores Rurais do Brejo Santo).

Num primeiro momento, a obra do PISF, ao mesmo tempo em que desacelerou o êxodo rural e a emigração, estimulou a inversão do movimento migratório, ou seja, a imigração. Os trabalhadores que costumavam se deslocar para outras localidades começaram a retornar, juntamente com outros oriundos, sobretudo, de outros estados do Nordeste. Antes mesmo do início da obra, já havia um excedente de mão de obra nos municípios, que foi ampliado com o retorno dos emigrantes e também com a chegada dos imigrantes. Alguns trabalhadores foram contratados pelas empreiteiras ou absorvidos pelas empresas locais; porém, a grande maioria não conseguiu recolocação e novamente se deslocaram para outras localidades. “A obra gerou um fluxo de gente nunca antes visto por aqui, que alterou fortemente o cenário da praça ¹¹¹ (Figura 13). Ali chegavam ônibus e vans lotadas de pessoas em busca de uma oportunidade de emprego o tempo todo” (Prefeito de Brejo Santo).

¹¹¹ Forma de expressão local atribuída ao cotidiano.

Figura 13 - Chegada de Trabalhadores à cidade de Brejo Santo

Fonte: Arquivo da Secretaria Municipal de Assistência Social (2013)

Mesmo para aqueles que foram absorvidos pelas empreiteiras, a estabilidade do emprego não durou muito tempo, pois a obra estava organizada em metas de curta duração. Havia centenas de trabalhadores aguardando uma posição, todos compondo um imenso exército de reserva de mão de obra. Um fluxo intenso de contratações e demissões foi gerado, e com ele um grande movimento de chegada e saída de pessoas nos municípios. Essa rotatividade se deve também a inúmeros outros motivos, como a complexidade de alguns serviços, a falta ou descontinuidade de capacitação profissional e as paralisações constantes da obra. À medida que foi sendo concluído o trabalho pesado, restaram apenas os serviços mais especializados e de acabamento; assim, gradativamente, os imigrantes e a população local foram sendo dispensados dos postos de trabalho anteriormente gerados.

A obra atingiu diretamente dois tipos de grupo: os proprietários de terra e os trabalhadores rurais denominados *moradores* ¹¹². Na região predomina um modo peculiar

¹¹² Termo empregado na região para denominar aquele trabalhador que não possui vínculo empregatício com o proprietário da terra e plantam somente quando autorizados. Alguns deles eram também denominados “meeiros” ou de “arrenda”, pois metade da produção era entregue após a colheita como pagamento pela utilização da terra, tanto para moradia quanto para a produção do próprio alimento.

de relação trabalhista denominado “à meia”¹¹³ que tem mudado ao longo das últimas décadas. Após a colheita, os trabalhadores não mais entregam metade da produção ao proprietário da terra, e a partilha passou a ser feita no regime 5 por 1. Nesse acordo, a cada 5 sacas colhidas, 1 costuma ser entregue como pagamento pela moradia e uso da terra.

Os entrevistados afirmaram que algumas das explicações para essa mudança seriam o aumento do êxodo rural, a competitividade com o agronegócio e, mais recentemente, as políticas sociais estendidas para a população do campo.

A forma como nós trabalha aqui tá mudando muito. Antigamente nós dividia tudo com o dono da terra, agora tem gente aí que tá oferecendo a terra pra receber só as sobras da roça e mesmo assim, não acha quem plante. Não vale mais a pena plantar aqui não, a gente não consegue competir com o milho e o feijão do Sul. Muita gente não quer trabalhar porque tá acomodado com os benefícios que recebe do governo. (Agricultora e moradora da zona rural de Mauriti - A)

Em alguns casos, após a colheita, já não há mais partilha da produção; a terra é ofertada para o plantio sem que haja o repasse de parte do excedente produzido. O agricultor deve deixar apenas as sobras ou forrações remanescentes da plantação, que servirão para o consumo do gado, pertencente ao proprietário da terra. Mesmo assim, faltam interessados e, portanto, praticamente não há mais agricultura de sequeiro na região. A pecuária é a atividade agrícola predominante, havendo também a fruticultura irrigada em alguns pontos isolados, cujas técnicas empregadas reduzem significativamente o volume de mão de obra empregada.

A prática do “morador” ou “meeiro” existe há muito tempo na região e, portanto, envolve gerações, constituindo um tipo específico de reprodução social. Alguns possuíam certo grau de parentesco com o proprietário da terra, outros apenas mantinham relações de trabalho. Por ali, grande parte das famílias dependia diretamente da produção agrícola para subsistência e foram essas as mais atingidas com a mudança do *habitat* após as remoções e desapropriações.

Sabe-se que há muito tempo são feitas denúncias de exploração de trabalhadores em condições subumanas no Nordeste, de uma forma geral; porém, no momento dessa pesquisa, as famílias já haviam sido deslocadas para as Vilas Produtivas Rurais (VPR's) e deste modo não foi possível observar diretamente a antiga realidade em que viviam.

¹¹³ Um tipo de acordo informal de cessão de moradia e uso da terra para produção agropecuária, realizado entre os trabalhadores e os proprietários da terra.

Mesmo assim, durante as conversas, alguns dos depoimentos ilustravam como era a vida antes da obra.

Segundo alguns dos reassentados, durante os períodos de estiagem, devido à falta de pasto para alimentar o gado, o proprietário da terra costumava determinar a venda integral da produção agrícola para aquisição de ração e outros insumos, alegando “pagamento” por terem concedido a moradia para esses trabalhadores ou até mesmo alimentos. Havia também os casos em que o dono liberava o gado na própria lavoura, antes mesmo da colheita acontecer, para que pudesse ser alimentado. Dessa forma, nos períodos de seca, o proprietário da terra estava de certa forma mais seguro para manter seu sustento, mesmo com algum grau de dificuldade, através da pecuária – que se tornou a principal fonte de renda na região.

Aos trabalhadores rurais, restava apenas o básico para alimentação, uma vez que muitos deles não eram remunerados e sua força de trabalho era totalmente vinculada à garantia da moradia dada à sua família. Alguns entrevistados relataram que só na fazenda havia água (do açude ou dos poços artesianos) e terra boa (agricultável) – e só ali, sob aquelas condições, era possível sobreviver sem ter que emigrar. Eles precisavam enfrentar a incerteza da chuva, dividir a produção com o proprietário da terra; e para comercializar a “sobra” ou excedente produzido, precisavam competir com o agronegócio. Somado a isso, havia também uma rígida estrutura fundiária, marcada pelo monopólio da terra e água, que também contribuía para que os salários fossem sequer discutidos.

Da mesma forma que nas relações de trabalho, a produção agrícola tem apresentado mudanças significativas, pois os proprietários de terra relataram a impossibilidade de permanecer na agricultura, alegando prejuízos consecutivos.

Eu não planto mais porque é muita despesa. Você paga R\$ 50,00 a diária para um trabalhador plantar manual. Antes você tem que pagar para mandar limpar e arar com o trator. Ai nós temos que rezar pra chover e depois plantar. Quando nascer o legume, tem que passar o veneno, que custa R\$200 o litro, ainda tem que pagar pra capinar. Se tivesse um homem aqui em casa, ele podia trabalhar e baixava a despesa, mas nós não tem. Ele foi trabalhar fora. (Agricultora e moradora da zona rural de Mauriti - A)

Na região, há poucas políticas públicas voltadas para o fomento da agricultura familiar. Quando os proprietários de terra foram questionados sobre quais eles conheciam,

eles afirmaram que já haviam acessado os recursos do PRONAF ¹¹⁴, do AGROAMIGO e do CREDAMIGO:

Da primeira vez que a gente foi no Banco do Brasil, o governo só dava R\$ 4 mil reais, depois à medida que você quitava a dívida, o crédito era ampliado. Então, na época eu peguei esse dinheiro do PRONAF em 2009 e comprei duas vacas paridas. Teve dois anos de carência. Pagava duas parcelas por ano de mais ou menos 400 reais. Depois a gente não pegou mais porque apareceu o AGROAMIGO do Banco do Nordeste que compensa mais porque a gente paga menos juro. (Agricultora e moradora da zona rural de Mauriti - B).

O AGROAMIGO é feito pelo Banco do Nordeste. Eu faço pra pagar dentro de dois anos. Do dia em que recebi o dinheiro paguei a primeira parcela com um ano e o restante no final do segundo ano. Peguei 4 mil e paguei a primeira parcela com um ano de R\$ 1.200,00. Vou pagar agora mais ou menos 800 reais. A gente paga menos de 50%. É bom, mas é pouco dinheiro (Agricultora e moradora da Zona Rural de Brejo Santo).

O CREDAMIGO é do Banco do Nordeste, a gente pode pegar até 2 mil reais. Vem a moça do banco aqui, aí nós junta sete amigos, ela leva os documentos e aprova o cadastro. Aí nós recebe o dinheiro. Daí todo mês, eu que sou a coordenadora do grupo, recolho o dinheiro dos amigos e levo no banco pra fazer o pagamento. Eu tiro R\$ 1.000,00 e pago 5 parcelas de R\$ 220,00. Tem uma carência de 40 dias pra começar a pagar. Tem um juro menor do que o PRONAF, mas o valor não dá pra fazer muita coisa (Agricultora e moradora da zona rural de Brejo Santo).

Os relatos demonstram que o valor disponibilizado era muito pouco em relação ao investimento necessário. Além disso, os agricultores consideram muito arriscado buscar empréstimos devido à incerteza de obter excedentes na produção. Muitos disseram que preferiam nem acessar tais recursos, por medo de perder o “pedacinho de terra” que ainda possuíam. Assim, a grande maioria deixou de plantar e sobrevive basicamente de outros programas sociais como o Bolsa Família, Seguro Safra e aposentadoria.

Alguns realizam trabalhos informais temporários, e ainda há aquelas famílias que, mesmo sendo proprietárias de terra, dependem do dinheiro enviado por algum membro que emigrou para trabalhar em outras regiões do país ¹¹⁵. Mesmo os pecuaristas sentiram-se prejudicados pela obra do PISF, alegando que “perderam” trabalhadores que migraram da ordenha de leite para a construção civil. “A obra não pode ser culpada pela mudança, ela serviu para aumentar o processo, o que se viu aqui foi o campo sendo esvaziado, do pouco trabalhador que ainda restava” (Agricultor e morador da zona rural de Jati).

¹¹⁴ Segundo os entrevistados, o Programa Nacional da Agricultura Familiar chegou na região por volta de 2005. Os produtores que precisassem arrendar a terra deveriam recolher a assinatura de mais 5 testemunhas que atestavam que o mesmo era produtor rural.

¹¹⁵ Grande parte dos jovens que compõem a força de trabalho ativa optam por se deslocar para Minas Gerais e Goiás, para trabalhar na lavoura da cana, ou para os laranjais de São Paulo. Segundo eles, o motivo principal é porque se recebe mais pelo dia trabalhado.

Algumas reservas aquíferas foram esgotadas e, segundo os moradores, o motivo não foi a estiagem prolongada, mas sim a irrigação sem controle e a retirada intermitente de água dos açudes, minas (Figura 14) e poços artesianos pelas empreiteiras que executam a obra.

Figura 14 - Mina d'água utilizada pelas empreiteiras

Fonte: Arquivo pessoal (2016)

Na concretagem dos canais e túneis, são empregados grandes volumes de água. As empresas passaram também a molhar as estradas rurais ¹¹⁶ após protestos dos moradores, pois, devido à poeira e circulação contínua dos caminhões e máquinas pesadas (Figura 15) elas se tornaram praticamente intrafegáveis para pedestres e carroceiros.

¹¹⁶Essa ação foi adotada após protestos e bloqueios das estradas realizados por moradores contra a poeira produzida pelo tráfego intenso de veículos, sobretudo caminhões e máquinas pesadas.

Figura 15 - Circulação de veículos pesados em estradas rurais

Fonte: Arquivo pessoal (2016)

A produção agrícola, até então tida como principal forma de subsistência na região, foi drasticamente prejudicada pela redução na oferta de mão de obra, pela falta de água e ampliação das dificuldades logísticas. Segundo depoimentos, o prejuízo só não foi maior porque as empreiteiras começaram a pagar pela água retirada em poços artesianos das propriedades rurais. Dessa forma, conseguiram abafar o conflito e os protestos que começavam a emergir na região, vindos dos produtores agrícolas e proprietários de terra.

Além do aumento no tráfego de veículos, também foram ampliadas as distâncias percorridas pelos moradores da zona rural. Muitas estradas tiveram seu trajeto modificado para diminuir a extensão ou para viabilizar topograficamente a construção do canal (Figura 16). A comunidade Gomes, em Mauriti, passou a ser isolada e bastante prejudicada por essas modificações viárias, que segundo eles ocorreram sem qualquer debate com a população. As queixas vão desde a ampliação das distâncias para chegar até a cidade, aumento da “quentura” (sensação térmica de calor), até a morte de animais, aumento dos ataques de animais peçonhentos, dengue, tuberculose, bronquite e asma.

Figura 16 - Estrada rural modificada após a construção do canal

Fonte: Arquivo pessoal (2016)

Segundo os entrevistados, tanto o ataque de animais peçonhentos quanto a morte de animais estão diretamente relacionados ao desmatamento e à não construção de corredores verdes que proporcionariam a travessia de um lado a outro dos canais. O agravamento das doenças respiratórias se deve ao aumento da emissão de poeira e pó, oriundos da circulação de máquinas e veículos nas estradas vicinais, bem como das explosões realizadas para construção da obra. O crescimento no número de casos de dengue, por sua vez, se deve à água das chuvas que fica empoçada e parada nos canais ainda não concluídos.

Houve reclamações relativas a ruídos, tremores e arremesso de resíduos oriundos das pedreiras, pois algumas dessas foram implantadas a poucos metros de comunidades rurais (Ver Figura 11). Pessoas, animais, casas, veículos, escolas, igrejas e até lavouras foram danificadas durante as implosões.

Aqui ficaram todas as famílias prejudicadas. Uma parte da comunidade vive de cultura temporária, dependente da chuva e outra vive de cultura permanente através de irrigação da banana, porque eles ajudaram a secar o açude. A poeira em si do britador deles, impede a fotossíntese das bananeiras, aqui era todo cheio de bananeira. Ai assim, a gente não produzia mais, a banana caiu a zero a produção. Nós ficamos 2 ou foi 3 anos sem poder produzir. (Presidente da Associação da Comunidade Gomes em Mauriti)

Nós paramos em 2012, até hoje tamo com uma irrigação pequena só com poço profundo, porque não tem água. Você não passou numa passagem molhada? Pronto! Dali para lá, ali era só banana, hoje não tem nada, hoje só tem a terra.

Até hoje nós estamos se perguntando, quando é que essa água vai servir pra nós aqui. (Agricultor e morador da comunidade do Quixabinha em Mauriti)

Segundo o presidente da Associação da Comunidade dos Gomes, em Mauriti, ocorreram acidentes envolvendo veículos de pequeno e grande porte, motocicletas, bicicletas e até pedestres. Para o entrevistado, a sinalização e as condições de tráfego não estavam adequadas ao intenso fluxo de veículos e pessoas. Havia a promessa de uma ponte para atravessar o canal nas proximidades da Comunidade Gomes, mas até o momento nada havia sido feito. Além dos prejuízos financeiros, a comunidade sofreu danos culturais, pois tiveram marcos e referências históricas destruídos. Igrejas foram demolidas e, até o momento da pesquisa, não haviam sido reconstruídas. Estudantes foram remanejados para escolas distantes e passaram a depender do transporte escolar. Percursos e trajetos que antes faziam parte do cotidiano das famílias foram alterados, a partir do fechamento e abertura de novas estradas.

Durante a análise dos grupos envolvidos, num primeiro momento, os depoimentos pareciam revelar que havia “ganhadores e perdedores” em termos de oportunidade de emprego, renda e benefícios concedidos pela obra. Porém, à medida que prosseguia a análise do conteúdo, percebeu-se que mesmo os tidos “beneficiados”, ou seja, os reassentados nas VPR’s e os proprietários rurais indenizados, também sofreram e estão sofrendo consequências danosas.

A Tabela 9 discrimina a quantidade de propriedades e famílias, proprietárias e não proprietárias, afetadas pelo empreendimento. Inicialmente foram cadastradas 227 propriedades, das quais 23 famílias receberiam indenização financeira e se auto-reassentariam, enquanto as outras 173 seriam reassentadas nas VPR’s, perfazendo um total de 196 famílias removidas.

Tabela 9 - Distribuição das Famílias a serem realocadas por condição

Município	Prop. Afetadas	Prop. Auto Reassentamento ¹	Famílias Beneficiárias de Reassentamento em novas áreas			Total de famílias relocadas
			Prop.	Não prop. Com benef.	Não prop. Sem benef.	
Brejo Santo	60	13	2	29	40	84
Jati	37	2	5	16	10	33
Mauriti	130	8	0	48	23	79
TOTAL	227	23	7	93	73	196

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Programa Ambiental 08/RIMA (Brasil, 2004).

(1) - Famílias proprietárias com áreas remanescentes, a serem remanejados na propriedade;

(2) - Famílias Proprietários sem áreas remanescentes com valor de bens até R\$30.000,00;

(3) - Famílias Não proprietárias com benfeitorias com valor até R\$30.000,00.

Foram construídas 80 unidades habitacionais na VPR Descanso, em Mauriti; 145 na VPR Vassouras, em Brejo Santo; e 40 na VPR dos Ipês, em Jati – totalizando 265 unidades habitacionais. “Quando as indenizações foram iniciadas, muitas famílias retornaram para as suas antigas moradias que se encontravam vazias no período do levantamento, então foi necessário ampliar o número de reassentamentos”. Essa justificativa foi dada por uma das secretárias de Assistência Social entrevistadas.

Quando analisada a questão isolada das condições de moradia, os reassentados avaliam que a obra foi benéfica, pois anteriormente moravam “de favor”, em casas de taipa socada (Figura 17) e sem quaisquer garantias de permanência. Os relatos demonstram que eles eram obrigados, em muitos momentos, a contrair dívidas com o proprietário da terra ou com outras pessoas e instituições para que pudessem adquirir alimentos, quando as colheitas não eram possíveis. Outra questão reclamada foi que, pelo fato de não serem donos das casas, não era viável realizar qualquer tipo de benfeitoria; assim, muitas delas estavam comprometidas e constituíam risco para seus ocupantes – tanto de desabamento, quanto de proliferação de doenças ¹¹⁷.

¹¹⁷ Ainda é comum na região a incidência da doença de chagas, cujo vetor é o inseto conhecido como barbeiro, que encontra nas fendas escuras e úmidas da taipa o local propício para reprodução.

Figura 17 - Antigo padrão de habitação dos “moradores” removidos

Fonte: Arquivo pessoal (2016)

Deste modo, diante das questões de mudanças nos padrões de uso da terra, percebe-se que o PISF não apenas realizou o deslocamento compulsório, mas promoveu uma drástica ruptura nos modos de vida – tanto da população remanescente, quanto da que foi reassentada. Ao serem removidas, as famílias passaram a receber um auxílio aluguel¹¹⁸ e por conta própria saíram em busca de um novo local para morar. Muitos depoimentos revelaram que, devido às condições precárias de moradia e trabalho no campo, após a “segurança” financeira dada pelo auxílio aluguel, preferiram migrar para a cidade em busca de novas oportunidades. O tempo médio entre a remoção e o reassentamento nas VPR’s era de 5 anos.

Quando a obra chegou, eles cadastraram a gente, fizeram o levantamento, depois com certos tempos a gente saiu pra cidade, o governo ficou pagando um auxílio de 1 salário mínimo, ou um pouco a mais. Ai depois, a gente do Brejo [cidade] a gente foi deslocada para cá, já depois que as casas foram construídas. (Reassentado na Vila Produtiva Rural de Brejo Santo)

Os relatos revelam que o auxílio recebido era suficiente apenas para custear o aluguel, cujo preço havia subido muito após o início da obra. Aqueles que foram morar

¹¹⁸ Ainda nos primeiros levantamentos para o início da obra, que segundo os reassentados entrevistados começaram por volta de 2008 e 2009, foram realizados cadastros das famílias que iriam ser removidas. Alguns meses antes do início das obras, os mesmos foram notificados a se retirarem das casas, uma vez que o benefício financeiro começaria a ser pago.

na cidade ainda tinham que pagar água, luz, impostos urbanos e outras taxas maiores que as do campo. Assim, algumas famílias se viram forçadas a compartilhar casas com parentes ou amigos; outras experimentaram viver em cortiços e habitações provisórias enquanto esperavam a entrega das novas moradias. Os entrevistados afirmam que passaram a conviver, mesmo que provisoriamente, com situações ainda mais precárias e inadequadas do que as condições de vida anteriores.

Nas VPR's, os reassentados receberam uma casa construída em alvenaria, sobre um terreno de aproximadamente 2 tarefas ¹¹⁹, juntamente com uma área de terras de 14 tarefas nas proximidades da vila – esta, segundo eles, será irrigada quando chegarem as águas da Transposição. Além disso, foram concedidos aproximadamente 6 hectares de terra para desenvolvimento da agricultura de sequeiro ¹²⁰. No momento das entrevistas, todos continuavam recebendo um auxílio financeiro de aproximadamente 1 salário mínimo, que segundo eles, deverá ser encerrado quando a água chegar e eles finalmente puderem começar a plantar.

Mesmo com tais compensações, os entrevistados reclamaram da qualidade da terra – que, popularmente chamam de “nas areias”. Grande parte dela é considerada por eles como improdutiva ou de difícil cultivo, seja pelo alto custo, seja pela falta de conhecimento ou pelas poucas técnicas de plantio disponíveis. Alguns relatavam que até tentaram plantar no período das chuvas, porém “não deu nada”. Foi unânime a alegação de que, em termos de segurança produtiva, era muito melhor quando estavam na beira do açude ou próximos ao riacho, de onde foram removidos, porque lá sabiam o que fazer e tinham mais segurança sobre o momento certo de plantar e colher.

Quando a gente plantava na beira do açude do Quixabinha, nós tirava três safras por ano. Uma de milho, uma de feijão de arranca e outra de feijão de corda, agora a gente fica esperando a chuva e quando ela vem a gente pena pra tirar pelo menos uma roça de milho nessa terra ruim”. (Reassentada na Vila Produtiva Rural em Mauriti)

Os discursos se alinham no sentido de afirmar que a terra recebida precisaria ser mais bem estudada, e alguns investimentos seriam necessários para torná-la produtiva. A chuva incerta, a irrigação oriunda da transposição ainda como promessa, o não conhecimento do solo e de técnicas agrícolas compatíveis – são aspectos que revelam

¹¹⁹ Segundo os entrevistados, uma tarefa de terra no Ceará mede aproximadamente 3.600 m².

¹²⁰ Trata-se de uma técnica agrícola para cultivar terrenos onde a pluviosidade é baixa. A expressão *sequeira* deriva da palavra seco e refere-se a uma plantação em solo firme ou arenoso e seco (o contrário de sequeiro é *brejeiro* ou *baixio*).

apenas alguns fatores que dão o tom de insegurança na vida da população reassentada. Os residentes nas VPR's relataram que, se não fosse o benefício mensal que recebem, já teriam morrido de fome, ou ido embora para a cidade. Para esse grupo, a obra do PISF, ao mesmo tempo em que resultou em melhoria nas condições de moradia, reduziu a renda e ampliou a dificuldade para subsistência e segurança alimentar.

Quando questionados sobre os motivos de não continuarem plantando em regime de 1/2 (meia) nas propriedades onde moravam anteriormente, as respostas dos entrevistados foram tanto no sentido de reforçar as precárias condições de trabalho, como também de apontar as dificuldades atuais para quem vive da agricultura:

Uma tarefa de terra, dando bom, dá 5 sacos de feijão. Se o inverno for bom, mesmo assim não tem valor, a saca de feijão de 60 kg é vendida só a R\$ 50,00 real, e o milho você não consegue vender por mais de R\$ 25,00. Agora quem consegue segurar pro tempo da seca, consegue vender o milho até a R\$ 60,00, mas quase ninguém hoje dia consegue guardar a produção em casa. (Agricultora em Mauriti)

Uma tarefa de terra você gasta em torno de R\$ 500,00 reais do momento do início do plantio até a hora que o legume tiver dentro de casa. Uma tarefa de terra, quando dá bom, você tira 5 sacos de feijão. Ai você vai vender e tirar R\$ 250,00, fica num prejuízo muito grande. (Agricultor e morador da zona rural de em Brejo Santo)

Neste aspecto, observa-se uma convergência entre as opiniões dos proprietários de terra e dos trabalhadores sobre o papel decisivo desempenhado pela obra no processo de precarização do trabalho e redução da produtividade agrícola. Tanto um grupo quanto o outro demonstraram mudança nas aspirações, preocupação com a renda e incertezas relacionadas às condições de subsistência.

Nesse contexto, poucos trabalhadores retornaram para a agricultura após as remoções. Alguns disseram que tentaram trabalhar na obra, porém não conseguiram, por falta de qualificação – e tampouco foram empregados na cidade.

Além de apresentarem as mesmas reclamações dos demais trabalhadores, os reassentados também se queixaram da distância percorrida diariamente e das condições precárias de transporte.

Nós trabalhava com roça antes da obra. Aí quando a gente foi morar na cidade, a gente continuou trabalhando na roça, por causa que eles pagava a verba. Quando eles pediram pra a gente desocupar lá o lugar, eles ficaram pagando o auxílio pra gente. Então, a gente vinha de bicicleta pra trabalhar de arrenda. Mas é muito sofrido pela distância e porque nós vamo de bicicleta nesse solzão e na poeira (Morador A da VPR em Jati).

Houve queixas generalizadas relacionadas com a quebra das relações comunitárias, tanto nas VPR's quanto nas comunidades rurais remanescentes. Muitas famílias foram

separadas, e as vilas foram formadas por pessoas oriundas de diferentes localidades. Emergiram conflitos sociais e um descontentamento generalizado com a nova vizinhança, sobretudo pela falta de coesão e sentimento de pertencimento. A sobrevivência no novo ambiente tornou-se ainda pior, pois em nenhuma das três vilas o posto de saúde e a escola estavam funcionando. Os estudantes passaram a depender do transporte escolar para se deslocar até as escolas da cidade.

Segundo os depoimentos, a sensação de insegurança era muito maior na VPR do que no sítio onde moravam anteriormente. Alguns relacionavam os roubos e criminalidade à proximidade com a cidade, com as rodovias e com os canteiros de obra do canal e da barragem. Houve relatos de que algumas casas já estavam fechadas e seus ocupantes haviam migrado para outras localidades. Durante as entrevistas, houve uma forte percepção acerca de um sentimento generalizado de deslocamento. As pessoas pareciam ter perdido o senso de pertencimento ao lugar, e não se sentiam parte da nova comunidade. As redes sociais e os padrões de vida e de subsistência foram rompidos pelo reassentamento involuntário.

A Figura 18 demonstra o entorno da VPR Ipê, em Jati, localizada a aproximadamente 1 km do distrito sede cujo acesso se dá pela rodovia CE-153. Nas proximidades estão também a barragem, o Cinturão das Águas e a rodovia BR 116.

Figura 18 - Vila Produtiva Rural Ipê, em Jati

Fonte: Google Earth (2018). Elaboração própria outubro (2018)

Embora carreguem a mesma denominação, esses reassentamentos, em termos de configuração espacial, pouco ou quase nada têm a ver com comunidades rurais de onde as famílias foram removidas. As VPR's são bastante semelhantes nos três municípios; sua organização espacial contorna uma divisão em pequenos lotes homogêneos e em malha quadrangular, com habitações unifamiliares dispostas de forma linear ao longo das ruas (Figura 19). Assemelham-se mais com os loteamentos urbanos do que aos sítios de onde os moradores foram removidos.

Figura 19 - Vila Produtiva Rural Descanso, em Mauriti

Fonte: Imagem 1- Google Earth (2018). Elaboração própria (2018)

Imagem 2 - Arquivo pessoal (2016).

Considerados os depoimentos e observadas as características das vilas, nota-se que ocorreu uma forte ruptura com os antigos laços comunitários, afetando quem permaneceu no campo e mais ainda aqueles que foram reassentados. Houve diluição das antigas

formas de subsistência e pulverização espacial das famílias – que antes compunham uma comunidade, frequentando a mesma escola e igreja, casando-se e estabelecendo relações próximas entre si.

Enquanto os “moradores” foram reassentados, os proprietários de terra diretamente afetados – que tiveram parte da sua propriedade ocupada pela obra – foram desapropriados. Estes alegaram ter recebido uma indenização injusta pela terra, algo em torno de R\$ 500,00 por tarefa ¹²¹. Os valores variavam de acordo com as dimensões, características e benfeitorias que havia no local.

Pagaram o povo de todo jeito. Se era nas areia era um valor, se era no baixio era outro. Se tinha benfeitoria pagava mais. Também tinha aqueles que tinha plantações de banana e outras coisas, daí o preço era maior. (Agricultor e morador da zona rural em Brejo Santo)

Por meio do instrumento da desapropriação por interesse público, seguido de indenização, o Governo Federal estabeleceu relações individualistas de caráter autoritarista – pois, segundo os entrevistados, não havia a quem recorrer em caso da não aceitação do que estava sendo proposto. Alguns, inclusive, relataram coerção por parte dos responsáveis. Não havia na região qualquer tipo de associação ou movimento organizado de atingidos capazes de contrapor o que estava sendo proposto. Os técnicos negociaram individualmente cada caso de forma particular, acordando um valor para a terra e outro para as benfeitorias (plantações, árvores frutíferas, jardins, etc.). Segundo os expropriados, foi nessa contagem que verificaram as diferenças e a subjetividade nas avaliações.

Algumas propriedades foram “rasgadas” pelo profundo canal e não foi construída qualquer ponte ou acesso de ligação entre os lados. Dessa forma, uma parte da propriedade teve seu acesso dificultado, prejudicando inclusive a produção agrícola e criação de animais (Figura 20). As falas reclamavam da barreira que foi criada para que a criação e até mesmo os proprietários da terra pudessem ter acesso à fonte de água mais próxima.

¹²¹ Segundo os depoentes, o preço da tarefa de terras na região varia entre R\$ 2.000,00 (Areia) e R\$ 5.000,00 (Baixio).

Figura 20 - Canal “rasgando” as propriedades rurais

Fonte: Antunes (2012)

Por ter sido desapropriada, a faixa de terras ocupada pelo canal passou a ser considerada como área pública. Os proprietários reclamam da falta de controle no acesso e circulação de pessoas até então nunca vistas na localidade. Estes relatam que a sensação de insegurança aumentou muito, pois passaram a conviver com roubos de animais, máquinas e equipamentos.

Para a gente foi ruim, porque dividiu nossa terra no meio e agora a gente não tem como passar o gado para o lado de lá do canal. Disseram que iam fazer uma ponte, mas até agora nada. Outro problema é que agora esse espaço aí é do governo e fica uma terra sem dono. Todo mundo anda por aí a cavalo e moto. Já roubaram gado nosso, roubaram até nossos chocalhos. (Agricultora e moradora da zona rural em Jati - A)

Entre aqueles que tiveram as casas demolidas, alguns decidiram migrar para a cidade, alegando não terem tido tempo para reconstruir a moradia; enquanto outros afirmaram que simplesmente não tinham mais motivo para continuar vivendo no campo. Nessa transição, as críticas com relação ao aumento repentino do preço das habitações na cidade foram consenso entre os entrevistados. Muitos passaram a morar em condições piores que as anteriores, sobretudo em relação à infraestrutura urbana, à quantidade de cômodos, dimensões da edificação e localização.

O anuncio da obra em 2007 já havia gerado uma forte especulação imobiliária nas cidades de Brejo Santo e Mauriti, que em 2009 já viram surgir novos loteamentos. A partir de 2012, a forte imigração somada à intensificação do êxodo rural resultou em

mudanças significativas nos distritos sede. A malha urbana (Figura 21) foi ampliada de forma abrupta, com o surgimento de inúmeras novas construções, loteamentos e ocupações, inclusive em áreas de proteção ambiental. Alguns destes estão desconectados da área anteriormente urbanizada, fato que gerou inúmeros vazios urbanos. Estes passaram a ser alvo de especulação imobiliária e ocupações irregulares.

Figura 21 - Expansão urbana de Mauriti (2010/2018)

Fonte: Google Earth (2010/2018). Elaboração própria (2018)

Outra questão bastante apontada foi a ampliação no preço dos aluguéis. “*Eu morava numa casinha que eu pagava 200 conto de aluguel, na época da obra eu tive que sair, porque o dono só queria alugar se fosse por R\$ 600,00, daí eu passei a morar no fundo da casa da minha mãe*” (Ex-trabalhador da obra em Mauriti). Além da coabitação, a população da cidade passou a conviver com casebres e percebeu-se a proliferação das casas de taipa. A falta d’água passou a ser contínua e acompanhada com o aumento do esgoto correndo a céu aberto. A ampliação do fluxo de veículos resultou também em inúmeros acidentes viários, inclusive mortes no trânsito.

A Figura 22 demonstra o surgimento de casas de taipa e barracos construídos com restos de materiais na cidade de Brejo Santo próximos a uma área de preservação ambiental. Também foram ampliadas a marginalização, prostituição, criminalidade, violência e mendicância. As aglomerações urbanas foram sendo estendidas sem a devida ampliação e adequação da infraestrutura.

Figura 22 - Assentamento urbano em Brejo Santo

Fonte: Arquivo pessoal (2016)

Segundo relatos da Assistência Social de Mauriti e Brejo Santo, com o crescimento da população urbana, formada predominantemente por famílias de baixa renda, o déficit e inadequação habitacional – que já eram altos – foram significativamente ampliados. Os dados dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) demonstraram que em 2012, para atender a faixa 1 de rendimento familiar (até 01 salário mínimo) era preciso construir 2.107 unidades habitacionais em Mauriti e 2.836 em Brejo Santo. No período de 2012 a 2015, para essa faixa de renda, foram entregues apenas 110 novas moradias em Mauriti e 69 em Brejo Santo, fato que demonstra a baixa atenção pública dada à problemática habitacional nestes municípios.

Também houve piora na coleta de lixo nas cidades, sendo possível observar o despejo e acumulação inadequada de resíduos nas ruas (Figura 23). Além disso, as áreas de proteção ambiental passaram a ser ainda mais degradadas pela ausência de saneamento básico e drenagem na maior parte das vias urbanas.

Figura 23 - Acúmulo de lixo nas ruas de Mauriti

Fonte: Arquivo pessoal (2018)

Os moradores também relataram o aumento da sensação de insegurança, devido à piora na iluminação pública e, sobretudo, pela ampliação dos casos de brigas e assassinatos, até então pouco comuns. Segundo os dados das delegacias municipais de Brejo e Mauriti, o número de notificações envolvendo crimes diversos foi ampliado de forma intensa. Em Mauriti e Brejo Santo haviam sido registrados em 2010 um total de 278 e 327 ocorrências policiais, respectivamente. Esse número foi duplicado em ambas as localidades, que somadas registraram mais de 1.200 de boletins de ocorrência em 2015.

Não foi possível averiguar a informação relativa à iluminação pública, mas através da Tabela 10 percebe-se que o número de unidades consumidoras atendidas por rede geral de energia elétrica foi ampliado significativamente. Aquelas localizadas na zona rural merecem ser destacadas, pois seu número praticamente triplicou no período analisado. Segundo os depoimentos dos prefeitos, essa ampliação é resultado do Programa Federal *Luz para Todos*.

Tabela 10 - Energia elétrica (2010/2015)

Unidades consumidoras	Brejo Santo		Jati		Mauriti	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Total	14.203	17.419	2.496	3.079	14.166	17.241
Residencial	10.114	11.640	1.646	1.835	9.447	10.319
Industrial	30	28	2	2	14	16
Comercial	871	1.043	93	116	621	788
Rural	2.947	4.432	678	1.041	3.805	5.831
Público	238	272	77	84	278	285
Próprio da Coelce	3	4	-	1	1	1

Fonte: IPECE (2011-2016) trabalhados com dados da COELCE

Por outro lado, as condições de saneamento básico, relacionadas ao número de domicílios urbanos ligados à rede geral de água e esgotamento sanitário, foram pioradas. Os índices relativos a 2000, 2010 e 2015 (Tabela 11) demonstram que, no primeiro período, havia ocorrido ampliação do percentual de atendimento, porém após 2010 a cobertura em ambos os componentes foi reduzida. Jati, além de reduzir a cobertura dos domicílios ligados à rede geral de água, continuou com os domicílios urbanos não atendidos por rede esgotamento sanitário.

Tabela 11 - Percentual de domicílios urbanos ligados à rede geral de água e esgotamento sanitário (2000/2010/2015)

Municípios	% domicílios ligados a rede geral de água			% domicílios ligados a rede geral de esgotamento sanitário		
	2000	2010	2015	2000	2010	2015
Brejo Santo	57,76	77,10	73,12	35,12	86,84	83,01
Jati	49,20	70,06	62,56	-	-	-
Mauriti	41,29	67,23	58,13	11,23	16,78	15,74

Fonte: IPECE (2016) trabalhados com dados da CAGECE e da SAAEBS.

Tanto as três secretárias de Assistência Social quanto os agentes de saúde entrevistados afirmaram que houve ampliação significativa nos casos de gravidez na adolescência, aumento no consumo de drogas, violência doméstica e doenças sexualmente transmissíveis, das quais a mais comum era o HPV. A informação sobre aumentos no caso de algumas das doenças elencadas pelos entrevistados foi confirmada a partir das notificações realizadas junto a Secretaria de Saúde do Ceará. Mauriti foi acompanhado por Brejo Santo na ampliação do número de notificações relativas a dengue

e HPV, e também apresentou elevação nos registros de tuberculose e leishmaniose visceral (Tabela 12).

Tabela 12 - Casos confirmados das doenças de notificação compulsória 2010/2015

Discriminação	Brejo Santo		Jati		Mauriti	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
AIDS	2	2	-	1	-	1
HPV	7	36	1	1	5	42
Dengue	330	950	148	74	120	555
Febre Tifoide	-	-	-	-	-	-
Hanseníase	11	2	-	-	11	9
Hepatite Viral	4	2	1	-	1	2
Leishmaniose tegumentar	1	2	-	-	-	1
Leishmaniose Visceral	3	6	1	2	1	9
Leptospirose	-	-	-	-	-	-
Meningite	-	-	-	-	1	-
Raiva	-	-	-	-	-	-
Tétano acidental	-	1	-	-	-	-
Tuberculose	7	4	-	1	6	13

Fonte: IPECE (2011, 2016) trabalhados com dados da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará (SESA).

Com relação ao número de unidades de saúde (Tabela 13), no período compreendido entre 2002 e 2015, ao mesmo tempo em que houve incremento naquelas de caráter público, houve redução significativa no número de estabelecimentos privados. O maior crescimento ocorreu em Brejo Santo e Mauriti; enquanto Jati, embora tenha crescido até 2010, se manteve estável a partir daí.

Tabela 13 - Unidades de Saúde públicas e privadas ligadas ao Sistema Único de Saúde

Município	Unidades de Saúde								
	2002			2010			2015		
	Púb.	Priv.	Total	Púb.	Priv.	Total	Púb.	Priv.	Total
Brejo Santo	21	14	35	25	09	34	35	08	43
Jati	5	1	6	12	-	12	12	-	12
Mauriti	15	8	23	18	4	22	34	3	37
Total	41	23	64	55	13	68	81	11	92

Fonte: IPECE (2004, 2011 e 2016)

Quando o número total das unidades de saúde foi cruzado com o contingente populacional, notou-se que a cobertura por habitante foi ampliada em Jati e Mauriti. Em Brejo Santo esse percentual apresentou queda em 2010 e, mesmo tendo crescido em 2015, não alcançou o índice apresentado em 2002. Percebe-se ainda que no período entre 2002 e 2015 houve uma ampliação considerável na contratação de médicos e dentistas, cabendo registrar uma pequena queda em Mauriti no período entre 2010 e 2015 (Tabela 14).

Tabela 14 - Unidades de saúde, leitos e profissionais de saúde, segundo os municípios analisados (2010/2015)

Indicadores	Brejo Santo			Jati			Mauriti		
	2002	2010	2015	2002	2010	2015	2002	2010	2015
Unidades de Saúde *	0,94	0,75	0,89	0,88	1,57	1,54	0,56	0,50	0,80
Leitos *	7,31	5,42	4,91	4,42	4,18	4,23	2,03	1,81	1,56
Médicos **	0,29	2,01	2,27	0,38	1,44	1,02	0,10	0,75	0,85
Dentistas**	0,06	0,55	0,89	0,18	1,44	1,02	0,04	0,32	0,26

Fonte: IPECE (2002, 2011 e 2016)

* para cada 1000 habitantes

** para cada 100 habitantes.

Os dados revelam que a ampliação do número total de unidades de saúde repercutiu na melhoria da cobertura em relação ao número de habitantes em Mauriti e Jati, mesmo tendo este último apresentado uma leve queda em 2015. Já Brejo Santo apresenta queda em 2010 e, mesmo que tenha ampliado o índice em 2015, continuou sendo inferior ao de 2002. De uma forma geral, pode-se considerar que os três municípios apresentam redução na proporção do número de leitos por habitante. Brejo Santo, mesmo tendo ampliado a cobertura de médicos e dentistas de forma contínua, teve esse ritmo desacelerado a partir de 2010.

De forma geral, pode-se dizer que se ampliou o número de unidades de saúde, ao mesmo tempo em que o número de leitos foi reduzido. O total de médicos e dentistas cresceu consideravelmente até 2010, porém esse índice voltou a ser reduzido. Dessa forma, observa-se que, mesmo tendo sido ampliado o número de unidades de saúde por habitante, os dados relativos à cobertura por leitos, médicos e dentistas revelam queda na cobertura assistencial de saúde no conjunto dos municípios – confirmando os depoimentos que relacionam a obra com a ampliação da pressão sobre a infraestrutura de saúde.

Além das questões anteriormente apontadas, outros impactos negativos nas cidades foram relatados pelos entrevistados. A expectativa gerada pelo PISF resultou também em desfalque no comércio local.

Assim, uma das preocupações da gente é que criasse trabalho para o nosso próprio povo, mas aí, veio muita gente de fora. Os aluguéis subiram muito, como você sabe, toda obra vem gente de fora, e assim, veio muita gente irresponsável. Nós tivemos uns problemas no comércio. Na realidade nós não estávamos prontos para receber, o hospital é de pequeno porte. Assim, deu

uma melhoria no próprio comércio, quando começou, mas também houve assim muito desfalque, muita gente foi embora sem pagar contas no comércio. Muitas mulheres ficaram grávidas e os homens foram embora, deixaram aí os filhos. Mas assim, em termos de benefício foi interessante, porque deu uma alavanca no comércio da cidade também. (Ex-secretária de Assistência Social de Mauriti)

Para alguns entrevistados, a movimentação financeira gerada no comércio e pelos negócios imobiliários foi considerada, como sendo um dos aspectos positivos resultantes da obra. Mesmo diante dos inúmeros impactos ambientais percebidos, alguns depoimentos continuaram considerando-a como algo muito importante para a região. Na visão deles, os danos causados não a tornavam inviável.

Rapaz, quando essa obra chegou, trouxe uma esperança muito grande pra gente, mas há também um impacto ambiental muito grande. E isso trouxe muitas coisas a favor, mas também trouxe contra. (...) Agora, de negativo, a gente não tem muita coisa de negativo não, pelo menos eu avalio assim para nós agricultores. (...) E os impactos ambientais, porque sem sombra de dúvida, quando você faz uma obra dessa natureza, nem sempre, com todas as licenças, todos os cuidados, isso recompensa aquilo que é a obra, mas em função da necessidade e de tamanho da obra da importância da obra, isso é o de menos eu acredito, nós avaliamos que isso é o de menos. (Presidente da Associação de Produtores Rurais de Brejo Santo)

A análise de cada atividade econômica que compõe o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios confirma a queda conjunta na agropecuária em Brejo Santo e Mauriti, acompanhada por uma pequena elevação em Jati. Houve um crescimento elevado na indústria em Brejo Santo, com diferença significativa em relação aos demais. Os dados relativos aos serviços e administração pública (Tabela 15) demonstram uma elevação considerável nos três casos, e corroboram com o que foi relatado pelos entrevistados. Nota-se, em Mauriti e Jati, que a administração pública e seguridade social compõem o setor mais importante da economia local.

Tabela 15 - Produto interno bruto por atividade, segundo os municípios analisados (2010/2015)

Municípios	Produto Interno Bruto por setor (%)							
	Agropecuária		Indústria		Serviços		Adm. Pública e Seg. Social	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Brejo Santo	31.193	26.242	12.234	138.568	101.720	225.203	82.757	151.959
Jati	4.424	4.706	1.464	2.614	6.866	29.939	14.836	29.356
Mauriti	41.520	32.969	14.941	19.486	43.719	99.868	79.248	140.563

Fonte: IBGE (2018)

Todos são bastante dependentes da administração pública e seguridade social, e apresentam fraco desempenho na agropecuária. Brejo Santo se diferencia dos demais

devido a uma maior diversificação econômica. O município apresenta menor desigualdade entre os setores, e resultados expressivos na indústria e nos serviços. Em Mauriti e Jati, embora os serviços apresentem números significativos, a administração pública e a seguridade ainda são os setores mais importantes da economia. A análise do PIB reflete de forma bastante clara a hierarquia que compõe a rede urbana entre os três municípios, descrita pelos entrevistados – demonstrando as razões de Brejo Santo ser considerado polo econômico na microrregião.

A opinião do grupo de empresários entrevistados converge com os dados acima apresentados. Todos consideram o período entre 2012 e 2015 como o de maior movimentação financeira nos municípios, considerando a obra do PISF uma grande fomentadora da economia local e regional.

Ela causou muitas coisas, causou muitas transformações. Na verdade, foi muito importante. Foi assim um impacto que a gente nem imaginava que nunca fosse acontecer aqui na nossa região. Com isso, aqui tudo se valorizou muito, os aluguéis ficaram assim, os preços muito bons, os terrenos se valorizou bastante, os preços das casas também. O comércio em si foi muito bom, em geral. A área de material de construção, que é o nosso ramo, a área alimentícia. Assim, então foi uma coisa extraordinária, foi importantíssima. (Representante dos Empresários em Mauriti)

Segundo os representantes dos empresários, até 2015 ocorreu uma forte ampliação das vendas no comércio e prestação de serviços em geral, que resultou na abertura de novas empresas. A Tabela 16 confirma essa informação apenas para Brejo Santo e Mauriti; em Jati notou-se o contrário, pois o que se viu foi uma redução significativa no total de empresas e organizações. Nos dois maiores municípios, os setores que mais cresceram a partir de 2010 foram: indústria de transformação, comércio e reparação de veículos, transporte e armazenamento, alojamento e alimentação, atividades imobiliárias, profissões científicas e técnicas, educação e saúde.

A informação da saúde está alinhada com o que já havia sido demonstrado anteriormente. Observa-se, ainda, que os demais ramos que mais cresceram possuem relação próxima com a obra – como, por exemplo, aqueles voltados para as atividades de alojamento, alimentação e imobiliárias, assim como o comércio e reparação de veículos, transporte e armazenamento, já que a frota circulante, segundo os entrevistados, havia aumentado consideravelmente no período entre 2010 e 2015.

Tabela 16 - Número de empresas e outras organizações (2000/2010/2015)

Empresas e organizações	Brejo Santo			Jati			Mauriti		
	2000	2010	2015	2000	2010	2015	2000	2010	2015
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	6	6	6	-	-	-	6	3	2
Indústrias extrativas	-	1	-	-	-	1	-	-	-
Indústrias de transformação	31	38	50	1	1	2	22	23	35
Eletricidade e gás	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	*	-	2	*	-	-	*	-	1
Construção	6	14	12	2	1	1	3	15	22
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	304	434	431	45	61	54	212	233	314
Transporte, armazenagem e correio	15	2	8	1	1	1	5	9	12
Alojamento e alimentação	7	12	31	1	1	-	5	16	32
Informação e comunicação	*	8	9	*	-	-	*	1	4
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	4	1	1	-	-	-	1	-	-
Atividades imobiliárias	21	1	6	-	-	-	1	-	2
Atividades profissionais, científicas e técnicas	*	15	25	*	2	2	*	6	14
Atividades administrativas e serviços complementares	*	13	22	*	3	1	-	15	14
Administração pública, defesa e seguridade social	2	3	2	2	1	2	2	2	2
Educação	12	52	59	-	-	1	5	13	60
Saúde humana e serviços sociais	11	21	39	1	2	-	9	4	13
Artes, cultura, esporte e recreação	*	7	9	*	0	3	*	2	9
Outras atividades de serviços	34	76	30	38	29	5	62	194	88
Serviços domésticos	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	453	704	742	94	102	73	339	536	625

Fonte: IBGE-CEMPRE (2018)

* Dado não encontrado

A abertura de novas empresas refletiu-se diretamente na ampliação da arrecadação de impostos municipais, sobretudo os de serviço (Tabela 17). Para os representantes do poder público municipal, no que se refere à administração pública, esse foi o maior dos benefícios trazidos pela obra. A informação se confirma quando se observam os dados relativos aos orçamentos municipais, pois, nos três casos, a receita corrente líquida praticamente dobrou em 2015, se comparada a 2010.

Tabela 17 - Receita orçamentária segundo os municípios selecionados (2010/2015)

Municípios	Receita orçamentária arrecadada (R\$ mil)					
	Total		Corrente		Capital	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Brejo Santo	69.578	132.515	54.687	117.830	14.891	14.686
Jati	13.036	22.244	10.885	21.270	2.151	974
Mauriti	48.708	88.625	40.271	78.276	8.437	10.349

Fonte: IPECE trabalhado com dados do IBGE (2010/2015)

Além da ampliação na arrecadação de impostos municipais, esse grupo também apontou, como aspecto positivo, a melhoria das condições de vida para uma parcela da população. Segundo eles, aqueles trabalhadores que foram contratados pelas empreiteiras tiveram melhoras nas condições de trabalho, pois além da renda ter sido ampliada, estes passaram a receber salário fixo, com carteira assinada e direitos trabalhistas. Os depoimentos afirmam que essas “vantagens”, pouco comuns para aqueles que trabalhavam na agropecuária, refletiram-se diretamente na melhoria das condições de moradia e acesso a bens de consumo para os trabalhadores.

A análise do Índice de Gini da renda domiciliar *per capita*¹²² (Tabela 18) demonstra que, antes mesmo da obra do PISF, mais especificamente entre 2000 e 2010, já vinha ocorrendo redução na desigualdade de renda no conjunto dos três municípios. Esse resultado acompanhou o movimento nacional e se deve, além das políticas públicas (territoriais e de transferência de renda), à valorização do salário mínimo e o crescimento econômico vivenciado naquele período (IBGE, 2018). Por outro lado, nota-se que a desigualdade na renda ainda continuou bastante significativa. Brejo Santo, por exemplo, possuía em 2010 quase 70% dos domicílios com rendimento mensal de até dois salários mínimos.

¹²² Quanto mais perto de um, mais desigual.

Tabela 18 - Índice de Gini da renda domiciliar per capita, segundo os municípios selecionados (1991/2000/2010)

Municípios	Índice de Gini da renda domiciliar per capita		Domicílios Particulares Permanentes com rendimento de até 2 s/m*			
	2000	2010	2000	%	2010	%
Brejo Santo	0,6232	0,5351	6.238	70,43	8.321	68,65
Jati	0,5794	0,4995	1.514	86,91	1.616	74,09
Mauriti	0,6166	0,5618	7.834	83,40	9.165	78,76

Fonte: IBGE (2018)

Percebe-se que, embora as políticas públicas estivessem operando mudanças positivas, ainda permanecia uma forte concentração de renda e baixos rendimentos familiares nos três municípios.

Com o início da obra, segundo os depoimentos, os trabalhadores foram empregados com salários que variavam entre R\$ 1.200,00 para o cargo de ajudante e R\$ 1.900,00 para apontador. Os relatos afirmaram que os salários não garantiam a sobrevivência familiar, cuja renda precisava ser complementada por outros membros ou até mesmo por benefícios sociais e previdenciários. Diante deste fato, acredita-se que, mesmo tendo havido abertura de novos postos de trabalho, não houve alteração na concentração e na renda familiar na região, devido à pouca quantidade de trabalhadores absorvidos e aos baixos salários pagos.

Os depoimentos foram semelhantes no sentido de afirmar que a maioria dos postos de trabalho criados foram preenchidos por imigrantes mais qualificados. Estes vinham acompanhando as empreiteiras em outros trechos da obra e, portanto, estavam mais capacitados e familiarizados com o serviço. Os trabalhadores locais afirmaram que, mesmo tendo recebido algum tipo de capacitação, era quase impossível competir pela vaga com quem já havia trabalhado anteriormente na obra.

Para os operários imigrantes, era sofrido viver longe das famílias e o trabalho na obra não era fácil; porém era a única opção que tinham, já que não haviam encontrado emprego na cidade natal. Alguns declararam que não gostariam de estar ali, e preferiam viver junto da família; outros simplesmente não se identificavam com aquela função. Houveram relatos acanhados que relacionaram o consumo de drogas e álcool como forma de “aguentar o tranco”.

As reclamações enfatizaram o caráter provisório do emprego, bem como a alta rotatividade, precariedade do ambiente de trabalho, clandestinidade, trabalhos informais e baixos salários pagos por empresas subcontratadas que os mesmos denominam “gatos”. Alguns denunciaram a demora na assinatura da carteira de trabalho – que podia em alguns casos durar meses, ou mesmo nunca ocorrer. Nesse caso, a alegação do empregador era de que o empregado estava no período de teste, ou provisório, conforme as leis trabalhistas vigentes. Os trabalhadores afirmaram que quando começavam em um local cuja meta estava avançada, normalmente a carteira não era assinada, por dois motivos: ou porque não havia fiscalização, ou porque eles mesmos não queriam “sujar” o registro com poucos meses de serviço, pois logo seriam demitidos.

Aqueles que eram contratados por produtividade, no denominado trabalho “a metro”, normalmente permaneciam como autônomos. Quando a carteira de trabalho era assinada, não refletia o salário efetivamente pago, sendo feita o registro apenas para evitar punições ao empregador. Havia situações em que o trabalhador tirava uma nova carteira de trabalho para que pudesse ser registrado em contrato de experiência, por até 90 dias; e, se fosse demitido, tirava outra carteira, para apresentar-se “limpo” para outra vaga. Alguns trabalhadores alegaram que foram demitidos após meses de trabalho, sem o registro da contratação ou da classificação (troca de função), e então decidiram processar as empresas. Devido a essa atitude ficaram “manchados” e não mais conseguiram se inserir na obra em outras metas; por isso, muitos preferiam se sujeitar às condições do trabalho informal, mesmo sabendo que estavam sendo prejudicados.

Os representantes do poder público local afirmaram que não havia abertura por parte das empreiteiras, para que os municípios pudessem reivindicar a ocupação dos postos de trabalho.

Eu vejo como um ponto bastante negativo, eu vi e acompanhei lá, que as pessoas da comunidade que foram contratados pela empresa, elas conseguiram superar uma linha da extrema pobreza. É porque elas tinham seu salário garantido, a empresa pagava bem, então elas tiveram um poder aquisitivo bem melhor. E as outras que não foram contratadas ficaram à margem e nós não tínhamos muito acesso às empresas. Elas eram empresas de fora que não abriam muito as portas para a gente, a gente tentava entrar, tentava reivindicar, que ao invés de vir pessoas contratadas de Alagoas, do Pernambuco, da Paraíba, que desse a oportunidade aos filhos da terra. A empresa, ela estava implantada ali no coração da comunidade do Poço, mas nós não tivemos muito acesso a ela. Nós lutamos para que os empregos ficassem aqui, mas não conseguimos muita coisa. E assim, os que conseguiram daqui da região, entrar na empresa, serem contratados, a gente viu que teve uma mudança de vida. (Secretária de Assistência Social de Brejo Santo)

Como grande parte dos trabalhadores era oriunda do campo, o volume de força de trabalho qualificado na região para desempenhar atividades na construção civil era praticamente inexistente. Alguns trabalhadores locais chegaram a comprovar experiências anteriores adquiridas em outras localidades, e foram contratados em funções como, pedreiro, ferreiro e motorista; porém grande parte da população não estava apta para desempenhar as funções requeridas.

Somando-se à questão da não contratação da mão de obra local, houve também denúncias de uso da máquina pública para o direcionamento de vagas de emprego em troca de apoio político.

Outra coisa, os empregos eram para ser o pessoal daqui. O governo Federal era para cobrar, juntamente da prefeitura, porque a prefeitura bota os deles. Aqui dentro tem jogo político. Prefeitura chega aqui, ela não vai saber que fulano é A ou B, não. Se eu tiver minha capacidade de se empregar ali, eles não deixam não. Porque se eu não acompanhar eles, e eu não acompanho mesmo, porque eu nunca acompanhei os Landim, aí não entra não. Isso aí você sabe como é a política hoje em dia. Da mesma forma é outros e outros. Aqui dentro já teve pessoa empregada lá do deserto, lá daquele primeiro colégio que você passou lá. Muitos já tão empregado aqui dentro. Onde tem mãe, pai já empregado em prefeitura e tudo, isso é errado. Porque os empregos aqui dentro, era pra ser pra pessoas que mora aqui dentro. Que tá vendo o dia a dia da comunidade aqui dentro. (Reassentado na Vila Produtiva Rural em Brejo Santo)

Em face dos relatos que demonstraram a insatisfação com a pouca contratação da mão de obra local, passou-se a questionar os representantes do poder público municipal sobre cursos e capacitações que teriam sido ofertados àqueles que quisessem se candidatar às vagas. As secretárias de Assistência Social relataram que poderiam ter sido desenvolvidas mais ações neste sentido, e que as poucas iniciativas realizadas se resumiram a algumas reuniões, palestras e capacitações.

Houve cursos de operadores de máquinas, motoristas de caminhões, pedreiro e carpinteiro, dentre outros, porém em número significativamente menor do que a demanda necessária. Muitos desses, disponibilizados pelo Governo Federal em parceria com o município, começaram a ser ofertados quando a obra já estava na fase final de execução, fato que prejudicou ainda mais a contratação da mão de obra local.

Veio mais gente de fora, do que o próprio pessoal daqui, por conta de falta de capacitação, apesar de que no período veio muito curso, veio aquele programa Pró-Jovem e aquele outro operado pelo SESC e SENAC, o Pronatec. Veio alguns cursos e a gente conseguiu viabilizar para o próprio pessoal daqui. Só que isso não foi no início, já foi no final. A obra já estava acontecendo, mas mesmo assim a gente conseguiu capacitar muitos jovens. (Ex-secretária de Assistência Social de Mauriti)

Contrapondo as falas dos representantes do poder público, os trabalhadores entrevistados negaram ter participado de alguma ação de capacitação ou atividade correlata. Alguns, inclusive, denunciaram a exigência de alguns requisitos básicos para participar dos cursos, e que estas só eram cumpridas pelos imigrantes que já possuíam experiências anteriores.

Aqui em Jati não teve curso nenhum não. Eles dão oportunidade né, que nem eu, eu entrei de ajudante aí fui classificado. Você vai aprendendo na obra, aí dependendo do encarregado, ele te dá a oportunidade, aí a gente vai crescendo. Eu entrei como ajudante, eu fazia serviços gerais. Fazia de tudo, ajudava o carpinteiro, ajudava o armador a preparar a ferragem, carregava e entregava pra ele. Ajudava a levar forma, ferramentas, isso tudo aí.
(Trabalhador da obra em Jati)

Quando questionados sobre a realização de audiências públicas, reuniões, seminários ou qualquer ação que estimulasse e envolvesse a comunidade local na gestão da obra, os depoimentos entre os grupos também foram divergentes. Os representantes do poder público e das organizações sociais afirmaram que houve vários eventos promovidos pelo Ministério da Integração Nacional, em parceria com as prefeituras e entidades civis. A população atingida relatou que houve reuniões antes do início da obra, voltadas para discutir as condições dos reassentamentos; porém, após terem sido removidos, não houve mais mobilizações coletivas e os atendimentos passaram a ser individualizados.

A reunião vem, aqui e acolá, mas é assim, só para poder assinar. Eles faz de ano em ano, eles renovam cadastro, é isso que eles fazem. Agora você não pode ter o direito de cobrar isso. Você é ameaçado de perder a casa. Se você não ficar calado você perde, é as ameaças deles pra gente. O pessoal do ministério. A técnica, devia ser fiscalizada ela. Ela não pode fazer isso não.
(Reassentado na Vila Produtiva Rural em Brejo Santo)

As ameaças contra aqueles que de alguma forma questionassem condução do processo, por parte dos técnicos responsáveis pela execução da obra, revelam uma postura autoritária e coercitiva, no sentido de atrelar qualquer manifestação como sendo passível de perda de benefícios. Os entrevistados demonstravam dúvidas e insegurança com relação ao futuro, e temiam que a ajuda financeira que recebiam fosse paralisada. Não sabiam até quando receberiam o auxílio, e havia incerteza sobre quais seriam as novas técnicas agrícolas que precisariam ser introduzidas para terem garantido o fornecimento de alimentos às famílias reassentadas.

Mesmo tendo havido depoimentos que relatavam fomento na economia local e regional, com abertura de empresas, uma das queixas mais mencionadas pelos

entrevistados foi com relação ao desemprego. Os dados disponíveis (Tabela 19) demonstram que a taxa havia aumentado consideravelmente entre 1991 e 2000, porém estava caindo entre 2000 e 2010.

Tabela 19 - Taxa de desemprego (1991/2000/2010)

Municípios	Taxa de Desemprego		
	1991	2000	2010
Brejo Santo	3,77	12,57	8,22
Jati	0,24	21,73	6,38
Mauriti	1,27	9,80	8,37

Fonte: Ministério da Saúde (2018) trabalhados com dados do Censo do IBGE (1991,2000,2010)

O cadastro realizado pelas Secretarias de Assistência Social Municipal ¹²³ revela uma forte migração de trabalhadores entre 2012 e 2015, quando chegaram no conjunto de municípios mais de 3.000 pessoas (Tabela 20). A maioria se instalou em Brejo Santo e Mauriti, e uma quantidade bem inferior foi cadastrada em Jati. Ao se observar o número de homens migrantes, acredita-se que certamente houve mudança na composição de gênero, pois em 2010, como demonstrado anteriormente (Tabela 7) a população feminina nas três cidades era predominante. A maioria dos trabalhadores imigrantes desempregados se instalou na zona urbana dos três municípios, ampliando a concentração populacional que já era predominante nessa área.

Tabela 20 - Cadastro dos Trabalhadores Imigrantes

Município	Imigrantes* 2012 à 2015			
	Homens	Mulheres	Urbana	Rural
Brejo Santo	1538	56	1.232	362
Jati	352	16	314	54
Mauriti	1297	42	1021	318
TOTAL	3.187	114	2.467	824

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Cadastro Único (2015)

* Foram considerados todos os cadastros de pessoas com idade superior a 18 anos, que declararam estar desempregadas e residiam há menos de 1 ano nos municípios.

¹²³ Segundo as responsáveis pelo Cadastro Municipal, muitos trabalhadores não se cadastraram, ou porque já estavam empregados e vinham acompanhando as empreiteiras nas metas anteriores ou até mesmo por algum motivo, não se instalaram no município. Dessa forma, acredita-se que estes números sejam ainda maiores.

A análise do comportamento do emprego formal em todos os setores (Tabela 21) demonstra queda nas admissões entre 2012 e 2013, e uma retomada do crescimento entre 2014 e 2015. Até 2011 as contratações eram maiores do que as demissões, havendo uma reversão desse quadro nos anos seguintes. De forma geral, ocorreram mais demissões do que contratações, sobretudo nos anos de 2012, 2013 e 2015. A construção civil apresenta um número razoável de admissões em relação ao total, mas a partir de 2012 passou a ser a maior responsável pelas demissões.

Tabela 21 - Comportamento do Emprego Formal*(2010-2015)

Ano Base	Admissões		Demissões	
	Todos os setores	Construção Civil	Todos os setores	Construção Civil
2010	159	21	37	3
2011	135	70	72	33
Subtotal	294	91	109	36
2012	104	33	658	605
2013	110	44	113	31
Subtotal	214	77	771	636
2014	195	107	122	79
2015	194	57	418	358
Subtotal	389	164	540	437
Total	897	332	1.420	1.109

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do CAGED/MTE (2018)

* Está sendo considerado o conjunto dos três municípios: Brejo Santo, Jati e Mauriti.

Quando observadas concomitantemente as Tabelas 19 e 20, percebe-se que as 603 admissões formais registradas entre 2012 e 2015 compõem um número cinco vezes menor do que a quantidade de trabalhadores imigrantes desempregados que se cadastraram nos municípios. Nesse período, houve apenas 214 admissões na construção civil, revelando que a maioria das contratações foi realizada por outros ramos empresariais ou setores da economia.

Os dados acima apontam para pelo menos três questões importantes: uma delas demonstra que a imigração foi extremamente superior ao número de contratações formais realizadas, fato que evidencia o crescimento do número de desempregados nos municípios. A segunda ilumina duas hipóteses: ou aponta que a obra e os demais setores empregatícios não absorveram os trabalhadores imigrantes, revelando ampliação do desemprego, ou demonstra a informalidade no trabalho de uma forma geral. Nesse cenário, a construção civil possui um peso significativo. Uma terceira observação seria com relação à situação social e capacitação profissional desses trabalhadores imigrantes.

Sabe-se que estes não eram obrigados a realizar a inscrição junto às prefeituras municipais, e tampouco essa era uma condição para serem contratados; porém o procedimento garantia, além dos benefícios sociais ofertados às famílias, a participação em cursos e oficinas de capacitação. Essas foram razões que levaram muitos a se incluírem de forma voluntária nos cadastros municipais.

Tal informação, além de comprovar que não houve redução da concentração de renda nem ampliação da renda familiar, reforça a condição social vulnerável vivenciada nas cidades no período da construção do PISF. Acredita-se que o desemprego tenha crescido e se intensificado, tanto após a desmobilização da maioria dos canteiros da obra, quanto pela instalação de uma crise econômica e política nacional no mesmo período. As queixas relacionadas à redução da renda foram generalizadas, tecidas por todos os entrevistados sem distinção – desde os representantes do poder público local, empresários e sociedade civil organizada, até os produtores rurais e trabalhadores.

A gente tá sofrendo bastante, porque a gente peca por não prever que aquela coisa é temporária né. Então é como eu falei antes, a nossa sorte ainda foi que conseguimos, no mesmo período que a obra tava aqui, conseguimos atrair uma grande quantidade de empresas, que aí deu oportunidade de emprego também. Mas você não tenha dúvida de que a quantidade de pessoas que ficaram desempregadas quando essa obra acabou ou diminuiu drasticamente como tá hoje é muito grande, e aí causa problemas grande de desemprego, de insatisfação de gente passando necessidade, enfim, é bem complicado. (Ex-prefeito de Brejo Santo)

Com isso, as cidades foram tomadas por uma grande massa de trabalhadores deslocados marginalmente do mercado de trabalho, com poucas chances de serem reincluídos em suas ocupações anteriores, restando-lhes buscar uma nova oportunidade em outro local. Dessa forma, tanto o êxodo rural quanto a emigração voltaram a ocorrer, porém agora em maior intensidade – uma vez que muitos trabalhadores locais, após terem passado pela construção civil, declararam não mais querer trabalhar na agropecuária.

A obra passou a atrair, polarizar e concentrar trabalhadores, produzindo um excedente relativo de mão de obra jamais visto na região. A condição assalariada na construção civil passou a ser desejada e entendida como a melhor forma de sobrevivência para os trabalhadores locais; porém, após a conclusão da maioria das metas, muitos trabalhadores estão tendo dificuldade para se realocar profissionalmente, seja nas antigas ou em novas funções.

Eu já tive aqui a empresa como um todo, a parte de motorista, de maquinário e tudo, aqui eu já cheguei a gerar 35 empregos, 40 diretos e indiretos. E hoje, depois que a obra não tá mais, hoje eu tô com 15, 17, e já é muito. Assim, eu tô pensando na verdade, sinceramente fazer mais corte. (Representante dos Empresários em Mauriti)

Devido ao ritmo e intensidade com que atua no território, a obra certamente tem impulsionado a desestruturação territorial e desarticulado os arranjos sociais. Após iniciada sua desmobilização, outra forte ruptura foi percebida, pois nem os novos e tampouco os antigos trabalhadores estão sendo absorvidos pelo mercado de trabalho local e regional.

A geração de novos postos de trabalho e o fomento à economia regional promovidos pelo PISF possuem um caráter temporário e bastante limitado, pois beneficiam um grupo específico e reduzido de pessoas, se comparado à população atingida pelos efeitos adversos. Os poucos aspectos positivos não podem ser utilizados como mecanismo de mitigação ou amenização das bruscas mudanças sobre o perfil demográfico, condições de moradia, infraestrutura, serviços públicos, saúde, segurança e relações comunitárias, entre outras questões que foram demonstradas.

A “manobra” de empregar parte da população local, indenizar os desapropriados e reassentar os removidos não foi capaz de evitar que a reprodução social local fosse ameaçada. Sobretudo, quando se observa que muitas famílias atingidas não puderam fazer uso de algum desses recursos – seja por falta de aptidão, mobilização, capacitação, informação, ou até mesmo por não terem sido incluídas no processo. Com uma abordagem autoritária, paternalista e coercitiva, a obra tem impulsionado mudanças significativas nas formas de reprodução social através da ruptura das relações cotidianas, modificação da relação campo *versus* cidade, urbano *versus* rural, ampliação da precariedade habitacional e precarização do trabalho.

Capítulo 3 – Perspectivas do desenvolvimento territorial no Cariri.

3.1 - Entraves territoriais da obra.

Políticos e institucionais

A análise dos efeitos territoriais oriundos da implementação da obra revelou que o processo é caracterizado pelo reduzido poder decisório da esfera pública local (municipal e estadual) que, perante os imperativos da União, demonstrou baixa capacidade na tomada de decisão. Ao priorizar os investimentos públicos em prol das demandas geradas pela obra, o Governo Federal ampliou a subordinação dos agentes públicos locais – os quais, ao serem afetados por interferências externas, tiveram suas relações político-sociais (e, dentro delas, as estruturas governamentais e não governamentais) enfraquecidas pelo poder central.

Nesse processo, cabe frisar que o planejamento territorial, embora não aparente, está presente no interior do PISF. Através dele, o Estado passou a ordenar o território dos pequenos municípios analisados conforme as demandas geradas pela obra. Esta foi idealizada para atender interesses globais e regionais projetados sobre o espaço local. Com isso, as populações e a natureza, bem como todas as demais demandas, enquanto parte indissociável do processo, tornaram-se secundárias.

Essa constatação torna-se evidente quando se analisam alguns dos instrumentos de planejamento e gestão territorial. Embora estes existam, os agentes públicos entrevistados não os reconheciam como necessários. Mesmo que Brejo Santo e Mauriti tenham Plano Diretor, Plano Local de Habitação de Interesse Social e Plano de Saneamento Básico (este último, inclusive, tendo sido elaborado após o início da obra), nenhum deles faz menção ao PISF. Todos ignoram seu papel indutor do desenvolvimento local e sua capacidade de atuar, tanto na definição das políticas públicas, quanto no ordenamento territorial.

Os instrumentos de planejamento urbano e habitacional sequer foram apontados pelos entrevistados como importantes mecanismos de controle do uso e ocupação do solo. No contexto regional, com exceção dos consórcios de saúde pública, nenhum deles relatou existir qualquer ação comum entre os três municípios. Não foram identificadas experiências voltadas para integração administrativa, especialmente se considerarmos o tema central do PISF – que, enquanto agente, produz significativos impactos, além de alterar os processos sociais em curso nas diferentes escalas.

Aqui é complicado trabalhar em parceria com os municípios vizinhos. Nós até tentamos na época que a obra começou, mas as divergências políticas falaram mais alto. Tem também o problema do tempo da gestão. A gente até começou um diálogo pra criar um consórcio pra fomentar a economia aqui na microrregião de Brejo Santo, mas não conseguimos avançar. (Ex-Prefeito de Brejo Santo)

Os previstos e efetivados, crescimentos populacionais e atração de mão de obra, passaram a pressionar as demandas habitacionais e os serviços públicos municipais como educação, saúde, saneamento, transporte e segurança. A valorização/desvalorização imobiliária, o aumento/retração do preço dos aluguéis, os loteamentos precários e a ampliação/retração do comércio e serviços foram algumas das mudanças identificadas pela população.

Tais processos têm acirrado as disputas em torno da terra e da água, agravando dinâmicas adversas não previstas pelos gestores públicos. Estes parecem não se dar conta das consequências e das transformações que estão ocorrendo, e tampouco as vinculam à necessidade de uma política voltada para o território. Se existia algum tipo de planejamento no nível municipal, ou na melhor das hipóteses microrregional, estes foram anulados ou, no mínimo, redirecionados pela obra. A realização da obra tem marginalizado planos e programas de planejamento vigentes, impondo outras prioridades e ampliando a tensão existente entre os entes federativos e demais agentes sociais.

Ao enfatizar aspectos positivos como a geração de emprego e renda, sem considerar o tipo de trabalho gerado e o perfil da mão de obra empregada, o EIA negligenciou os impactos socioambientais desencadeados ou intensificados pela obra. Assim, mesmo que a receita municipal tenha sido ampliada, o volume arrecadado não tem sido suficiente para reverter o difícil quadro instalado nos municípios. As prefeituras, e até mesmo os governos estaduais, foram surpreendidos com novas demandas e se viram obrigados a realizar investimentos não previstos.

Mesmo considerando importante o aumento da arrecadação municipal, torna-se evidente que o EIA subdimensionou os custos sociais decorrentes. Cabe ainda destacar que, enquanto estes costumam ser de longo prazo, os ganhos de receita pública possuem caráter temporário e, portanto, não se traduzem em melhorias reais nas condições de vida da população.

Logicamente é preciso considerar a baixa capacidade das administrações municipais que, em sua maioria, não dispõem de recursos humanos e instrumentos para lidar com a realidade que se apresenta. Algumas inclusive possuem baixa capacidade

para gerir a nova arrecadação e planejar ações voltadas para as demandas adicionais. Essas questões tornam-se ainda mais graves quando se observa a pouca participação pública e o baixo nível de controle social. Assim, mesmo que o EIA auxiliasse na atualização dos instrumentos de planejamento e gestão municipal e regional, antecipando os impactos e auxiliando a tomada de decisão local, isso não seria suficiente para garantir que haveria um processo mais justo e equilibrado de territorialização da obra.

Uma análise ¹²⁴ dos arranjos institucionais foi realizada tomando-se como base a coordenação promovida por cada um destes três grupos: coordenação intragovernamental (intersectorialidade); coordenação intergovernamental (relações federativas) e coordenação com forças e interesses sociais locais para além do Estado (relações com o território e seus agentes). Esse tipo de análise fornece subsídios que demonstram o quanto os arranjos institucionais desempenham papel decisivo na gestão da obra. Através dela, ficou claro que a maior parte dos impasses institucionais antecede o planejamento do empreendimento em si, o que remete à necessidade de correlacionar o tema diretamente às capacidades e às formas de planejamento e gestão do Estado brasileiro.

Assim como outros inúmeros projetos preexistentes, o PISF foi herdado e incluído na cartela do PAC. Os problemas anteriormente existentes foram arrolados, não tendo sido feita uma revisão no sentido de criar uma lógica única para os investimentos, que em sua maioria ocorrem de forma setORIZADA. Por essa razão acredita-se que, desde a origem, a capacidade dos arranjos institucionais – que, em tese, seriam capazes de contornar alguns dos problemas – já estava delineada, de forma predefinida e latente.

Embora os impactos socioambientais de grandes projetos sejam um tema estudado há bastante tempo, a execução da obra do PISF ocorre de forma precária. A previsão dos seus efeitos parece ter considerado os municípios estudados como meros locais de passagem ou fornecedores de mão de obra barata. O que se viu foi a criação, perpetuação e multiplicação de diversas questões que poderiam ter sido amenizadas, ou até mesmo evitadas, se o empreendimento tivesse sido objeto de uma gestão mais adequada ao

¹²⁴ Esse tipo de análise é indicado por Lotta e Favareto (2016, p. 47), que a orientam para os casos de obras mais complexas “que envolvem diferentes atores, altos impactos sociais e ambientais e, portanto, com amplo potencial de contestação.” Para os autores, o arranjo de coordenação torna-se algo fundamental para compreender a forma como surgem e são tratados os problemas e as contestações decorrentes, que resultam inclusive em atraso ou aumento de custos das obras.

território – gestão essa que, em momento anterior à implementação da obra, tivesse considerado os interesses locais e incluído as forças sociais mais representativas.

A obra tem reforçado a histórica forma de atuação intergovernamental do governo central brasileiro, cuja relação entre a União, Estado e Municípios tem sido tratada de forma centralizada (LEITÃO, 2009). Este fato foi relatado pelos agentes públicos locais, que denunciaram a baixa aderência das relações verticais e horizontais estabelecidas durante a execução das obras. Esse arranjo compromete o projeto e consequentemente sua execução, tendo como resultado o sobrecarregamento na ponta – ou seja, nos governos municipais. Estes ficam impossibilitados de prever e precisam resolver os inúmeros problemas e demandas não previstas.

A coordenação intragovernamental ocorre de forma bastante restrita, principalmente porque desconsidera, nas fases de planejamento e realização da obra, a participação dos diversos atores sociais. Mesmo a população diretamente atingida foi deslocada do eixo central de discussão, dispondo de baixo poder de decisão. A gestão foi desenvolvida em forma de rede, mobilizada pelos gestores do empreendimento e transmitida pelos burocratas através de mecanismos formais com agentes governamentais no teto do processo.

O diálogo foi feito diretamente entre o Governo Federal, as empreiteiras, os prefeitos e secretários municipais, alcançando no máximo os representantes de algumas organizações sociais. Nesse tipo de arranjo o resultado não costuma ser outro, senão “a fragilidade dos mecanismos de *enforcement* das decisões de coordenação – que restam dependentes de redes, e não de regras e processos institucionalizados –, agravada pela alta variabilidade no grau de sucesso e comprometimento entre atores” (LOTTA & FAVARETO 2016, p. 11).

Intensificando a produção de entraves econômicos, sociais e políticos, ao mesmo tempo em que produz e amplia a segregação socioespacial, o PISF compõe a tradição brasileira de um planejamento que não exclui, mas sim, marginaliza e subjuga o territorial. Em síntese, pode se dizer que, através dele, o centro decisório (político e econômico) se apropria de determinados espaços para subordiná-los à sua lógica e necessidades. Por meio do exercício do poder central, os três municípios estudados tornaram-se marginais no processo de implementação da obra, sujeitados a um padrão de desenvolvimento desigual que mantém a diferenciação intra-regional e impulsiona a fragmentação territorial.

Outro fator que ajuda a explicar esta hipótese é a evidente, inadequada e pouca atenção dada às dimensões social, espacial, territorial e regional, que deveriam ter sido tratadas de maneira diferente no EIA/RIMA. Diante disso, as implicações decorrentes tendem a comprometer os resultados esperados, sobretudo em ações que interferem no processo de estruturação territorial. Longe de querer adentrar o debate no campo das divergências teóricas e metodológicas, na forma como as políticas públicas abordam tais conceitos, a intenção aqui é reconhecer a importância que estas categorias apresentam no âmbito da atuação do Estado. Neste caso, costuma haver diversas situações – desde abordagens mais profundas e próximas da realidade, até a negligência por desconhecimento, passando inclusive por abordagens parciais e mal intencionadas.

É preciso reconhecer que existem diversas interpretações e conceitos, bem como inúmeras formas como estes interagem e se complementam. O planejamento governamental apreende geralmente tais categorias de forma bastante restrita e fragmentada, não considerando os diversos componentes de forma equilibrada. Karolino (2016, p. 10) analisou o discurso e a prática de avaliação de impacto ambiental no Brasil e concluiu que “ao componente social tem sido atribuído um papel marginal, frágil e bastante delimitado espacial e temporalmente”.

Nesse mesmo caminho, Silva (2018, p. 58-59) acredita que:

A dimensão espacial tem sido concebida como um atributo específico de determinadas políticas públicas, sobretudo aquelas que se voltam para a intersecção entre o espaço absoluto e material. A dimensão territorial tem sido largamente considerada como uma extensão geográfica, especialmente no que se refere à delimitação de uma porção do espaço sobre a qual atores públicos e privados detém um certo nível de governança, com destaque para os entes municipais a partir da Constituição Federal de 1988. A dimensão regional tem sido reduzida à regionalização do espaço enquanto um instrumento pertinente ao processo de implementação e execução das políticas públicas.

O entendimento e utilização correta desses componentes por parte da administração pública não seriam suficientes para resolver o problema da ineficiência que perdura no planejamento e realização de grandes projetos, mas há de se reconhecer que essa deficiência contribui para a perpetuação de equívocos e incompletudes na implementação das políticas que costumam apresentar pouca aderência com a dinâmica sócioespacial onde são postas em prática.

Essa realidade é bem visualizada no caso do Ceará, onde grupos políticos tradicionais, os ditos “Governos das Mudanças”, construíram novas fontes de poder econômico e político. Tais alianças foram alcançadas por meio da união com grupos

políticos nacionais e conglomerados empresariais internacionais, sem que o PISF os tratasse em seus estudos. Mesmo que os grupos locais constituam uma cortina de fumaça, ou na melhor das hipóteses, sócios minoritários com pouco poder de decisão na escala nacional e global, suas formas de atuação e relações sociais mereceriam ter sido mais bem estudadas.

Vainer (2007, p. 20) afirma que no Brasil há uma combinação heteróclita de velho regionalismo com neolocalismo, surgida após a redemocratização do país em 1988, que pode ser representada pela mistura:

Destas (e outras) múltiplas formas de organização, manifestação, articulação e defesa de interesses corporativos e segmentários, em que diferentes coalizões de grupos disputam recursos – inclusive territoriais – nas escalas local, estadual, regional e nacional.

O entrelaçamento dos interesses dominantes locais, nacionais e globais em torno da implantação do PISF contornam vários e complexos arranjos que fornecem elementos importantes para compreensão da dinâmica territorial e que são fundamentais quando se pretende promover mudanças estruturais significativas. A análise destas múltiplas combinações revela uma outra forma de organização social e traz subsídios importantes para ampliação da compreensão das formas como o Estado brasileiro tem atuado na estruturação do território nacional.

Por tratar-se de um contexto diferente do anterior, no qual as políticas públicas e suas agentes defendem a democratização das demandas e orientam a oferta dos serviços públicos no país, foi preciso aproximar o olhar sobre essas organizações sociais e suas manifestações. Por meio desse exercício foi possível focalizar as dinâmicas locais segundo a interpretação e os olhares daqueles que podem ser denominados público-alvo, dos atingidos ou até mesmo dos agentes sociais que interagem diretamente com a obra e produzem conjuntamente o território.

Nos três municípios foram observadas trajetórias individuais, de grupos sociais e instituições, sendo dada maior atenção para o modo como eles foram afetados pelas ações que estavam sendo concretizadas naquele período. Uma constatação importante foi perceber que muitos deles não participavam do projeto como sujeitos ativos, e tampouco pareciam compreender que se tratava de um período ímpar, em termos de transformação territorial. Na condução do processo, era evidente a existência de uma hierarquia de poder central que os marginalizava e os concedia pouco espaço e voz.

Logicamente, a leitura realizada a partir de experiências pessoais, por meio de questões previamente elaboradas, certamente possui limitações; mas nem por isso deixou de evidenciar e demonstrar as múltiplas formas como a territorialização do PISF passou a influenciar e alterar os processos sociais locais. O questionamento foi justamente no sentido de compreender a consequência lógica ou estratégia adotada pelo Estado – a qual, embora guiada por princípios nacionais, tem sido operacionalizada em meio à dinâmica local e, portanto, produz particularidades.

Esse exercício permitiu ir além do que prega a simples observação dos resultados imediatos da obra, pois através dos olhares dos próprios atores foi possível compreender como os mesmos se articulam com as novas realidades, e assim acessam os movimentos de mudança. O resultado não se trata apenas de uma síntese da manifestação subjetiva dos sujeitos, mas da tradução das tensões internas da ação pública; e por isso torna-se importante para entender como as políticas são apropriadas no espaço social propriamente dito.

Os atores institucionais locais (representantes do poder público municipal e das organizações sociais) expressaram uma visão prática – e, por vezes, operacional – dos benefícios trazidos pela obra, resumida nas vagas de emprego geradas e na ampliação da arrecadação municipal e da renda para grupos específicos. Porém, mesmo seus depoimentos fizeram emergir uma imagem diferente a respeito dos mecanismos que estavam sendo implementados. Esta, pode ser interpretada por meio de um evidente sentimento de desconhecimento com ruptura antes e durante o processo, somados com desorientação após.

Foi assim como um redemoinho que chegou trazendo um monte de mudança né? Muita gente veio para cá, circulou dinheiro no comércio, a cidade cresceu. Mas foi tudo muito rápido. Agora está uma paradeira só (Representante dos empresários de Mauriti).

Percebeu-se que a transição em curso foi rompida por um tipo único de ação dominante imposta pelo Governo Federal, que através das empreiteiras, se impôs sobre as fraquezas dos poderes locais que possuíam baixa capacidade de reagir aos seus imperativos. Mesmo as pessoas que participavam mais diretamente dos espaços de governança política territorial, manifestaram descrença ou uma certa dificuldade em pensar a continuidade do projeto. Muitas delas comparavam o final da obra com seu lançamento, e assim, demonstravam a perda das esperanças anteriormente construídas.

Eu acho que vai ser mais uma ruína. Principalmente agora se entrar um presidente que não faça investimento no Nordeste. Restou só as lembranças

de um povo que um dia teve esperança. (Presidente da Associação da Comunidade Gomes, diretamente afetada em Mauriti)

Os impactos adversos gerados contribuíram significativamente para a formação do sentimento de interrupção da dinâmica anterior. A forma como foram executadas algumas ações também foi percebida como sendo inadequada para alguns entrevistados. A matriz de medidas mitigadoras ou compensatórias, concebida de cima para baixo, contrasta com a dinâmica local e não inclui os grupos sociais ali organizados.

Segundo as secretárias de assistência social, as poucas reuniões com caráter de apresentação, e não de discussão, desestimulavam os participantes – ao mesmo tempo em que os marginalizavam. Conforme demonstrado no capítulo 2, essa foi uma das razões apontadas para o esvaziamento progressivo da participação popular e que, segundo elas, influenciou negativamente a estruturação institucional do projeto.

A gestão da obra está concentrada em um núcleo de técnicos contratados pelas empreiteiras sediadas na cidade de Salgueiro. Eles organizam reuniões periódicas para tratar de assuntos burocráticos ou responder problemas específicos e de interesse dos empreendedores. A população não orienta e não decide sobre a condução das ações e, assim, a motivação inicial de mobilização ampliada dos atores locais foi se esvaindo gradativamente.

O que se viu foi a consolidação do papel dominante do Governo Federal e das empreiteiras, enquanto as instituições locais reduziram-se a meras encaminhadoras de expedientes burocráticos para o nível superior – o único que podia decidir. Os depoimentos não deixavam dúvidas com relação ao reconhecimento por parte dos responsáveis locais sobre sua limitada atuação, inclusive para tratar de assuntos corriqueiros e emergenciais.

Vários fatores sinalizaram para as fraquezas na capacidade de operacionalização das ações. Um dos mais destacados trata-se da centralização dos escritórios das empreiteiras na cidade de Salgueiro em Pernambuco. Os representantes dos municípios cearenses, situados mais distantes alegaram que isso era um grande obstáculo que dificultava interação e a participação de uma maneira geral. Assim, a comunicação era realizada predominantemente via internet sendo as “burocracias informatizadas”¹²⁵

¹²⁵ Expressão mencionada pela Secretária de Assistência Social de Brejo Santo.

apontadas como obstáculos que dificultavam a participação e apropriação da população sobre o processo.

Não havia uma condução compartilhada e segundo alguns participantes mais envolvidos com o processo de implementação da obra, o problema era ainda mais profundo. Os técnicos que representavam as empreiteiras estavam alheios à perspectiva social e a política local. Segundo o representante dos produtores agrícolas de Brejo Santo, “cada um agia do jeito que achava melhor, não havia uma organização, nem uma partilha”. Cada entidade atuava conforme sua lógica própria, e o recorte territorial permanecia restrito aos discursos, não implicando, portanto, numa efetiva articulação entre agentes e ações.

Estes fatores refletem as dificuldades enfrentadas pelos atores locais que as apontam como a razão para a resistência política e a emergência de inúmeros conflitos que prejudicaram ainda mais o precário processo de execução da obra. Durante a pesquisa de campo, foram percebidas visões radicais e opostas que expressavam sua forma de interpretar a obra. O representante da Comunidade dos Gomes em Mauriti e da Vila Produtiva Ipês em Jati, empregaram as expressões “coisa de coronel” e “obra dos Ferreira Gomes” respectivamente, para se referir ao PISF. A obra quase nunca foi vinculada ao governo municipal ou para atendimento da comunidade local, e, portanto, percebeu-se uma anulação da prerrogativa dos municípios para assumirem seu papel de corresponsáveis pelo empreendimento e em última análise, pelo desenvolvimento ou estruturação territorial local em conjunto com a população.

A iniciativa do Governo Federal intensificou a ausência de uma governança local e evidenciou a falta de uma visão territorializada do processo. Essa observação é notada por meio da escassez de recursos e poder de decisão por parte dos grupos sociais e mais propriamente das prefeituras. Criou-se uma situação ambígua em que, mesmo estando inseridos no espaço, as entidades e os agentes públicos expressavam um sentimento de exclusão ou marginalização. Da mesma forma os trabalhadores e demais entrevistados que manifestaram um sentimento de desconfiança e insegurança em relação ao processo como um todo.

Bom, o projeto de irrigação em si, eu não tenho conhecimento como é que vai se dar. A informação que eu tenho aqui, é que essa água, ela não se destino num primeiro momento para irrigação, ela só se destina para abastecimento humano e animal. Porém, no caso dessas vilas, em que as pessoas foram transferidas, me parece, não tenho certeza que há uma promessa de autorizar a retirada da água para irrigação nossas vilas. A verdade é que a gente não tem muita informação sobre o que vai acontecer (Ex-prefeito de Mauriti).

Diante de todas essas questões, o PISF se apresenta como um imperativo desenvolvido de forma antagônica à dinâmica local, previamente arranjado de modo a evitar qualquer manifestação contrária. Por ter sido revestido com uma espécie de blindagem especial, ganhou o apoio popular – não apenas por ter sido realizado pelo então bem aceito Partido dos Trabalhadores, mas também pela adoção de uma postura autoritária e centralizadora.

A participação social na implementação da obra foi limitada por discursos e práticas burocráticas que atuam em meio a heranças de posturas institucionais tecnicistas e centralizadoras. Essa conduta fez com que a inclusão da população local ocorresse na prática de forma restrita e direcionada apenas para conhecimento, consulta e efetivação de expedientes exigidos em lei, sem efetivo poder de decisão.

A rápida elaboração do projeto e a aprovação pelos órgãos de regulação ambiental simbolizam o “salto para frente” que o Ceará pretendia dar em relação aos impasses e desafios históricos. Nesse cenário, Brejo Santo, Jati e Mauriti, constituem ao mesmo tempo uma alavanca e o perímetro onde esse salto tem sido realizado, sem ter sido projetado sobre uma base de sustentação firme. Além das questões políticas e institucionais, sua estruturação territorial tem sido fragilizada por entraves sociais e econômicos, cujos resultados já podem ser notados, sobretudo nas mudanças significativas nas formas de subsistência.

Sociais

A concretização de políticas públicas relacionadas com o uso e ocupação do solo costuma implicar mudanças na identidade da população atingida. Esta é construída a partir de um processo ligado ao cotidiano, às práticas do lugar e, portanto, deve ser levada em consideração principalmente na implementação dos grandes projetos em que a realocação da população é realizada (SOUZA & SILVA, 2010).

Na zona rural dos três municípios, a população que ocupava há vários anos o mesmo espaço, havia criado laços com o lugar. Mesmo que muitos deles não fossem proprietários, eles se identificavam e possuíam afetividade com o que denominam “minha terra”. Na fala da Moradora da VPR Descanso em Mauriti, nota-se que a dinâmica territorial anterior à obra, era uma continuidade do seu ser, pois a mesma se reconhecia como integrante e participante do processo de estruturação. A chegada da

obra não apenas destruiu as referências materiais históricas (escola, igreja, estradas), mas acabou por reorientar as formas de subsistência da população.

Lá na beira do açude a gente sabia o tempo certo de plantar, a terra já tava preparada e a gente tinha a ajuda dos vizinhos. Aqui nessa Vila a gente vive isolado, esperando o dia que São Pedro vai mandar chuva. Nós tamo é sofrendo aqui, pois naquela areia que nós recebemo não dá pra plantar. Não sei se a terra que ruim, ou a gente que não sabe lidar com ela (Reassentada na VPR Descanso).

Este processo provoca uma ruptura nas relações afetivas e culturais, desarticulando as relações sociais e enfraquecendo os laços comunitários. A abordagem do Estado, por meio da obra do PISF, é caracterizada por uma postura autoritária, paternalista e coercitiva, não havendo empenho institucional suficiente voltado para o fortalecimento das relações comunitárias, da cidadania e dos direitos sociais. Quando executada dessa forma, a política pública acaba por promover uma significativa redução do poder de decisão popular, ao mesmo tempo em que amplia o imperativo histórico do Estado sobre o processo de estruturação territorial.

Durante a implantação dos canais e demais instalações, houve também uma mudança na configuração das propriedades rurais que se viram forçadas a se adequar à nova dinâmica produtiva estabelecida. Algumas foram fracionadas, outras reduzidas e houveram aquelas que foram inviabilizadas pela extração intensiva de água e outras que foram prejudicadas pelo aumento da criminalidade.

Pra gente foi ruim, porque dividiu nossa terra no meio e agora a gente não tem como passar o gado pro lado de lá do canal. Disseram que iam fazer uma ponte, mas até agora nada. Outro problema é que agora esse espaço ai é do governo e fica uma terra sem dono. Todo mundo anda por ai a cavalo e moto. Já roubaram gado nosso, roubaram até nossos chocalhos. Secaram nossas minas e agora isso aqui virou terra sem lei. (Agricultora em Jati)

Os depoimentos reforçavam a todo tempo que ali, naquelas terras, eles tinham aprendido a viver e buscavam constantemente desenvolver suas atividades, aperfeiçoando também os processos produtivos, recriando simultaneamente o seu modo de vida; nas VPR's, no entanto, teriam que recriar novas formas de subsistência, sem que tivessem sido preparados para isso.

Tanto os que permaneceram quanto os que foram reassentados, sentiam-se ameaçados, pelas novas condições materiais e simbólicas que surgiram após o início da implementação da obra. Em determinadas comunidades, também se intensificou o risco na produção agrícola, através da emissão de ruídos, tremores de terra, pó e fuligem, oriundos das explosões nas pedreiras. Da mesma forma, as distâncias percorridas para

chegar à cidade e comercializar a produção foram ampliadas, significando assim maiores gastos com logística.

Outras falas demonstradas no capítulo anterior reforçam a afirmação de que os trabalhadores que foram reassentados nas VPR's sentem-se prejudicados por não disporem de conhecimento sobre o novo “pedaço de chão”. Esperando a finalização da obra e a chegada da água, as famílias removidas das proximidades dos açudes, riachos ou mesmo de propriedades irrigadas estão impedidas de continuar produzindo. Os entrevistados declararam que passaram depender dos repasses de subsídios sociais realizados pelo Governo Federal para sobreviver. “Se não fosse esse auxílio que a gente recebe aqui, eu nem sei como seria” (reassentada na Vila Produtiva Rural em Jati). Essa situação demonstra que houve ampliação da dependência estrutural que os atingidos têm para com o Estado.

Havia antes da obra um território sendo estruturado por um processo bem diferente daquele iniciado após o início da execução da obra. Essa diferença fica ainda mais evidente quando se observa o caso das famílias que foram removidas e reassentadas nas VPR's. Neste caso, o território anterior era caracterizado pela construção coletiva dos proprietários de terra juntamente com os “moradores” que entre si, mantinham e desenvolviam seu modo de vida e reprodução social próprio, criando vínculos diversos de cunho emocional-afetivo e sócio-político.

Através das transformações territoriais que foram desencadeadas ou impulsionadas pelo PISF, é possível elucidar e compreender os efeitos que esse agente externo tem gerado para as comunidades atingidas, sobretudo em relação à forma de reprodução social pré-existente. Ao serem deslocadas para as VPR's, as famílias sofreram uma ruptura em seu cotidiano, as técnicas de trabalho foram deterioradas, assim como os laços emocionais, afetivos e políticos foram modificados. A obra desestruturou a unidade de produção familiar, alterado significativamente as relações sociais. Mesmo em condições melhores de moradia, um outro espaço ainda mais precário foi gerado a partir de um processo de territorialização forçada.

Os depoimentos demonstrados revelaram que muitos não conheciam os direitos que possuíam, até porque não foram preparados para compreender as medidas e exigências cabíveis em cada situação. Mesmo que os responsáveis pela obra tenham enviado previamente técnicos para, ao menos no discurso, esclarecer as dúvidas, os depoimentos revelaram que os encontros eram mais para cumprir burocracias, como

assinar papéis e atas, do que no sentido de prepará-los para as transformações que aconteceriam mais tarde.

Segundo Souza e Silva (2010, p. 220), na maioria dos casos de execução de grandes projetos a população é submetida a três possíveis processos: “o convencimento, a coerção e a coação, que podem, em algum momento possuir significados parecidos, mas que, em princípio, se distinguem em formas diferentes de motivação”. No PISF, a população foi desencorajada a criar movimentos de resistência, sendo inclusive ameaçada a perder seus benefícios, caso insistissem nesse tipo de ação. Tal atitude configura claramente uma coação, pois significa uma forma violenta, mesmo que verbal, que obrigou a população a agir de uma determinada forma, ou a impediu de agir conforme sua vontade.

Acredita-se que o convencimento foi realizado tanto com as famílias reassentadas, quanto com os proprietários de terra que foram desapropriados. Através do diálogo e das práticas financeiras, os responsáveis convenceram os habitantes de que a obra era necessária e positiva, assim como as consequências seriam mediadas, resultando em bem-estar para todos, o que de fato não ocorreu. Aqueles que se negaram sofreram coerção, pois não houve outra alternativa senão aceitar o que estava sendo proposto. Nessa situação os responsáveis fizeram uso do poder do Estado para impor regras e obrigar a população ao seu cumprimento.

As famílias foram coagidas a acatar a implementação deste projeto, muitas delas não sabiam nada a respeito, e outras desconheciam as consequências. Elas passaram a conviver com o novo e a viver de forma diferente, ao mesmo tempo em que viram seu espaço ser transformado por outros agentes sociais. Sem poder suficiente para evitar, viram processos sociais danosos serem intensificados e a estruturação do território lhes foi sendo furtada e conduzida de forma precária.

Ao demonstrar que população atingida tem vários direitos, Vanclay (2017) desconsidera que os impactos sociais negativos do reassentamento sejam “efeitos colaterais aceitáveis” ou um “mal necessário” para alcançar os objetivos pretendidos. Segundo o autor, além dos básicos e comuns a todos os seres humanos, estes também têm direitos legais que variam em cada jurisdição. Existem também normas internacionais que regem a forma como o reassentamento deve ser realizado, que compensação deve ser adotada e quais os resultados esperados. No entanto, é importante frisar que estes direitos e normas não garantem que os danos possam ser evitados, porque “não importa quão eficazmente o reassentamento é empreendido, sempre haverá

danos materiais e emocionais (impacto social negativo), mesmo que temporários” (VANCLAY, 2017, p. 4 – tradução nossa).

Diante disso, costumam emergir revoltas e conflitos, pois segundo Badie (1996, p. 59):

O território é visto, antes de tudo, como o *locus* da estabilidade e do enraizamento e, a mobilidade proporcionada pela hegemonia das redes suplantaria a ordem mais estável do mundo territorial, assim sendo, o deslocamento compulsório, por seu caráter repentino e autoritário, gera nos indivíduos uma instabilidade para se estruturarem enquanto seres sociais.

No Campo, os meios de subsistência ¹²⁶ das famílias residentes nos municípios analisados foram significativamente danificados. As famílias que plantavam duas ou três safras por ano se viram impedidas de continuar produzindo, seja pela falta de água, pelo não reconhecimento do novo terreno, ou até mesmo pela baixa qualidade do solo. Essa dificuldade é ampliada quando se observa que não há crédito para adquirir empréstimos ou financiamentos – o que, segundo eles, se deve ao fato de não possuírem garantias. Tanto as crianças e estudantes quanto os idosos se viram prejudicados, pois passaram a depender de transporte para se deslocar até a escola e os centros de assistência social e saúde. As desapropriações de terra também foram conflituosas, pois os proprietários se viram obrigados a acatar a decisão previamente tomada por instâncias superiores. Todos se viram impotentes frente às pressões sofridas pelo Estado – que, em tese, deveria ser o local para o qual poderiam recorrer em caso de injustiça nas compensações recebidas.

Sem uma preparação ou adaptação adequada para a nova forma de viver, os removidos sofreram um trauma ao terem sua forma de vida modificada. Mais do que perdas puramente econômicas, a população foi afetivamente e emocionalmente prejudicada, cujas perturbações psicológicas parecem ter deixado marcas profundas, percebidas no silêncio, no olhar desconfiado e descrente. Como eles mesmos descrevem, há uma correspondência entre as mudanças que foram provocadas pelo reassentamento e um redemoinho. Nessas condições, algumas famílias se viram impedidas de continuar a vida e acabaram não conseguindo se readaptar.

Ao verem sua subsistência ameaçada, alguns decidiram abandonar aquilo que antes parecia ser um benefício e saíram em busca de novas formas de sobrevivência.

¹²⁶ Os meios de subsistência referem-se a todos os vários meios que os indivíduos, famílias e comunidades adotam para viver. Compreende o conhecimento local, recursos/capacidades, ativos/capitais, materiais e recursos sociais e as atividades necessárias para sobreviver em um determinado local (SCOONES, 1998 – tradução nossa).

Segundo os relatos, já havia famílias vendendo (de forma irregular) as casas nas VPR's e se mudando, sem destino certo.

Olha ali aquelas casas estão fechadas. Tem um pessoal que foi morar na cidade pra trabalhar, mas tem outros que a gente nem sabe pra onde foi. De vez em quando aparece aí, abre, limpa a casa, pra num perder, num sabe? Mas não mora mais aí não (Reassentada na Vila Produtiva em Mauriti).

O que parecia ser um benefício tornou-se uma arma, pois foi estabelecida uma unilateralidade na disposição dos recursos materiais ofertados. Por gozar de demasiado poder, o Estado moldou conforme seus interesses os processos políticos que se desencadearam, ceifando o direito das populações diretamente atingidas de participarem do processo.

Cabe destacar, segundo Martins (1997, p. 17) que estes não podem ser considerados como excluídos, pois “esse movimento às está empurrando para ‘dentro’, para a condição subalterna de reprodutores mecânicos do sistema econômico, reprodutores que não reivindicam, nem protestem em face de privações, injustiças, carências”. Nesse sentido, a obra atua de forma dialética e contraditória, ao mesmo tempo em que os inclui, os enfraquece, reduzindo sua autonomia e poder de decisão sobre a própria vida.

Econômicos

A precarização do trabalho no semiárido brasileiro é uma realidade bastante conhecida e denunciada há bastante tempo. No campo, as condições de sobrevivência dos trabalhadores são degradantes, fato que os obriga a viver alternando entre desemprego e trabalho precário, muitas vezes acompanhados por movimentos migratórios (OLIVEIRA, 1981; FURTADO, 1976). Se, por um lado, as exigências impostas pelo novo padrão produtivo agrícola têm contribuído para aumentar o número de trabalhadores formais em algumas atividades, por outro, o aumento da densidade técnica na agricultura, paulatinamente, provoca a saída progressiva de vários trabalhadores do campo (BEZERRA & ELIAS, 2011).

Nos municípios analisados, pode-se observar a criação e o acirramento das relações de trabalho mercantilizadas no campo, com o avanço do trabalho assalariado temporário. A mudança da agricultura de subsistência para a construção civil veio acompanhada pela geração de empregos especializados com intensificação de tarefas específicas. As vagas de emprego geradas possuem caráter temporário e especializado,

que ao contrário do esperado, gera ainda mais desemprego, tanto porque atrai mão de obra desqualificada, quanto porque a força de trabalho local não foi capacitada adequadamente.

Eu vejo como um ponto bastante negativo, eu vi e acompanhei lá, que as pessoas da comunidade que foram contratados pela empresa, elas conseguiram superar uma linha da extrema pobreza. É porque elas tinham seu salário garantido, a empresa pagava bem, então elas tiveram um poder aquisitivo bem melhor. E as outras que não foram contratadas ficaram à margem e nós não tínhamos muito acesso às empresas. Elas eram empresas de fora que não abriam muito as portas para a gente, a gente tentava entrar, tentava reivindicar, que ao invés de vir pessoas contratadas de Alagoas, do Pernambuco, da Paraíba, que desse a oportunidade aos filhos da terra. A empresa, ela estava implantada ali no coração da nossa comunidade do Poço, mas nós não tivemos muito acesso a ela (Secretária de Assistência Social de Brejo Santo).

Como demonstrado no capítulo anterior, a obra instaurou uma nova divisão social do trabalho, transformando a estrutura anterior em um mercado de profissões e emprego. Estratificado, o trabalho tem numa ponta o proletariado e na outra uma gama de técnicos especializados. Estes são profissionais de origem e vivência urbana, que costumam ser assalariados permanentes (engenheiro civil, técnico de segurança do trabalho, administrador, contador, etc.) dos setores com elevada absorção do capital. Ao mesmo tempo em que a obra incluiu os trabalhadores do campo como assalariados, ela amplia as já precárias condições de trabalho.

Em decorrência dos padrões construtivos e tecnológicos empregados na construção dos canais, túneis e demais instalações, no canteiro existe uma reduzida possibilidade de absorção de mão de obra não especializada e, portanto, há uma baixa capacidade de gerar empregos diretos. Nos três municípios estudados, foram os demais setores econômicos, como comércio e serviço, por exemplo – muitos destes vinculados à construção civil –, os responsáveis pela geração de empregos, no caso indiretos. Porém, o trabalho nesses setores, além de se concentrar na cidade, também exige habilidades específicas, muitas delas incompatíveis com as atividades anteriormente desempenhadas pelos trabalhadores rurais.

Embora os dados tenham demonstrado apenas a quantidade de trabalho formal gerado nos municípios, torna-se importante realizar algumas reflexões. A primeira reside no fato de que o número de trabalhadores informais ou desempregados deve ser muito superior aos formais. Esse número, embora não revelado, é dedutível a partir da comparação entre a quantidade de imigrantes residentes e cadastrados nos municípios e o número de admissões realizadas no mesmo período. Somado a isso, estão as

constantes demissões e contratações, bem como a temporalidade da obra, cujo cenário carrega as marcas perversas da sazonalidade e inconstância, similares ao trabalho ofertado pelo setor agropecuário no Ceará.¹²⁷

A obra do PISF possui características semelhantes ao trabalho no agronegócio cearense, cujas atividades são caracterizadas pelo descumprimento das normas trabalhistas e da nova ordem produtiva, com o predomínio de postos de trabalho cada vez mais flexíveis, que absorve trabalhadores autônomos e temporários. Percebeu-se que o trabalho não formal na obra estava também sendo suplantado por algumas funções que exigiam um certo nível de capacitação como carpinteiros, pedreiros e operadores de máquinas. Isso fez com que o desemprego estrutural fosse gerado paralelamente ao surgimento de trabalhadores qualificados e formalmente ligados ao setor da construção civil.

A realidade apresentada confirma a lógica contraditória do capital com a redução da força de trabalho (capital vivo) empregado diretamente no canteiro, paralelamente à ampliação da demanda por trabalhadores qualificados (trabalho técnico). Assim, nos pequenos municípios cearenses, a alternância de emprego que já era comum na agricultura, em vez de ser provisória, tornou-se modo de vida. Agora, mesmo no “inverno”¹²⁸, a maioria dos trabalhadores rurais que resta no campo está buscando por vagas assalariadas nas cidades e também em outras regiões do país.

Outra transformação das relações sociais de produção dá-se com a ampliação do processo de subordinação de alguns pequenos proprietários de terra que, em vez de terem sido expulsos do campo pelo processo de implementação da obra, passaram a se relacionar diretamente com as empreiteiras. Esta subordinação acontece de formas diferentes, através da contratação de trabalhadores indicados por estes ou até mesmo pela venda de água e aterro extraído de suas propriedades. Especificamente o comércio da água foi feito de forma descontrolada, cujos reflexos só foram sentidos mais tarde, quando os agricultores se viram ainda mais ameaçados pela escassez do recurso. Nessas condições a também pecuária foi prejudicada, pois a produção da pastagem foi reduzida drasticamente.

¹²⁷ Elias (2003) aborda as condições de trabalho no espaço agrário cearense e enfatiza a ampliação da desigualdade e da pobreza após a difusão do agronegócio.

¹²⁸ Forma como é denominado o período chuvoso na região.

Com relação às condições de trabalho na construção civil, a obra reproduz aspectos já conhecidos em outras regiões do Brasil, marcados por um bloqueio da autonomia do trabalhador. O processo é traduzido por aspectos como: “1) sofrimento profissional; 2) não-identificação com o trabalho realizado; 3) incidência de alcoolismo” (LEITE, 2012, p. 106-107). Os postos de trabalho criados nessa perspectiva reproduzem outra característica de reprodução social típica do capitalismo. Esta consiste no fato do operário não se identificar com a obra que ele mesmo está produzindo, ou seja, ele reproduz um mundo material, estranho e antagônico.

Esse processo evidencia também a contradição do desenvolvimento brasileiro, pois muitos depoimentos revelaram descrença e desconfiança em relação aos reais propósitos da obra. Nem os trabalhadores e nem a população sabe ao certo qual será a destinação da água. Essa situação fica ainda pior quando considerados os inúmeros atrasos e paralisações que ocorreram até agora.

Eu acho que vai ser mais uma ruína pra gente, principalmente agora se entrar um presidente que não faça investimento no Nordeste. Restou só as lembranças de um povo que um dia teve esperança de ter água constante. (Presidente da Associação da Comunidade Gomes, diretamente afetada em Mauriti)

Nota-se aí, as características intrínsecas da sociedade capitalista, que degrada o homem a fim de facilitar a exploração da força de trabalho, cujo processo segundo Martins (1997, p. 32) “desenraiza, exclui, para incluir, mas incluir de outro modo, com suas próprias regras, segundo sua própria lógica”. A obra opera mudanças significativas, inclusive no imaginário dos trabalhadores que passaram a considerar a construção civil uma oportunidade de “libertação” das precárias condições vivenciadas no campo.

Essa obra trouxe até uma certa liberdade para essas pessoas que muitas vezes viviam única e exclusivamente da agricultura e passou a viver de outras alternativas, mas também impactou demais na questão da produção aqui na região. Nós aqui era grande produtor de milho feijão e hoje a gente tá com outra característica, tá aparecendo o agronegócio através da produção de fruticultura, principalmente banana irrigada, maracujá e outras. E isso traz uma mudança muito radical no momento. Não é só questão da transposição em si, mas é todo um conjunto da realidade que nós estamos vivendo. Porque também a 15, ou 20 anos atrás, ninguém tinha um programa social para que desse suporte para essas famílias, eles tinham que viver da agricultura de qualquer forma e hoje eles tem uma outra qualidade de vida e outras alternativas para viver fora do campo. (Presidente da Associação de Produtores Rurais do Brejo Santo)

A precarização do trabalho, caracterizada pela baixa oferta de capacitação, proletarianização, ocupação temporária e muitas vezes informal, reduziram ainda mais a renda das famílias e, por conseguinte as condições de subsistência. Estas questões se

relacionam diretamente com a ampliação da prostituição, adotada como estratégia pelas mulheres, sobretudo as mais jovens, para fazer frente à crescente queda do poder aquisitivo familiar e aumento da demanda de consumo por produtos industriais modernos, que é produzida pelo modo de vida urbano.

A obra expropria e força o trabalhador rural a transferir sua força de trabalho para a produção daquilo que é necessário ao capital. Esse modelo, que já vinha sendo forçosamente implantado no sentido de assegurar a produtividade no agronegócio (SOUSA, 2013), tem efetivado um nível de exploração muito intenso no campo e da cidade. O PISF reproduz uma situação dramática, vivenciada pelos trabalhadores brasileiros, que só são considerados sujeitos ativos, se estiverem a serviço do sistema.

Através da espoliação do trabalho, é possível observar a natureza contraditória do capitalismo, onde a produção da pobreza amplia a extração da riqueza. Contudo é importante mencionar que, de acordo com as condições históricas dos municípios e a territorialidade do PISF, um dos lados tem prevalecido mais que o outro. Na medida em que a obra aparentemente vem representando o sucesso, ela vai se estabelecendo de forma contraditória. Estas podem ser traduzidas pelas novas características de pobreza geradas, como a perda da terra, do conhecimento e das tecnologias de plantio, aumento do emprego sazonal, redução da produção de alimentos necessários à sobrevivência e ainda na geração de um exército de desempregados no campo e na cidade.

No limite dessa “ordem” pré-concebida, que degrada os trabalhadores, inclusive os imigrantes, considerados quase sempre como desqualificados, o território dos pequenos municípios cearenses vai sendo reestruturado de forma subordinada às necessidades ditadas pelo capital. A dinâmica do mercado de trabalho em Brejo Santo, Jati e Mauriti, analisada durante a execução da obra, reforça a lógica requerida pela economia moderna. Neste caso, Arruda (2013, p. 81) afirma que há:

O esgotamento das possibilidades de inserção de trabalhadores rurais, de pequenos produtores descapitalizados, da mão-de-obra pouco qualificada, restando-lhes apenas a alternativa de se submeter à precarização do trabalho e/ou instalando-se nas periferias dos centros urbanos.

Esses aspectos reforçam a afirmação de que a obra constitui um vetor de fragmentação territorial que atua dismantelando antigas relações sociais de subsistência e expulsando o trabalhador do campo (inclusive meeiros, parceiros, pequenos arrendatários). Ao mesmo tempo em que degrada a natureza e consome os recursos naturais, reduz a capacidade produtiva e renda do proprietário de terra.

Ao verem sua subsistência ameaçada, estes acabam migrando para as cidades, muito embora alguns ainda continuem, mesmo que sazonalmente, trabalhando no campo. A obra do PISF ampliou o número do já conhecido “trabalhador agrícola não rural, que mora na cidade, mas que também trabalha no campo. Vale destacar que esta migração hoje não ocorre somente para a capital, sendo também significativa a migração para as cidades médias e locais” (ELIAS, 2003, p. 66).

A mudança nas formas de subsistência, rompidas e impulsionadas pela obra, são visualizadas também pelos efeitos perversos sobre o processo de urbanização dos pequenos municípios. O que se vê entre a grande maioria dos trabalhadores rurais é a elevação da desigualdade social, dos níveis de pobreza e dependência dos programas sociais, que não se limita ao campo. Esse cenário espalha-se também para as cidades, para onde também se deslocam os imigrantes, tornando ainda mais difícil a sobrevivência nesses municípios.

Urbano e Ambiental

Pelas suas características, o PISF tem influenciado decisivamente na mudança dos fluxos migratórios. Comum às grandes obras civis, a obra atua promovendo tanto o êxodo rural quanto a migração descendente (das cidades maiores para as menores). Os trabalhadores que se deslocam do campo para a cidade são, na sua maioria, de baixa escolaridade, muitos são analfabetos. Os que saíram das cidades médias ou grandes costumam possuir alguma capacitação profissional ou experiência anterior (pedreiros, motoristas, operadores de máquina); outros são especializados (engenheiros, técnicos em construção, agrimensores). Nesse grupo, a maioria é oriunda de outros Estados e costumam não permanecer por muito tempo nos municípios estudados, pois seguem acompanhando o deslocamento das empreiteiras na implementação de outras obras em outras localidades.

Outro importante aspecto a ser considerado nas mudanças da dinâmica populacional é o crescimento do setor terciário. Os dados demonstram que houve um aumento significativo no número de estabelecimentos comerciais e de serviços confirmados inclusive pelos depoimentos. Estes revelaram que, embora tenha havido um incremento das atividades voltadas para atender às necessidades da população, ou seja, o consumo consumptivo, as atividades que mais se expandiram foram àquelas

voltadas para o consumo produtivo, relacionados direta ou indiretamente com a obra (v. Tabela 15).

Quase em sua totalidade, as empresas destinadas para o atendimento das demandas ligadas à construção civil e atividades correlatas – tanto as empresas quanto as novas – estão localizadas nas cidades. No período mais ativo da obra (2012 a 2015), a construção passou a requerer um número expressivo de insumos e serviços (oficinas mecânicas, peças e serviços automotivos, hotelaria e até manutenção de equipamentos). O mercado imobiliário também foi aquecido, pois os trabalhadores imigrantes costumavam se juntar em grupos e alugar casas que em sua maioria não se localizavam no campo. Havia transporte diário para a obra, fato que também facilitava e estimulava a instalação dos trabalhadores na cidade – que passou a ser o centro decisório e gestão do processo de transformação que ocorria no campo.

Houve mudanças consideráveis na distribuição e situação dos domicílios que impactou diretamente o processo de urbanização. Ampliaram-se as possibilidades de o trabalhador do campo buscar uma ocupação urbana, pois a cidade passou a ser atrativa, devido à maior oferta de novos postos de trabalho. Por outro lado, a baixa qualificação do trabalhador do campo para o desempenho das atividades urbanas, assim como o movimento migratório intenso de mão de obra desqualificada, resultou na intensificação do trabalho informal e sazonal nas cidades.

Ao não serem absorvidos pelo mercado de trabalho formal, esses trabalhadores, quando empregados, passaram a ocupar vagas que exigiam menos qualificação, tais como servente de obras, moto-táxi, carregadores de caminhão etc., e/ou informais como mascates ou vendedores ambulantes. Ao mesmo tempo em que alguns trabalhadores mais capacitados ampliaram seu poder consumo, outros (inclusive empregados na obra) foram levados a morar em condições ainda mais precárias, já que nem os salários pagos pelas empreiteiras e nem as políticas públicas foram suficientes para atender as necessidades de moradias adequadas, sobretudo quando se considera a alta repentina no preço dos aluguéis.

A regulamentação urbanística e ambiental, que segundo os relatos já não era muito bem estruturada, o desemprego, o emprego informal, os empregos formais com baixos salários, à competitividade, a insuficiência ou inadequação das políticas sociais, como a saúde, foram combinados a uma tradição histórica de desigualdade e injustiça presente nesses municípios. Acostumados a conviver com a segregação urbana e ambiental e com a falta de controle sobre o uso do solo há bastante tempo, ali a

desigualdade reina soberana nos investimentos públicos, profundamente regressivos no caso da infraestrutura urbana.

Se o PISF proclamava a possibilidade de avanço e modernidade, essa imagem passou a ser associada à prostituição, violência, sujeira, acidentes de trânsito, doenças, entre outros inúmeros males. O processo de territorialização acelerou a urbanização sob o lema do progresso e o que parecia representar um caminho para a independência de séculos de estagnação, tornou-se uma surpresa desagradável. A evolução dos acontecimentos mostrou que ao lado crescimento econômico momentâneo, houve o crescimento da precariedade urbana e habitacional, com ampliação da pobreza.

Os relatos demonstram que não apenas os políticos locais, como também a população, se iludiram com as idealizações do progresso e do desenvolvimento. A salvação parecia estar no PISF, que através da obra, criava a sensação de que finalmente o “sertão ia virar mar” ou o futuro havia chegado. Muitas pessoas acreditavam que era só se mudar para os municípios e desfrutar das fantasias criadas em torno do salário fixo, emprego formal, previdência social, etc., contudo, isso não aconteceu. Logicamente que para muitos moradores e trabalhadores o sonho, foi virando pesadelo. Nas franjas das cidades é possível observar expressões concretas da exclusão social, onde casebres, casas de taipa, barracos sem qualquer condição de habitabilidade, demonstram o crescimento da segregação socioespacial e ambiental (Ver figura 22).

Diante disso, é de se esperar que os núcleos urbanos dos pequenos municípios cearenses passassem a conviver com realidades sociais que, a pouco mais de 10 anos, marcavam predominantemente a paisagem dos grandes centros urbanos: elevação drástica no preço dos aluguéis, coabitação, assentamentos precários, prostituição, má prestação de serviços públicos de saúde, inexistência de equipamentos voltados para o lazer, etc. A violência e a criminalidade foi ampliada no período aludido de forma inédita, evidenciadas pelo aumento dos casos de homicídios e comprovadas pelo número de boletins de ocorrência registrados nas delegacias.

A ocupação irregular na beira das nascentes e córregos, áreas verdes desmatadas, ruas e espaços livres tomados pelo lixo, evidenciam o abandono de uma grande parcela da população ao seu próprio empenho. Ampliou-se consideravelmente à dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (dificuldade de abastecimento de água, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, maior exposição às doenças, etc.). A estes males somam-se menores oportunidades de emprego (formal), baixa oportunidade de capacitação profissional, pouca oferta de lazer,

menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência, difícil acesso à justiça oficial. Essa lista segue crescendo e tornando-se cada vez maior.

A obra ampliou a subordinação do campo à cidade e dos pequenos municípios aos grandes centros, operando mudanças significativas nessa relação. O campo passou a ser um depósito de trabalhadores ociosos, extremamente dependente dos benefícios sociais, porém, constituindo um mercado consumidor de bens móveis (carros e motos) e tecnologias, cujo capital acaba sendo revertido para outras cidades.

Nesse processo, o urbano tem se mostrado o elemento dominante no panorama regional. Ao campo, restou a obrigação de produzir alimentos (carne, leite, milho, feijão e frutas), com pouco ou nenhum amparo do Estado e em sua maioria ainda bastante dependente das chuvas. Em suma, o que foi houve foi a precarização da territorialização com manutenção de uma estrutura política, institucional, fundiária, social e de trabalho arcaicas.

3.2 - As continuidades e avanços no planejamento territorial brasileiro.

A literatura demonstra que, no Brasil a partir da década de 90, é forte a influência de modelos de desenvolvimento territorial que atuam com base na racionalidade do mercado mesmo que sob um novo padrão de acumulação capitalista (FIORI, 1998). O Estado passou a privilegiar investimentos em infraestrutura nos locais mais dinâmicos, produzindo um espaço nacional mais integrado, porém bastante desigual (VAINER, 2007). Nesse processo, amplia-se a concentração de terra e renda, reiterando a histórica tendência de um padrão de desenvolvimento seletivo no país (FURTADO, 2009). Assim, a abordagem territorial do Estado, tem viabilizado a expansão do capital, via apropriação dos recursos naturais e humanos, conduzindo o território nacional para a fragmentação e para ampliação das desigualdades socioespaciais (ARAÚJO, 1993, 1997, 2000, 2002; LEITÃO, 2009).

Através desse mecanismo, o Estado atua como indutor do investimento privado e, para tanto, suas ações tornam-se vetores voltados para impulsionar a produção, mantendo volumes consideráveis de investimento em infraestrutura. Essa concepção de desenvolvimento considera que a melhoria da qualidade de vida está atrelada diretamente a ampliação do poder de consumo, que resultaria no fortalecimento do

mercado interno. O foco nessa perspectiva está no mercado, seja ele interno ou externo, ficando assim fácil concluir que as empresas são sempre as maiores beneficiadas.

Mesmo que nos Governos Petistas, o Estado tenha adotado uma retórica voltada para a promoção das transformações sociais e regulação do mercado, o que se viu foi uma postura com preocupações sociais voltadas para evitar resistências provocadas pelos efeitos da abordagem subordinada à lógica dominante, ou seja, à dos mercados globais. Para Faé et al. (2016, p. 15):

Um dos livros mais emblemáticos de Celso Furtado (1974) – O mito do desenvolvimento econômico – parece não fazer parte das referências dos ideólogos do novo desenvolvimentismo. Da mesma forma, algumas de suas preocupações centrais parecem solenemente desprezadas nas alegadas inspirações, como a clareza de posicionamento do País na divisão internacional do trabalho e o risco da incorporação de lógicas exógenas que, ao fim e ao cabo, terminam por garantir o maior proveito possível às elites nacionais, em articulação com o capital internacional.

As expectativas eram de que Lula e Dilma estivessem comprometidos com a redução das disparidades regionais, porém “as políticas do Estado atuaram mais em seu fortalecimento do que na minoração dos efeitos da concentração desigual do capital no espaço” (ARRUDA, 2017, p. 25). Ao retomarem o papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico, observou-se a partir de 2003, mudanças políticas capazes de resultar em efeitos positivo, inclusive sobre no aspecto social. Porém, na questão regional o que se viu foi a continuação, embora não linear, de desconstituição. Mesmo que tenha havido uma tentativa ou esboço de uma agenda nacional, de um modo mais amplo, o território continuou recebendo pouca ou nenhuma atenção (VAINER, 2007).

Uma análise sobre as ações territoriais no Brasil ¹²⁹, no período entre 1990 e 2010, foi desenvolvida por Silva e Borges (2014, p. 1. 365). O estudo apontou que:

Os sucessivos governos têm dado prioridade às políticas macroeconômicas e ao planejamento de curto prazo (PPAs), utilizando alguns programas para promover, de certa forma, um relativo reordenamento territorial, como é o caso dos Enids e do PAC. Nesse contexto, pouca importância tem sido conferida ao planejamento regional no âmbito governamental.

De maneira geral, as políticas públicas de natureza territorial têm sido implementadas setorialmente, sem coordenação e até mesmo de forma contraditória, em todos os governos que se seguiram após a redemocratização do país. A análise de planos

¹²⁹ Foi realizado um breve estudo sobre os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enids), Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR0, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e os Territórios da Cidadania.

e programas de corte territorial ¹³⁰ colocados em prática no país desde a década de 1990 até 2014 demonstra que não houve uma política nacional de desenvolvimento territorial no Brasil. O que existiu foram “opções políticas que afetam o território e que também há, muitas vezes, ausência de uma avaliação democrática transparente em relação às demandas sociais nas iniciativas vigentes” (SILVA VITTE, 2015, p. 1).

Na busca por compreender as limitações das iniciativas de alcance territorial nos governos petistas, Senra (2010, p. 6), conclui que não é possível dizer que houve uma Política Nacional de Desenvolvimento Territorial no Brasil, o que houve na verdade foram “várias iniciativas governamentais dirigidas ao fomento de atividades produtivas, à geração de emprego trabalho e renda e desenvolvimento local, territorial e regional”.

Diversas políticas vinculadas a diferentes setores e instâncias governamentais foram colocadas em prática, tais como: a educação, o desenvolvimento social e agrário; planejamento; indústria e comércio; trabalho; bancos oficiais e instituições de apoio à micro e pequenas empresas, como o SEBRAE por exemplo.

Muito se avançou em termo de estabilidade e crescimento econômico com redistribuição de renda, através da ampliação, em quantidade e qualidade, dos investimentos e gastos sociais, urbanos e rurais, e da proteção social em geral. Os mecanismos de universalização dessa proteção foram aprimorando-se progressivamente, evitando-se inclusive a mercantilização dos serviços de natureza social. Alguns governos estaduais e municipais adotaram políticas voltadas para a descentralização de ações e criaram mecanismos de ampliação da participação social. Na esfera federal, houveram importantes iniciativas voltadas para enfrentar à crise urbana instalada no campo e na cidade, cujas medidas deram início a um novo período marcado por avanços nas garantias dos direitos humanos e sociais.

A partir dos anos 2000, foram também operadas importantes e necessárias mudanças na política urbana e na intervenção em assentamentos precários ¹³¹. Novos marcos legais foram instituídos, e com eles vieram transformações significativas na

¹³⁰ Planos Plurianuais (PPAs) de 1996-1999 e 2012-2015; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Programa Territórios de Cidadania (PTC); Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT).

¹³¹ “O marco dessas mudanças encontra-se na criação do Ministério das Cidades (2003) e do conjunto de novas políticas públicas e programas para o enfrentamento da precariedade urbana e da moradia. Um novo quadro político-institucional é criado e, com ele, o Plano, Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC1), de 2007-2010 e o PAC2, de 2011-2014, com importantes recursos para urbanizar, regularizar e integrar assentamentos precários.” (MAZO & ZUQUIM, 2014, p. 3).

participação social, as quais romperam com o paradigma histórico da prática autoritária na gestão das políticas públicas:

Quer por introduzir o direito à cidade e à moradia e a participação social nos processos de formulação e implementação, quer por introduzirem importantes avanços, especialmente no campo da urbanização de assentamentos precários (favelas e loteamentos populares) e da habitação social com reflexos em todos os níveis federativos (MAZO & ZUQUIM, 2014, p. 3).

Contudo, há de se considerar à baixa capacidade dos atores locais em operarem tais mudanças em transformações reais. Segundo Maricato (2011), parece mesmo ter havido um tipo de “participativismo hegemônico e institucionalizado” que se disseminou entre os movimentos sociais mais contemporâneos. Sem tratar e contestar as relações de poder, nem discutir e ampliar a compreensão sobre quem de fato decide o planejamento e a gestão das cidades, esses avanços não foram tão efetivos quanto parecem, pois o que se viu foi a disseminação de debates especializados e discussões fragmentadas, as quais se referem em sua maioria às partes, mas não ao problema como um todo. Com alcance restrito, focaram no conteúdo normativo, porém não tratam da situação presente e futuro das relações sociais no capitalismo.

Mesmo assim, não é possível igualar os governos Petistas aos anteriores, muito menos com o período FHC, que adotando políticas neoliberais fez com que o Estado Brasileiro abdicasse de grande parte de suas funções históricas. Em face de inúmeras medidas adotadas, no primeiro mandato de Lula a situação econômica passou a ser favorável. Até mesmo os desdobramentos da crise internacional de 2008, contribuíram para a criação de um cenário de redução da dependência financeira externa. Aos poucos, o poder de influência do setor bancário-financeiro sobre as decisões do governo brasileiro foi sendo reduzido – devido, sobretudo, às empresas estatais e aos bancos públicos (BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil).

Pinto e Teixeira (2012) afirmam que essas instituições foram fundamentais para a manutenção dos investimentos e do crédito no país no ápice da crise, constituindo importantes centros de decisão e poder do Estado, agora menos influenciado pela fração hegemônica do capital financeiro. Por outro lado, as iniciativas de política econômica do governo, visando estimular o crescimento, também “têm sido fragmentadas, sem organicidade, em parte pelo dismantelamento da capacidade de planejamento e atuação do Estado promovido pelas políticas neoliberais nos anos 1990” (Ibidem, p. 938).

Após a crise, tornou-se evidente que o Estado exerce um papel fundamental na retomada do desenvolvimento, porém reorganizar o país para um novo ciclo de desenvolvimento, com inclusão social e autonomia, não seria tarefa fácil. A conjuntura internacional era desfavorável, frente a uma ameaça real de expansão cada vez mais acelerada da China e uma inserção passiva do Brasil no mercado asiático. Esse quadro de políticas públicas fragmentadas e desarticuladas pode ser visualizado através do PAC, lançado em 2007, cujo pacote de investimentos, conforme visto, inclui a Transposição do Rio São Francisco.

Existem aqueles que o vê como a retomada da política e do Estado como responsável pelo direcionamento do país “depois de trinta anos de irracionalidade neoliberal ou ultraliberal” (BRESSER-PEREIRA et al., 2008, p. 198). Outros acreditam que o referido programa “não passa de um conjunto de intervenções na área de infraestrutura visando oferecer economia de escala aos investimentos voltada ao mercado externo” (MESQUITA et al., 2013, p. 4).

Com ressalvas, pode-se considerar que sua proposição retoma o ritmo do crescimento econômico no país e revela a presença do Estado com maior poder de influência e decisão, pelo menos sobre o setor bancário-financeiro. O PAC amplia os gastos públicos associados juntamente com várias outras ações como, por exemplo, a política de proteção social e o ajuste do salário mínimo. Juntos, eles podem ser entendidos como os instrumentos responsáveis por amortecer os impactos da crise externa, pois sua correlação reduz os riscos que lhe são associados.

Por outro lado, cabe questionar se é realmente válido e pertinente adotar essa opção política pautada em grandes obras de infraestrutura que tem sido implementada sem que antes tenha havido um amplo debate nacional. Sua decisão foi tomada em razão do crescimento econômico que “não necessariamente incorpora os excluídos do sistema e de uma estratégia de desenvolvimento territorial que, em última instância, favorece ganhos privados, socializa custos socioespaciais e impactos ambientais” (LEITÃO, 2009, P. 268).

Não estamos abrindo mão da importante participação e condução do Estado quando se deseja superar os gargalos e reduzir as desigualdades socioespaciais que marcam a trajetória do capitalismo no Brasil. Autores como Bernardo Campolina (2014) e Rezende (2010) corroboram com essa afirmação e reforçam a tese de que, embora nos governos petistas tenha havido uma recuperação da dimensão espacial do desenvolvimento na agenda do Estado, a problemática regional foi de fato abordada

setorialmente, muitas vezes desarticulada de outras iniciativas. Esse é um dos motivos que explicam a baixa capacidade desses governos para alterar o quadro histórico desigualdade regional e fragmentação territorial no Brasil.

Nota-se que mesmo os governos Lula e Dilma, tendo alegando inspiração nas ideias de Celso Furtado ¹³², ambos se mostraram controversos em diversos aspectos. Conforme Faé et al. (2016), eles replicaram uma orientação teórico-ideológica de desenvolvimento nacional claramente fundamentada nas concepções de Bresser-Pereira e suas formulações sobre o novo desenvolvimentismo ¹³³. Para este economista, uma política de desenvolvimento só alcança êxito quando o governo consegue efetivar um acordo social envolvendo trabalhadores, empresários industriais e burocracia pública. “Isso não significa que as concessões de Lula ao capitalismo fossem de tal monta que o tornassem também o representante da grande burguesia inclusive de sua fração financeira.” (BRESSER-PEREIRA, 2013. p. 22).

Segundo seus pressupostos, para que o Brasil avançasse era preciso construir uma política pública que apresente uma alternativa plausível para tornar o capitalismo “melhor, mais justo e eficiente” (idem, p. 23). Considerando que não há espaço para o socialismo, o autor propõe como alternativa para o liberalismo econômico, uma política alicerçada através de uma coalização de classes voltada para um desenvolvimentismo “que nas suas fases iniciais é apenas econômico, mas depois, graças à luta dos trabalhadores e dos pobres, tende a ser democrático e social, e mais tarde ainda, ambiental” (ibidem, p. 23).

Essa tese é corroborada por Pinto e Teixeira (2012, p. 939) que acreditam na ampliação dos investimentos em infraestrutura como mecanismo importante para à redução da influência do setor bancário-financeira sobre as decisões da política econômica. Os autores defendem que dessa forma o país encontrará uma oportunidade de “romper definitivamente com a dominância financeira, com o padrão rentista de acumulação e a inserção externa subordinada, herdados do período FHC que, há quase duas décadas, tem impedido o crescimento sustentado”.

¹³² Uma análise interessante sobre a construção teórica de Celso Furtado foi realizada por Faé et al. (2016)

¹³³ Para Bresser Pereira (2006, p. 12) o desenvolvimento nacional traz em si, a lógica da inserção competitiva no mercado global, pois é preciso “competir com êxito com os países ricos e, gradualmente, alcançá-los”, porém segundo Faé et al. (2016, p. 16), esta orientação teórico-ideológica “não inverte somente o sinal da cooperação, mas toma como certo que desenvolvimento é o estágio que os países ricos alcançaram. Nada mais anti-furtadiano!”

Esses pressupostos da construção de um grande pacto social pareciam se confirmar até que os últimos acontecimentos no cenário político nacional, que culminaram no *impeachment* de Dilma, revelassem à grande fragilidade do suposto acordo que havia sido pré-estabelecido no governo Lula. Ao que tudo indica, os poderes hegemônicos firmaram compromissos e concessões que não foram cumpridos pela presidenta. Diante dos acontecimentos, nos alinhamos mais com os argumentos defendidos por Oliveira et al (2010) ¹³⁴, quando afirma que os governos de esquerda “não representaram uma mudança realmente significativa”, sobretudo quando analisado pelo prisma da questão territorial.

Desde a redemocratização do país, o Estado brasileiro continua priorizando a criação das condições necessárias para expansão do capital em locais potencialmente capazes de participar do circuito econômico internacional. O PISF enquanto ação governamental reitera esse processo, que reproduz, ainda que sob uma nova ordem ¹³⁵, uma territorialização seletiva, desigual – e, portanto, precária – de poder no Brasil. Sua dinâmica revela a continuidades de um quadro arquitetado a mais de duas décadas, que subordina o país aos ditames da economia mundial, em detrimento dos interesses da grande maioria da população (FIORI, 1997; NUNES, 2014).

O principal objetivo do PISF é proporcionar maior garantia hídrica, promovendo a integração e ampliando a inserção dos espaços dinâmicos nordestinos junto ao mercado competitivo global. O custo dessa decisão política tem sido o aprofundamento das disparidades intra-regionais, com fragilização das estruturas sociais e marginalização dos municípios que não acompanham ou não foram inseridos nessa dinâmica. Mesmo que tenham ocorrido melhorias econômicas e sociais no país, a análise local, a partir da sua implementação, revelou que a política nacional de desenvolvimento regional permanece reiterando processos de territorialização precária e desigualdade do poder.

O capital ressignifica, controla e direciona a destinação dos recursos públicos, em especial à infraestrutura, em prol da sua expansão. Apropria-se dos elementos da natureza, como a terra e a água e passa a utilizá-los para troca de mercadorias e ampliação da acumulação (ELIAS, 2003). É preciso considerar que nesse percurso há

¹³⁴ Para Oliveira et al. (2010) os Governos petistas na verdade compuseram um episódio de “hegemonia às avessas”, ou seja, a classe dominante aceitou ceder aos dominados (que Lula, em tese, representava) o discurso político, desde que os fundamentos da dominação que exerce não fossem questionados.

¹³⁵ Novo padrão de acumulação capitalista (LEITÃO, 2009).

momentos distintos, operados por diferentes atores cujas disputas estão ocorrendo ininterruptamente. Além da ampliação das desigualdades regionais, o cenário é formado por campanhas eleitorais acirradas, conflitos entre os trabalhadores e proprietários de terra, competição entre agronegócio irrigado e produtores rurais familiares, cujos interesses marcam diferentes temporalidades e reiteram os conflitos sociais.

Como consequência da expansão do capital e intensificação da especialização produtiva, “a cidade se transforma não apenas em razão dos ‘processos globais’ relativamente contínuos, como também em função de modificações profundas do modo de produção, nas relações campo-cidade, nas relações de classe e de propriedade privada” (LEFEBVRE, 1991, p. 53). Circunscrito neste processo que entrelaça diferentes escalas geográficas (local, regional, nacional e mundial), o Ceará tem ampliado seu poder de competição através do avanço da agropecuária extensiva e da indústria de transformação ao mesmo tempo em que opera mudanças significativas no território, no campo, nas cidades (ELIAS & PEQUENO, 2013) e na rede urbana estadual (MACEDO et al., 2012).

Inserida nessa lógica, a região do Cariri vem apresentando transformações intensas, porém conforme demonstrado, ela guarda suas especificidades, sobretudo quando observada a partir da estruturação territorial dos pequenos municípios. Por lá não há grandes latifúndios como em outras partes do Nordeste ¹³⁶, Sudeste e Centro Oeste do país e conforme observado, na zona rural, ainda persiste um arranjo fundiário caracterizado por médias e pequenas propriedades onde habita uma quantidade considerável de pessoas, bem acima da média nacional e estadual.

Em Brejo Santo, Jati e Mauriti, o sistema produtivo e as relações de trabalho no campo estavam passando por mudanças consideráveis desde a década de 80. A agricultura vinha sendo substituída pela pecuária que devido a inúmeras dificuldades, resistia em poucas localidades onde o plantio irrigado ainda estava sendo realizado, porém em pequenas extensões de terra. A sobrevivência familiar vinha sendo garantida pela produção agrícola básica ou pela ajuda financeira enviada pelos familiares imigrantes que trabalhavam em outras regiões do país.

¹³⁶ Conceição (2011) estudou o Vale do Rio São Francisco e percebeu que a expansão descontrolada da agroindústria tem implicado na intensificação da espoliação da força de trabalho, concentração fundiária e degradação ambiental. Nesse processo, os pequenos produtores agrícolas têm sido “expulsos pelos grandes”, através de um movimento onde o trabalho torna-se cada vez mais precarizados, tanto no campo quanto na cidade.

Esse movimento mostrava sinais de arrefecimento devido aos programas sociais e ações territoriais promovidos por organizações sociais apoiadas mais tarde pelo Governo Federal. Além disso, outras intervenções operadas com base na integração das ações intergovernamentais e sociedade civil organizada, voltadas para promover uma melhor convivência com a seca, vinham contribuindo significativamente para a fixação da população no campo e melhoria da qualidade de vida nos municípios como um todo.

Ainda que com enfoques, recortes espaciais e arranjos institucionais específicos, essas iniciativas traziam uma outra perspectiva do desenvolvimento, representando um novo paradigma de intervenção estatal no Brasil. Com a chegada do PISF, o grande projeto passa a ser novamente priorizado e o planejamento territorial que acabara de nascer no Nordeste, foi abafado e enfraquecido pela imposição ditada pelo grande capital. Em busca, a qualquer custo, de garantir a consolidação na apropriação dos recursos (naturais e humanos) nos espaços seletos, ele subordina todas as demais iniciativas.

Sob sua orientação, a obra rompeu drasticamente a dinâmica municipal e passou a impor uma nova territorialidade que na verdade atende a uma lógica estritamente econômica e responde aos ditames e decisões definidas fora do local onde ela está sendo implementada. Com o discurso pautado na redução do desemprego, fomento à economia regional e ampliação da renda, passou a atrair milhares de imigrantes, ofertando ocupações temporárias e especializadas, acessíveis a uma pequena parcela da população local. Por não ter participado das definições iniciais, não ter sido capacitada suficientemente e nem tão pouco ter sido informada adequadamente, a comunidade passou a sofrer com os efeitos territoriais adversos desencadeados mesmo antes do seu início.

Se na etapa anterior as tecnologias sociais e as iniciativas governamentais introduziram uma nova territorialidade, produzindo novas dinâmicas regionais e reduzindo as diferenças entre os municípios do Cariri, a obra do PISF veio para romper esse movimento. Nessa nova ordem, as tecnologias sociais de convivência com a seca e estímulo à agricultura familiar, tiveram seu papel redefinido e passaram a ser concebidas de forma marginal ou no mínimo complementar. No caso dos municípios analisados, os depoimentos revelaram na verdade, ter havido um abandono dessas iniciativas por parte do Governo Federal. Algumas ações estavam muito atrasadas e outras não foram finalizadas.

Nesse sentido, acreditamos que alguns projetos foram mantidos e medidas pontuais foram criadas apenas para compensar algumas perdas e poucos impactos gerados pela obra. O sistema tenta na verdade reduzir suas falhas com a promoção de

ações setoriais, porém estas desempenham um papel secundário e não chegam a constituir transformações efetivas. Essa afirmação pode ser visualizada, por exemplo, no processo de remoção que entregou para as famílias diretamente atingidas uma casa e um pedaço de terra nas VPR's. Num primeiro momento, tais medidas pareciam ser um benefício; porém, dadas as dificuldades de sobrevivência e sobretudo a ampliação da dependência do Estado, estas medidas passaram a ser questionadas. A piora nas condições de sobrevivência e a ampliação das dificuldades são percebidas tanto pelos reassentados, quanto pelos representantes da sociedade civil organizada e poder público municipal.

O prejuízo pode ser ainda maior em outras localidades e em longo prazo, quando se nota que o PISF não considera o contexto historicamente desigual, marcado pela concentração de terra e água, bem como não incorpora a discussão sobre os problemas multisetoriais. Nas ações implementadas durante sua construção, há uma evidente falta de priorização de investimentos sociais e de diálogo entre as três esferas de governo e a sociedade civil. Quando seu processo de concepção e licenciamento ambiental foi analisado juntamente com os impactos socioambientais, tornou-se ainda mais evidente seu caráter dominante. Seu alto poder de enfraquecer os laços sociais e reforçar as disputas sociais tornou-se evidente, sobretudo depois de constatada a ampliação dos conflitos entre os pequenos produtores rurais e os trabalhadores, ambos prejudicados em seu modo de reprodução social. A obra fez com que suas terras e sua força de trabalho, quando dispunham, passassem a ser subordinadas a outra lógica, modificando drasticamente as relações pré-estabelecidas.

O resultado tem sido a diluição do modo de vida no campo e ampliação da dificuldade de sobrevivência na cidade. Mesmo tendo havido um impulso econômico temporário, que se refletiu na criação de postos de trabalho e renda temporários e setorizados, estes não estavam acessíveis para a maioria da população local. A pesquisa de campo demonstrou também que aos pequenos municípios cearenses, resta a ampliação do processo de desestruturação das atividades produtivas pré-existent, problemas de saúde pública, desemprego e degradação ambiental. Em última instância há o agravamento dos enclaves políticos, das disputas sociais, da urbanização precária e da fragmentação territorial.

Além de promover desmatamentos, deslocamentos populacionais, uso intensivo do solo, movimentação de recursos financeiros e naturais, sua implementação desencadeou uma série de efeitos danosos para a natureza e para as comunidades,

operando mudanças intensas e reduzindo significativamente as possibilidades de subsistência nos moldes anteriores. Vários impactos multidimensionais adversos de natureza socioambiental foram gerados ou impulsionados, sem que fossem adotadas medidas mitigadoras e compensatórias adequadas. Sua atuação não apenas tem alterado e intensificado processos migratórios, mas também transformado negativamente as relações sociais, econômicas, ambientais e culturais, de tal forma, que muitas tendem a ser definitivas.

Ao tornarem-se recorrentes temporalmente ou mais frequentes em uma determinada localidade, a capacidade de assimilação socioambiental vai sendo fragilizada e os danos poderão ser irreversíveis. Esse processo traz em si forças potencialmente capazes de desagregar laços comunitários, romper estruturas econômicas locais e ameaçar a reprodução social, sobretudo em localidades onde as relações sociais entre os indivíduos e grupos atingidos não estão suficientemente estruturadas ou já estavam ameaçadas por outras ações anteriores, como é o caso dos municípios estudados.

É preciso reconhecer a importância das providências que podiam ter sido previamente adotadas no estudo de impacto ambiental e também por meio de outras políticas que poderiam ter contribuído com o arrefecimento dos efeitos adversos e maximização dos benefícios. Para Vanclay (2017) o desenvolvedor desse tipo de projeto deve garantir que o mesmo não seja apenas economicamente viável, mas também ambientalmente e socialmente sadio. Para isso, são necessárias medidas que evitem, sempre que possível, a remoção das famílias afetadas, cuja comunidade precisa ser tratada com respeito.

É necessário que haja um processo justo e transparente, – tornando públicas, inclusive, as formas como o projeto foi aprovado. Para o autor, é fundamental que os direitos das pessoas atingidas sejam delineados e publicizados, bem como todos os pontos de vista, tanto dos interessados, quanto dos afetados sejam considerados. Deve existir ainda um processo de monitoração contínua dos potenciais impactos sociais e ambientais que oriente os investimentos públicos.

The project developer must ensure that the project is economically, environmentally and socially sound; alternatives to avoid resettlement have been considered; the affected community is treated with respect; there is a fair and transparent process about how the project was approved; the rights and entitlements of affected people are outlined and publicized; the views of all interested and affected peoples are properly considered; there is an equitable sharing of benefits; there is mitigation of all social and environmental impacts; there is a process for the ongoing monitoring of

potential social and environmental impacts; and there is provision for an effective process to guide sustainable social investment (VANCLAY, 2017, p. 16).

No caso do PISF, as medidas necessárias vão muito além das que deveriam ter sido tomadas pelos responsáveis pelo empreendimento, que não consideraram sequer, a baixa capacidade de adaptação e integração da comunidade local com a nova realidade imposta. Essa problemática não pode ser resumida a inadequação do EIA/RIMA, uma vez que, conforme demonstrado, a Política Ambiental brasileira em si, está repleta de entraves políticos e institucionais que ainda precisam ser superados.

Há inúmeras lacunas e desafios materializados, por exemplo, no diálogo ainda distante entre o Estado e a sociedade civil, bem como na integração com a regulação urbanística. Tais distanciamentos são agravados pelos conflitos de competências existentes entre as diferentes instâncias federativas, pois entre o Governo Federal, os Estados e os municípios ainda há muitas questões a serem sanadas. Nesse sentido, Senra (2010) defende que é preciso haver uma articulação entre diferentes recortes e políticas públicas que devem acontecer tanto na direção horizontal, ou seja, articulada com outros agentes sociais e na direção vertical, entre todos os entes da federação (Municípios, Estados e União).

3.3 – Contradições históricas e permanências no processo de estruturação territorial cearense.

Quando se olha para o processo de modernização agrícola no Ceará, operado pelo capital em conjunto com o ‘governo das mudanças’ e agora acelerado pelo PISF, percebe-se uma realidade dialética reforçada pela emergência de alguns poucos subespaços agrícolas dinâmicos. Essa lógica reforça duas realidades distintas e complementares na organização do território agrário estadual: “a grande maioria que continua dependendo das variações climáticas para se realizar, e outra modernizadora, que articula a escala local com internacional, organizando o espaço e a produção a partir de imposições de caráter ideológico e de mercado” (ELIAS, 2003 p.63).

Está evidente que o PISF atua em detrimento dos espaços menos dinâmicos, porém cabe frisar que seus traços históricos, culturais e sociais revelam que ele não se volta para a manutenção da elite regional nordestina, como faziam os açudes e ações assistencialistas anteriores. Para além do seu cunho eleitoreiro, a ideia foi concebida em

prol dos interesses hegemônicos dos grandes capitais, nacionais e transnacionais, em detrimento da economia local e da agricultura familiar no Ceará e no Nordeste como um todo. Como dito por um dos entrevistados, essa obra “*fere os pobres para beneficiar os ricos*” (Trabalhador rural em Jati).

No momento em que a exploração dos recursos humanos e potenciais recursos naturais nos pequenos passou a ser condicionada ao megainvestimento setorial, o espaço passou a ser subordinado e voltado para a integração e fortalecimento dos espaços mais dinâmicos economicamente e, portanto, subordinado à lógica do mercado transnacional. Nesse sentido, a obra guarda semelhança com o planejamento regional adotado no Brasil após o processo de redemocratização. Ela materializa um ativo importante que irá assegurar a oferta hídrica tanto para os locais seletivo-produtivos, quanto para inserção de novas áreas ao circuito econômico mundial ao mesmo tempo em que, por meio de uma territorialização precária, marginaliza espaços não competitivos.

Essa constatação conduz a percepção de que o PISF compõe o que Vainer (2007) denomina ser um dos principais vetores do processo de fragmentação territorial em curso no Brasil, constituído a base de sustentação e ampliação do capital. Enquanto vetor fixo de suporte à tecnização, modernização, integração e especialização produtiva, ele amplia a diferenciação do espaço (multiescalar) com apropriação de recursos localizados em pontos específicos, produzindo enclaves territoriais ¹³⁷. O antagonismo do capitalismo se apresenta através dela, porque os municípios afetados são compreendidos pelos técnicos e ideólogos a partir de carência que eles imaginam, e não pelas suas próprias características. Por isso decidem adotar a grande obra com o discurso de garantia hídrica universal, quando na verdade seu objetivo é atender aos interesses do capital.

É preciso reconhecer que a ideia representa um avanço em relação às antigas soluções hídricas, como os açudes, por exemplo. Por meio dela, vislumbra-se uma visão integracionista do desenvolvimento, pautada na equidade dos fluxos hídricos entre regiões, com a retomada do território estadual como unidade de planejamento, ao contrário das relações polarizadas estabelecidas anteriormente. Nessa perspectiva, o

¹³⁷ Segundo Vainer (2007), por meio da especialização produtiva, estes espaços têm se tornado cada vez mais subordinados às relações contemporâneas do capitalismo, ao mesmo tempo em que desestruturam e enfraquecem áreas não competitivas.

discurso parece se pautar na integração física e na preocupação com os desequilíbrios espaciais entre essas regiões, independentemente das fronteiras administrativas.

Em sua concepção há uma aparente aproximação com autores que defendem a bacia hidrográfica como sendo a unidade territorial ideal para a gestão ambiental e da ação humana, pois permite a avaliação integrada das partes (NASCIMENTO & VILAÇA, 2008). Nesse entendimento, a integração entre bacias hidrográficas é vista como uma das soluções para equilibrar o desenvolvimento regional e integrar áreas dinâmicas e não dinâmicas. Por meio da maior oferta de água, ampliam-se as possibilidades de desenvolvimento local, proporcionado pela cooperação entre as estruturas econômicas e as redes de infraestrutura física e social.

Contudo, Albuquerque (2012) coloca que a realidade costuma divergir dos métodos cartográficos digitais e de geoprocessamento aplicados nessa perspectiva, apontando como exemplo os limites municipais e estaduais que não são correspondentes aos que delimitam uma bacia. Como consequência, torna-se difícil gerir espacialmente as relações de causa-efeito oriundas de uma determinada intervenção. Como dito, normalmente os impactos não são percebidos apenas no local de origem, gerando a necessidade de interposição na gestão da bacia, que esbarra na baixa governança entre os municípios e resulta na acentuação de conflitos sociais.

No âmbito do planejamento regional, essa perspectiva tem significado uma forma de desenvolvimento voltada para a provisão de investimentos com base na lógica produtivista, vinculada e dependente de infraestrutura para funcionar (ALBUQUERQUE, 2012). Sua implementação defende uma ilusória desconcentração de investimentos e aponta para a possibilidade de haver uma melhor distribuição dos ônus e bônus do desenvolvimento entre as regiões, o que não tem ocorrido. Devido ao baixo poder de investimento dos governos estaduais e municipais, percebe-se também que há uma forte tendência voltada para reorganização da gestão da água, com participação de investimentos públicos e privados nos serviços públicos de coleta, tratamento e distribuição. A retórica do combate aos desequilíbrios regionais, alcançado por meio da integração entre bacias hidrográficas, demonstra que tem havido nas últimas décadas uma aproximação até então híbrida.

Trata-se dos preceitos da ciência regional, pautados no equilíbrio territorial do desenvolvimento, com os das políticas neoliberais, que pregam a privatização dos serviços públicos e a competição. Visto por esse ângulo, o PISF assume um caráter ainda não definido, que reforça a influência das atividades produtivas sobre o território,

pois se desenvolve por meio de um diálogo entre as decisões locacionais e o capital privado, ao mesmo tempo em que é considerado um serviço de interesse público.

Esse tipo de formulação tem redesenhado a relação público-privada e aparece no centro da estratégia de desenvolvimento adotada por alguns governos brasileiros desde a redemocratização do país. O investimento público em infraestrutura física tem subsidiado teorias de desenvolvimento que exploram conceitos como fluxo, rede, corredor, eixo, normalmente circundado por uma larga faixa de influência com potencial de desenvolvimento. Estes constituem mais tarde uma região objeto de provisão de infraestrutura complementar e de ações planejadoras, adotadas há algumas décadas no país. O que tem se visto nas escalas nacional e estadual, são ações alinhadas ao mercado internacional com vínculo explícito e predominância da iniciativa privada sobre os investimentos públicos, considerada pelos governos, como propulsores de desenvolvimento. Tavares (2016, p. 686) complementa esses argumentos afirmando que:

A bagagem neoliberal dessas propostas, decorrente dos governos predominantes nesse período, redundou num discurso de “desenvolvimento” inócuo, pois esteve menos vinculado a soluções sobre os passivos sociais e ambientais, e mais preocupado em criar ativos territoriais setoriais.

Segundo o autor, não há dúvidas que a pauta da competitividade produtiva, apoiada na integração e conectividade de espaços dinâmicos com o mercado mundial, tem consolidado um modelo de intervenção territorial que redesenha as fronteiras internacionais, nacionais e estaduais no Brasil há algumas décadas, ao mesmo tempo em que ignora entraves sociais e ambientais.

Ao propor uma suposta integração, viabilizada por meio do PISF, os locais que de alguma forma já são ganhadores ou com potencial de crescimento econômico, tornam-se prioritários, ao mesmo tempo em que os locais de baixo dinamismo tornam-se ainda mais marginalizados. Eis a grande contradição do PISF, que opera de forma contrária aquilo que foi pregado pelos seus idealizadores. Cabe ainda destacar, que pela sua trajetória, por serem áreas com conflitos sociais históricos, os municípios estudados necessitam de mais atenção por parte do Estado, sobretudo por não serem interessantes ao capital.

A adoção desse padrão de planejamento regional controverso torna-se ainda mais evidente quando se observa a aprovação das duas mais novas regiões metropolitanas no estado Ceará: Cariri e Sobral. Em ambos os casos, o que parece ter predominado como fator decisivo para tal definição não foi a existência de regiões

polarizadas a partir de suas principais cidades (Juazeiro do Norte e Sobral, respectivamente), que por si são dependentes de um polo maior (Fortaleza). As desigualdades espaciais e os conflitos sociais não apareceram como elementos prioritários no debate que embasou tais decisões. As definições, ao que tudo indicava, se deram a partir das relações de fluxos instituídos pelos seus principais eixos rodoviários que as interligam à capital e, conseqüentemente, ao Porto do Pecém. Dessa forma, são os elementos materiais, sobretudo a infraestrutura, que são colocados como balizadores e até mesmo definidores da ação governamental.

Quando vistos dessa forma, os eixos rodoviários cearenses e da mesma forma o PISF, constituem vetores territoriais que intensificam processos danosos e adversos como, por exemplo, a urbanização dispersa ¹³⁸ (REIS, 2006). Essa constatação representa um paradigma que reforça o desafio dos planejadores urbanos e regionais a irem além da compreensão do seu papel em si em relação à dimensão territorial do desenvolvimento.

As condições de urbanização que se identificam nas principais cidades cearenses, com maior evidência para Fortaleza, apresentam um grau de metropolização – sendo inevitável, portanto, a inserção da multiescalaridade no debate das políticas públicas de corte territorial. A ausência ou na melhor das hipóteses, pouca importância dada para a escala local e o pouco aprofundamento dado à escala estadual e regional no PISF tem resultado da intensificação dos já conhecidos efeitos das decisões governamentais voltadas para a questão regional desde a década de 1960. Estes legaram ao Ceará a reprodução de um padrão espacial e territorial fragmentado, com altos índices de problemas sociais e ambientais, assim como em outras partes do Nordeste.

¹³⁸ Para Reis (2006), o processo de dispersão urbana caracteriza-se pelo esgarçamento do tecido urbano, com a urbanização estendendo-se por um vasto território, com núcleos urbanos separados no espaço por vazios intersticiais, mantendo vínculos estreitos entre si e configurando um único sistema urbano. Formam-se assim constelações ou nebulosas de núcleos urbanos de diferentes dimensões, integrados às aglomerações urbanas metropolitanas e submetropolitanas, com o sistema de vias de transporte inter-regionais utilizado como apoio ao transporte diário. Ao mesmo tempo, leva à superação dos conceitos de cidade e campo. Modos de vida e consumo metropolitanos são adotados pela população, com maior mobilidade, possibilitando a “regionalização do cotidiano”. O autor entende a dispersão urbana como um processo de caráter geral, não sendo específico de um país.

3.4 - Os impasses e desafios do desenvolvimento territorial no Cariri.

Embora pareça que o território tenha sido ignorado pelo Estado, o que há na verdade é uma camuflagem. Ele está presente no interior do PISF que atua como elemento reorganizador do espaço, subordinando-o a lógica da produção e do mercado. Enquanto prática social tem sido constituída de forma heterogênea e em constante transformação.

Num primeiro momento parecia que, os recursos naturais, os seres humanos e as cidades, passaram a ser vistos a partir da obra, que passou a ser considerada condição necessária para o desenvolvimento. A vida nesses municípios parecia ter se tornado condicionada à obra, pois era comum ouvir as expressões “a Vila da transposição, os trabalhadores da transposição, as estradas da transposição, as águas da transposição, etc.”.

Ao considerar a dinâmica territorial que já existia no Nordeste, negamos a corrente que o considera “um elefante branco” ou “presente de grego”¹³⁹ e defendemos o emprego do termo deglutição no sentido de absorção, ou seja, de assimilação territorial. Não se trata também de negar o modelo dos grandes projetos executados nos centros hegemônicos que o inspiraram, mas de refutar a ideia de reprodução impensada, robotizada, uma vez que a cópia, de certa forma, continua a ocorrer, porém de forma consciente, no nível da assimilação e adequação aos objetivos e interesses para o qual foi proposto, cabendo sim, como feito aqui, compreender e desvelar essa lógica.

Só é possível discutir com originalidade os efeitos de uma obra como essa, quando sua análise é realizada no espaço do “entre lugar”, ali onde o processo de deglutição joga com o próprio e o alheio, tornando a antropofagia não apenas como local de dominação, mas de enunciação que permite nascer o novo, nem um estranho e nem outro nativo, mas um “BreJaMauritiense”. Sua implementação ocorre des-re-estruturando o território por meio de uma conduta poderosa que transforma, mas que também é transformada, a partir do contato com o local. Nessa perspectiva, mesmo estando numa posição marginal de poder decisório, os agentes sociais locais tiveram

¹³⁹ Ambas as expressões foram comumente utilizadas pelos autores da obra intitulada *Toda a verdade sobre a Transposição do Rio São Francisco*, organizada por João Alves Filho e publicada em 2008.

participação no processo. Dessa forma, os libertamos do ressentimento característico da dependência intelectual.

Defendemos que à reprodução social não chega a ser desconstruída por completo, ela tem sido transformada. O PISF ao entrar em contato com as outras ações que estão sendo realizadas concomitantemente no espaço, e ao se deparar com capacidade social de resiliência e de aproveitamento das poucas medidas adotadas pelo empreendedor, foi territorializado de forma singular. Por essa perspectiva, acredita-se que há um processo em transição, que vinha avançando positivamente com a implementação de políticas sociais e territoriais, sofre uma ruptura com a obra e a partir de então, novos desafios foram lançados.

Como dito, muitos desses efeitos já vinham sendo gerados ou até mesmo impulsionados por outros processos, como a urbanização, industrialização, modernização da agricultura e turismo em curso no Ceará. Embora aconteçam em pontos específicos, sobretudo na capital, polos irrigados e litoral, estes têm reflexos sobre todos os municípios do estado. Mesmo defendendo a tese de que a inserção desses espaços no circuito econômico tornou-se ainda mais subordinada após a chegada da obra, o processo de estruturação territorial não deve ser generalizado. Brejo Santo, Jati e Mauriti, apresentam dinâmicas socioespaciais distintas, com diversidades socioculturais e uma particular interdependência histórica entre o homem, o trabalho na agricultura e a terra. Essa é uma das razões que tornam esses municípios peculiares na sua forma de interação com o PISF, contornando um processo singular de territorialização.

Estampada como símbolo de desenvolvimento tecnológico e modernidade, a obra veio acompanhada por uma promessa de progresso e desenvolvimento. Contudo, sua trajetória histórica, seu processo de execução, o contexto socioeconômico cearense, os processos sociais impulsionados e os impactos socioambientais desencadeados demonstram que a ideia não nasceu a partir das forças endógenas locais (econômicas, políticas e sociais). Enquanto portadora de um caráter autoritário e paternalista, ela se impõe e opõe simultaneamente a dinâmica em curso; pois, além de ser comandada por externalidades territoriais das quais faz parte, tem operado significativas mudanças, em sua maioria negativas, para o território dos municípios analisados.

Ao adotar essa postura, o Estado reitera uma estratégia de desenvolvimento territorial centrada na oferta de grandes projetos de infraestrutura para inserção e/ou consolidação de lugares dinâmicos à econômica global. Incapaz de difundir os bônus do desenvolvimento, que se acumulam e concentram no circuito econômico para o qual foi

idealizada, a obra do PISF tem se mostrado altamente capaz de difundir o que sistema tem perversamente reservado para lugares periféricos e pouco dinâmicos.

Esse tipo de ação reforça a tradição do Estado brasileiro em atuar no território através de projetos “enfeitados” por discursos que os deslocam da prática que se propõem e camuflam os interesses que os motivam. Tal constatação traz à tona um debate que embora antigo, permanece atual, que diz respeito à superação do atraso enquanto processo social. Nesse universo, um dos debates trata-se do processo de institucionalização de políticas públicas a partir dos principais marcos legais que as cercam. Para Silva e Borges (2014, p. 1365):

A superação de tais atributos passaria pela elaboração de um planejamento nacional estratégico, um projeto nacional, que teria a prerrogativa de unir os grandes objetivos nacionais a curto, médio e longo prazos, elencando diretrizes para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial e para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, além de orientar os planos setoriais estratégicos e os planos econômicos nacionais.

Esse tipo de pensamento, tido “estratégico”, traz em si o não reconhecimento de uma série de contradições intrínsecas nesses instrumentos. Acredita-se que o planejamento territorial deve estar sim articulado ao projeto nacional de desenvolvimento, podendo assim contribuir para um crescimento econômico alinhado à qualidade de vida, mas isso não é suficiente. Até porque a ampliação da qualidade de vida, não pode ser entendida apenas como melhoria das condições de habitabilidade, como as que se viu nos processos de remoção do PISF. Também não pode ser condicionada à ampliação dos salários, pois também depende da ampla acessibilidade às políticas públicas e demais benesses do crescimento econômico.

Essa realidade pode ser visualizada entre os trabalhadores empregados na obra que conseguiram reformar, construir ou ampliar suas casas, adquirir eletrodomésticos e até mesmo um veículo de locomoção, ao mesmo tempo em que viram a cidade e o campo serem precarizados. Trazendo prejuízos para a comunidade, o PISF consubstancia um impasse ao conceber um padrão de desenvolvimento não idealizado e não voltado para os interesses dos atores locais, demonstrando uma abordagem territorial distante da realidade coletiva, apropriada de modo não democrático.

Assim, mesmo que haja projeto, licenciamento, leis, planos e programas, a ideia parece ter sido materializada sobre uma verdadeira terra de ninguém. Tais mecanismos não foram capazes de garantir justiça social e equidade de direitos, e tampouco induziram à formação de sujeitos ativos capazes de construir o próprio espaço, capazes

de reduzir uma histórica desigualdade de poder. Percebe-se aí, a permanência de uma das contradições presentes na política territorial, que da mesma forma como acontece na política urbana ¹⁴⁰, continua sendo travada pela cooptação do capital.

Esse impasse também pode ser interpretado a partir da presença de duas concepções e critérios para se alcançar o desenvolvimento. Conforme demonstrado no capítulo 2, no Cariri, há dois grandes paradigmas que orientam percepções distintas da forma como se dá a intervenção humana na natureza que conduzem a formas distintas de reprodução social. Ambos funcionam como lentes “que orientam os olhares sobre a realidade do semiárido, selecionam as problemáticas que devem ser interpretadas e indicam alternativas de solução que devem ser priorizadas” (SILVA, 2007, p. 380).

O PISF está intimamente ligado à ideia de combate à seca e garantia hídrica alcançada por meio de grandes obras de infraestrutura física e que como visto, interpreta os processos sociais de forma fragmentada, tecnicista e utilitarista. Nessa visão:

O estranhamento e distanciamento entre ser humano e natureza são orientados pela crença da dominação antropocêntrica que permite dispor, de forma predatória, os recursos naturais para o crescimento econômico e satisfação do consumismo acelerado. As adversidades naturais devem ser combatidas para que o domínio humano se realize plenamente: a falta de água deve ser enfrentada com as soluções hídricas; a baixa produtividade com as tecnologias, inovadoras da irrigação e a modernização das propriedades rurais etc. (idem, p. 380).

Como já bastante explorado, essa visão costuma atribuir à natureza, e mais especificamente à seca, toda a culpa pela desigualdade social, injustiças, pobreza, concentração de terra e renda, desigualdade de poder, violência, exploração do trabalho humano, má aplicação dos recursos públicos, entre outras mazelas persistentes na sociedade nordestina. Esse artifício ideológico – diga-se, a indústria da seca – continua sendo usado para encobrir as questões estruturais que persistem no interior das relações sociais, no qual cabe destacar a desigualdade de poder.

Por outro lado, as tecnologias sociais no campo e as soluções para as cidades apresentadas no Atlas Nordeste, se apresentam como soluções mais próximas da realidade. Ambas colocam a convivência com o semiárido como fio condutor de uma visão que aproxima o homem e a natureza, ao mesmo tempo em que rompe com a visão dominante anterior. O grande desafio atual é, sem dúvida alguma, a transformação

¹⁴⁰ Ermínia Maricato publicou em 2011 o livro *O impasse da política urbana no Brasil*, em que aborda aspectos relativos aos avanços e permanências da política urbana no Brasil nas últimas décadas. Uma das razões que justificam o impasse trata-se do “financiamento empresarial de campanha eleitoral”, dinheiro sujo, aportado pelo capital, e que define as decisões tomadas nas políticas públicas.

dessas soluções, considerada até então como opções complementares, em prioridade, ou pelo menos em grau de importância equivalente ao PISF.

A reversão das tendências que dominam o país atualmente, as quais submetem os municípios estudados à mesma dinâmica, passam por esse entendimento. Porém, essa não é operação simples, nem tão pouco teórica, muito embora a teoria seja imprescindível. Trata-se menos ainda de encontrarmos uma metodologia adequada para implementação de políticas públicas, embora certamente precisemos avançar muito nesse quesito. Não se trata também de uma operação institucional – embora seja necessário, a nosso ver, desconstruir e reinventar novos arranjos e práticas mais democráticas.

Para que essa aglutinação possa ocorrer de forma mais positiva é preciso que haja um novo projeto territorial, inseparável de um novo projeto nacional e isso só será possível se caminharmos no sentido de constituirmos novos sujeitos políticos. “Se não forem desencarnados de grupos sociais que os sustentem, novos projetos territoriais não serão mais que exercícios diletantes voltados para produção de planos natimortos” (VAINER, 2007, p. 21).

Estamos diante do desafio de construir um futuro diferente para esses municípios, que precisam caminhar no sentido de adquirir um certo grau de equidade e autonomia, em relação aos ditames do capital e suas perversidades. É preciso avançar na sustentação econômica, através de estratégias que diminuam o monopólio e a polarização dos benefícios oriundos dos processos produtivos, porém essa tarefa parece ser bastante complexa. Considerando que a perspectiva atual percorreu um longo caminho para ser consolidada, substituí-la talvez leve ainda mais tempo.

North (1990) afirma que modificar a visão das pessoas sobre uma determinada situação é muito mais complexa do que alterar as regras formais, como leis, códigos, etc. Isso se deve ao fato de que a construção ideológica da sociedade é também regida por regras informais e interesses difusos, diluídos em diversos processos sociais e escala de tempo que percorrem gerações para serem consolidados. Segundo Favareto (2010) o que as teorias disponíveis têm proposto para superar esse impasse, passa pela evolução do aprendizado, pela alteração do poder entre os agentes que operam as novas e velhas instituições e ainda pela alteração nos sistemas de incentivo e constrangimentos.

A primeira se alinha aos processos educativos e de capacitação, a segunda mesmo sendo fundamental, é rara e difícil de ocorrer, dado o grau de imersão dos agentes no processo, e a terceira é aquela normalmente preconizada através das políticas públicas. Por meio de qualquer uma delas é possível compreender que a mudança para a

perspectiva de uma visão voltada para o desenvolvimento territorial mais adequada à realidade local tem ainda inúmeros desafios a serem superados. Por essa razão, o processo de incorporação das tecnologias sociais operadas pelo aparato estatal, em conjunto com organizações não governamentais, não pode ainda ser considerado uma mudança. Quando se analisa a dinâmica operada em seu interior, percebe-se que suas marcas revelam uma natureza comum às políticas territoriais colocadas em prática no Brasil, que mais parecem um tipo de “incorporação por adição” (FAVARETO, 2010).

Não há como negar que existe um saber desenvolvido ao longo de décadas, que possibilita a sobrevivência da população do semiárido em condições dignas, mas por outro lado é preciso discuti-lo, ampliá-lo e disseminá-lo, não apenas com as instituições públicas, mas também entre população. Notou-se que ainda é preciso ampliar o conhecimento sobre os ciclos da água, controle de consumo, trabalho com o solo, produção, armazenamento, comportamento das plantas e dos animais, entre outras questões que foram relatadas pelos usuários das tecnologias sociais.

Para alguns analistas, parece haver uma contradição em dizer que é preciso investir em capacitação, quando tanto se defende o conhecimento local; porém, a nosso ver não há. O que existe na verdade é a necessidade de promover o aperfeiçoamento contínuo de saber, considerando-o, portanto, um processo que precisa ser continuamente revisto e adaptado às condições atuais. Como bem explica Silva (2007 p. 476):

A valorização do espaço territorial para convivência, requer, portanto, novas formas de pensar, sentir e agir no ambiente no qual se está inserido. Nessa perspectiva cultural, a convivência é um reaprendizado da comunhão intrínseca, entre os sujeitos e a realidade do semiárido através das experiências vividas.

Nessa concepção, a capacitação para o uso das tecnologias sociais constitui um processo contínuo de reaprendizado ¹⁴¹, que valoriza o conhecimento atual ao mesmo tempo em que recupera um saber tradicional, rejeitado pelas forças modernizantes hegemônicas. Comungando nessa direção, defendemos o uso das narrativas “exemplares” ¹⁴² que proporcionam voz aos agricultores e agricultoras, que poderão relatar suas experiências de sucesso e fracasso, ampliando assim as possibilidades de adesão ideológica e prática capazes de superar o paradigma de combate à seca.

¹⁴¹ Carvalho e Egler (2003) denominam como “processo permanente de aprendizagem”.

¹⁴² Algumas dessas narrativas podem ser vistas no trabalho de Pinto e Lima (2005).

Além disso, há outros desafios a serem superados quando se deseja adotar essa perspectiva; pois, embora muitos trabalhadores rurais estejam adaptados à convivência com a seca, existem também questões estruturais a serem superadas, como a miséria, a fome, o acesso à terra, água, etc. Segundo Cunha e Paulino (2014, p. 48), os esforços para superá-los caminham em duas direções:

A primeira direção se refere ao convencimento de governos, organizações e atores locais a assumirem os princípios deste paradigma, tarefa que é realizada tanto pela produção de literatura sobre o tema como em ações diretas na tentativa de influenciar políticas e conseguir financiamentos para projetos [...]. A segunda direção, que tentamos delinear nesta seção, refere-se aos cursos e outros mecanismos de formação para a convivência com o semiárido oferecidos aos agricultores familiares e outros atores sociais envolvidos com a temática do desenvolvimento, governamentais e não governamentais, nos municípios do interior do Nordeste.

Reconhece-se a necessidade simultânea de haver um processo de institucionalização e legitimação dos promotores e dos beneficiados, que juntos produzirão o engajamento e adesão a essa perspectiva do desenvolvimento mais adequada ao território, porém acreditamos que isso não basta.

Conforme ocorre no PISF, as tecnologias sociais mais adequadas ao território estão sendo tratadas como adições ou como complementações. Nesse processo percebe-se que há apenas uma espécie de incorporação dos novos temas sob uma nova roupagem. Assim, “velhos valores e práticas continuam a dar os parâmetros para a atuação dos agentes sociais, coletivos e individuais, estabelecendo aquilo que a literatura em economia institucional chama de dependência de percurso” (FAVARETO, 2010, p. 301).

Esse exercício passa também pelo fortalecimento das administrações municipais, que voltariam a arrecadação própria para o provimento da infraestrutura social, capaz de contrabalançar a insegurança da subsistência, reforçada pelo PISF. É preciso caminhar também em direção à prática de ações conjuntas entre os municípios, pois só uma visão multiescalar pode demonstrar a real situação político-administrativa em que se encontra a região. Não há dúvidas de que a situação atual exige a construção de algum tipo de organização institucional de planejamento e gestão territorial em âmbito regional.

Tais elementos só podem ser viabilizados no contexto do enfrentamento dos desafios que grandes projetos como PISF impõem à nação, através do confronto político com os projetos mais voltados para os interesses majoritários dos tradicionalmente marginalizados e ignorados nas políticas públicas. Todavia, como visto, grupos populares como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MOB), o Movimento de

Defesa da Transamazônica e do Xingu, ou até mesmo organizações sociais mais consolidadas como o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MTST) ou a Central Única dos Trabalhadores (CUT) não se consolidaram nas arenas locais.

O quadro fica ainda pior quando se observa que “na agenda socioambiental, sobretudo do Governo Dilma Rousseff, a avaliação feita por diversos movimentos sociais e algumas ONGs é de efetivos retrocessos” (SILVA VITTE, 2015, p. 14). Além disso: o “esvaziamento” do Ministério do Meio Ambiente, que se soma ao retrocesso nos acordos relativos às mudanças climáticas; o enfraquecimento e diluição do Ministério das Cidades; a persistente ausência de uma política urbana e de ordenamento territorial; o aumento da violência nas cidades e no campo; o ataque às reservas naturais, comunidades indígenas e grupos sociais minoritários – são apenas algumas questões que estão colocadas atualmente na pauta.

Considerações Finais

Com maior intensidade, a partir da década de 1990, as grandes corporações passaram a eleger pontos de seus interesses e fazer exigências para que pudessem se expandir no Brasil. Além de realizar uma adequação política, alcançada por meio de subsídios financeiros, isenções fiscais, flexibilização de normas trabalhistas e ambientais, o Estado passou a disponibilizar condições técnicas e materiais necessárias, a fim de garantir a referida expansão. As raízes desse processo se relacionam com as transformações sociais, econômicas, políticas e culturais que integram a sociedade e submetem todo o território nacional a uma inclusão incompleta, dependente e subordinada ao circuito econômico global.

A expectativa era de que as ações do Estado, a partir de 2003, pudessem romper o liberalismo econômico e formar uma coalização de classes, empresários industriais, trabalhadores e burocracia pública ¹⁴³, e assim retomar o crescimento do país com a superação dessas e de outras questões. Apresentado como mecanismo importante para a reversão da situação enfrentada no Nordeste, o PISF foi acompanhado por interpretações distintas de uma mesma realidade, na qual a população, em diversos períodos, se via dividida sobre quem estava com a razão. Empresários, trabalhadores e acadêmicos, entre outros grupos, divergiam nas opiniões relativas ao empreendimento, que teve sua trajetória marcada também por conflitos de interesses distintos.

Foi nesse momento que entrou em cena o Governo Federal que, teoricamente, estaria acima das disputas sociais e seria o defensor de um projeto de desenvolvimento para o Nordeste. Enquanto portadora de um grande potencial de reorganizar o território, a Transposição do Rio São Francisco voltou à pauta governamental como símbolo da retomada do Estado na condução dos rumos do país. Observou-se que, enquanto vetor de estruturação territorial, a obra constitui um mecanismo por meio do qual a elite, representada pelas grandes corporações, sobretudo agroindústria, busca se expandir em meio a um mercado de terras e água em disputa. Disso deriva a compreensão de que as ações do Estado continuam substancialmente voltadas para subsidiar a estrutura política, econômica e social que predomina há séculos, mesmo que em outros moldes do capitalismo.

¹⁴³ Para compreender um pouco sobre essa coalização social proposta pelo PT, ler Bresser-Pereira (2013).

Desprestigiando as iniciativas locais de cunho popular, a opção foi pela retomada de um grande projeto de investimento, cujos efeitos, trajetória histórica e caráter atual contradizem a perspectiva do desenvolvimento inerente ao território. Essa afirmação foi comprovada a partir da análise da implementação da obra do PISF – cujos resultados demonstram que, por meio de uma territorialização precária, o Estado amplia a marginalização dos pequenos municípios do Cariri, deslocando-os do centro de poder decisório. Ao invés de desencadear e impulsionar melhorias, ela modificou temporariamente a reestruturação produtiva de forma negligente e irresponsável. Como resultado, ocorre a intensificação da precariedade socioespacial com reflexos diretos na escala estadual, regional e nacional.

Essa afirmação pode ser comprovada por meio da análise dos efeitos desencadeados ou impulsionados nos municípios de Brejo Santo, Mauriti e Jati, no Cariri cearense. Ao se inserir em uma dinâmica socioeconômica fragilizada, a obra significa tanto uma ruptura quanto um retrocesso, interrompendo e redirecionando a territorialização anterior, que com a contribuição de outras ações do Estado, vinha apresentando avanços.

Ao inserir a construção civil no campo, em meio à transição da agricultura de subsistência para a técnica irrigada e pecuária, o PISF produz entraves políticos, institucionais, sociais, urbanos e ambientais que comprovam a hipótese da pesquisa. No que se refere aos aspectos políticos e institucionais, destaca-se o fato de o planejamento urbano e regional, que já não era valorizado nos municípios, ter sido ainda mais deslocado das discussões. Mesmo que haja planos e projetos municipais, não houve vontade política de integrá-los às ações da obra. Na escala regional, por exemplo, com exceção dos consórcios de saúde, não foram identificadas quaisquer outras iniciativas com vistas à promoção da interlocução dos interesses comuns entre eles. Na escala local, em Brejo Santo e Mauriti, embora haja previsão do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano no Plano Diretor, não houve sua instauração – fato que suscita dúvidas relativas ao controle social.

Em nenhum dos três municípios havia uma secretaria ou setor responsável pelo planejamento territorial, urbano e regional, e tampouco um canal de comunicação direto e aberto para que a comunidade tratasse dos assuntos relacionados à obra. Mesmo sendo uma exigência legal, o compartilhamento de informações sobre os efeitos da obra não ocorreu de forma adequada. Não houve envolvimento dos diferentes setores e agentes sociais, tanto de forma vertical, quanto horizontal. As consultas populares realizadas

pelos empreendedores serviram apenas para institucionalizar pautas burocráticas, que em pouco ou quase nada avançaram na função de construir uma política territorial coletiva e justa. Dessa forma, a participação popular e o controle social, mesmo que garantidos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, não se consolidaram nos municípios estudados.

A análise dos arranjos institucionais revelou que a maior parte dos impasses antecedia a execução da obra. Cita-se a atenção dada às dimensões social, espacial, territorial e regional, que deveria ter sido tratada de maneira diferente no EIA/RIMA. Obviamente, o entendimento e a utilização correta desses componentes não seriam suficientes para resolver as questões apontadas; mas, como dito, essa deficiência contribui para a perpetuação de equívocos e incompletudes das ações implementadas que apresentam pouca aderência com a dinâmica socioespacial local. Essa constatação nos remete à necessidade de correlacionar o tema diretamente às capacidades e às formas de planejamento e gestão municipais.

Há de se destacar também a permanência de uma histórica forma de atuação intergovernamental no Brasil, marcada pela centralização das decisões na União, em detrimento dos Estados e Municípios. Replicando esse paradigma, a obra sobrecarregou os governos municipais – que permaneceram impossibilitados de prever e lidar com os efeitos desencadeados. Essa questão foi agravada pela baixa qualificação e falta de capacitação do quadro técnico operante nas prefeituras. A situação fica ainda pior quando se renova o grupo de servidores a cada nova gestão – em sua maioria contratados em cargos comissionados sem que ocorram processos de sensibilização e capacitação.

Não havia qualquer sistema de divulgação, formação e gestão local ou regional – o que, somado às incertezas e as inúmeras especulações geradas, revela o alto grau de dificuldade de acesso à informação pela sociedade. Superar o desafio de efetivar o caráter informativo e de formação nesse tipo de empreendimento contribuiria para torná-lo um processo de construção social mais dinâmico, acessível e justo. Esse processo não envolve apenas a disponibilização de informações; é preciso também que o Estado realize monitoramento e avaliações, além de ações constantes de capacitação. Os municípios também precisam avançar no desenvolvimento dos sistemas locais de planejamento e gestão territoriais, dos quais fazem parte os conselhos e os instrumentos de ordenamento, tais como os planos diretores e planos de saneamento ambiental, entre outros.

Nas questões sociais, particularmente com relação às populações diretamente atingidas pela obra, suas formas de subsistência foram invariavelmente desconsideradas. Houve uma perda considerável das suas condições de produção e reprodução social, com ampliação da dependência do Estado, determinada pela forma como foi realizada a realocação nas Vilas Produtivas Rurais. Os pequenos produtores rurais e pecuaristas também foram consideravelmente prejudicados por vários fatores: emissões e explosões causadas pela obra, divisão das propriedades, ampliação da escassez de água e mão de obra, dificuldade de logística e transporte do excedente de produção. Em ambos os casos, laços comunitários foram desarticulados e conflitos sociais foram intensificados. Soma-se a esses impactos negativos a ampliação das doenças, violência e prostituição, que revelam a forma perversa como a população se inseriu no processo. Nenhuma medida foi tomada para sanar ou ao menos amenizar esses danos causados, mesmo porque esses não tinham sido previstos no EIA/RIMA.

A obra potencializou os efeitos da ausência de uma governança local e evidenciou a falta de uma visão territorializada do Estado. Essa observação é notada por meio da escassez de recursos e ausência de poder decisório por parte dos grupos sociais, inclusive dos gestores públicos locais. Como consequência, criou-se uma situação ambígua em que, mesmo que as entidades e os agentes públicos estivessem inseridos no processo, estes expressavam uma sensação de não pertencimento, desprestígio e marginalização. Isso ocorreu da mesma forma com os trabalhadores e demais entrevistados que, além disso, manifestaram um sentimento de desconfiança e insegurança em relação ao empreendimento como um todo.

Longe de pretender esgotar o elenco de desafios postos para a compreensão da posição dos pequenos municípios cearenses, à luz da obra do PISF, cabe indicar um conjunto de processos em curso, identificados na escala municipal. Na busca por compreender as transformações intra-urbanas no conjunto analisado, foi possível identificar permanências e repetições entre eles. Estas se relacionam diretamente com o rápido crescimento demográfico desencadeado pela obra, que, somado a um planejamento urbano e regional inadequados, resultaram em uma desorganização com expansão urbana desordenada.

Entre os processos sociais seria possível indicar o fenômeno da redução da produção agrícola dificultada pela logística e mobilidade – prejudicadas pela mudança nas estradas, a partir da ampliação de rotas. O reassentamento e redistribuição de

comunidades tradicionais resultaram na ampliação da dependência do Estado, queda da renda familiar, eclosão de resistências e descrença frente às iniciativas governamentais.

A expansão urbana veio acompanhada de uma evidente fragilidade dos instrumentos de proteção ambiental, o que resultou na ampliação da degradação ambiental. Houve piora nas condições de moradia, empobrecimento dos trabalhadores, ampliação da informalidade e do número de desempregados. Esses fatores geraram consequências trágicas na alocação destes trabalhadores no espaço urbano. As periferias das cidades, sobretudo Brejo Santo e Mauriti, foram estendidas com formação de novos assentamentos precários implantados, quase sempre nas zonas de transição urbano/rural, como resultado de parcelamento, uso e ocupação do solo irregulares.

A autoconstrução, nos modos mais degradantes, foi ampliada nesses espaços, cujos lotes sem infraestrutura e serviços são comprados em operações frequentemente envolvendo alguma ilegalidade. Pode dizer que há um processo de mudança em curso, que se relaciona mais diretamente a um novo padrão de precarização residencial urbana – em que as casas de taipa que estavam desaparecendo do campo ressurgiram nas cidades, em espaços com considerável aumento no índice de crimes, violência e medo.

Com relação às medidas adotadas, o que se viu foi a continuidade de uma postura que, embora demonstrasse preocupação com as questões socioambientais, se voltou mais para evitar as resistências locais provocadas pelos efeitos da abordagem subordinada à lógica dominante. O que ocorreu foi um processo social, econômico e politicamente seletivo, realizado de forma precária e com desigualdade de poder decisório, que representa a reprodução das contradições históricas da ação estatal no Brasil e constitui um dos principais desafios que estão colocados para o planejamento urbano e regional.

Logicamente não se está atribuindo exclusivamente ao Estado a responsabilidade integral por todas essas mudanças e transformações. Porém, diante do que foi demonstrado, é possível afirmar que existe uma forte correlação entre a obra e os efeitos territoriais identificados. É certo que a previsão adequada dos impactos socioambientais, com adoção de medidas compatíveis e necessárias, não seria suficiente para garantir a reversão desse processo. Da mesma forma, não se está sugerindo aqui que uma implementação adequada da obra seria capaz de reduzir as desigualdades intra-regionais no Ceará e no Nordeste. Mas é possível acreditar que, numa região profundamente marcada por altos níveis de desigualdade socioespacial, a precarização

dos espaços com baixo dinamismo econômico, atrelada à promoção de enclaves territoriais, tende a exacerbar essa realidade.

Essa nova realidade vivenciada nos três municípios aponta para a necessidade de serem desenvolvidos estudos voltados para compreender o papel de cada um deles na inserção do mercado global. Dadas as suas especificidades, esse processo representa uma racionalidade inerente e obediente aos princípios da homogeneização, que, ao precisar de espaços específicos para se desenvolver, gera especializações – sobretudo em relação às suas implicações nos locais por ele afetados. Mesmo sendo possível observar que a inserção de Brejo Santo, Jati e Mauriti numa escala de produção e consumo globalizada ocorre de forma precária, desigual e a qualquer custo, não se pode deixar de reconhecer a necessidade de se desenvolverem metodologias que possibilitem analisar como cada um deles reage diante das mudanças operadas pelos agentes hegemônicos e detentores do poder decisório. Contribuir para a reversão dessa tendência dominante que submete todo o território nacional – e, nesse caso específico, os pequenos municípios cearenses – aos imperativos do capital é sem dúvida outro grande obstáculo para todos que se preocupam com o desenvolvimento do país.

A mudança nessa perspectiva do desenvolvimento passa pela elaboração de um novo projeto territorial, inseparável de um novo projeto nacional. Nessa trajetória, é indispensável a constituição de novos atores políticos oriundos do seio de grupos sociais; caso contrário, continuaremos no campo dos discursos. Precisamos romper com a dependência histórica, evoluindo nosso sistema de aprendizado e compreensão de poder entre os agentes que operam as instituições públicas, conduzindo também os sistemas políticos. Se não o fizermos, os velhos atores e suas práticas sociais arcaicas, mesmo que atuando em novas bases, continuarão a ditar os rumos de atuação dos demais agentes sociais, coletivos e individuais. Ao superar esses desafios, a população se tornaria um agente ativo e participativo no combate a esse tipo de conduta. Dessa forma, poderiam reivindicar que o Estado viesse a priorizar medidas efetivamente capazes de modificar os padrões de produção, apropriação, consumo e gestão de bens e recursos, mais adequados ao território.

Superar essas questões é, sem dúvida, uma tarefa fundamental para identificar e construir uma alternativa teórica e prática de políticas capazes de modificar a realidade posta. Cabe ainda reconhecer que no cenário atual de crise política, financeira e institucional do Estado, somado ao desmonte das conquistas anteriores – sobretudo a desmobilização dos movimentos sociais – os desafios do planejamento territorial tornam-se ainda maiores.

Referências ¹⁴⁴

- ADECE. **Cinturão das Águas**. Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A. 2019a. Disponível em: <<http://www.adece.ce.gov.br/index.php/recursos-hidricos/cinturao-das-aguas>>. Acesso em 10 de out. de 2019.
- _____. **Eixão das Águas**. Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S.A. 2019b. Disponível em: <<https://www.adece.ce.gov.br/index.php/recursos-hidricos/eixao-das-aguas>>. Acesso em 11 de out. de 2019.
- ADEODATO, Marise T. P. C. **A razão e os limites das políticas nacionais de desenvolvimento urbano; uma análise comparativa das proposições de 1975 e 2004**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010. 301 p.
- AGÊNCIA BRASIL. **Acordo com Sabesp antecipa chegada de água do São Francisco à Fortaleza**. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-08/acordo-com-sabesp-antecipa-chegada-de-agua-do-sao-francisco-fortaleza>>. Acesso em 15 de jul. de 2019.
- AGUIAR, J. V; PIRES, F. O. C; CÁSSIA, A. R. **Concentração Fundiária no Estado do Ceará (1970-1995)**. Rio de Janeiro: IBGE. CDU: 631/635, 2006.
- ALBUQUERQUE, A. R. da C. **Bacia Hidrográfica: Unidade de Planejamento Ambiental**. Manaus. 2012.
- ALVES, Cintia de Souza. **A tentativa de uma política nacional de desenvolvimento territorial no Brasil: a PNOT (2003-2009). Registro, críticas e reflexões**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. 330p.
- AMARAL FILHO, Jair. **Dívidas estaduais, reformas e ajustes do Estado e emergência de um novo regime de acumulação no Ceará**. Trabalho apresentado no Seminário “O ajustamento do setor público do Ceará no contexto brasileiro”. CAEN/UFC, Fortaleza, 1993.
- ANA. Agência Nacional de Águas. **Resolução Nº 411, 2005**. Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/projetos/pisf/Resolucao_n411_2005.pdf>. Acesso em maio de 2016.
- _____. **Nota Técnica Conjunta nº 1/2016/COSER/SRE/SAS**. 2016.
- ANDRADE J. A. NUNES M. A. Acesso à água no Semiárido Brasileiro: uma análise das políticas públicas implementadas na região. **Espinhaço**, 2014, 3 (2): 28-39. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2015/2253-1440180303.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2018.

¹⁴⁴ De acordo com a ABNT NBR 6023/2002.

- ARAÚJO, Christianne Evaristo de. **A partir das águas: argumentações midiaticizadas, resistência popular e a transposição do rio São Francisco**. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. Brasília, 2012. 268 p.
- ARAÚJO, Tania Bacelar de. A experiência de planejamento regional. In: LAVINAS, Lena et al. (orgs.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: ANPUR/HUCITEC, 1993.
- _____. **Dossiê Nordeste I. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação**. 1997. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/download/8971/10523>>. Acesso em abril de 2017.
- _____. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Recife: ANPUR, n. 2, nov. 1999, p. 9-24.
- _____. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan/FASE; 2000.
- _____. **Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?** 2002. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1956%3Anordeste-nordestes-que-nordeste-&catid=58&Itemid=414>. Acesso em abril de 2017.
- ARRAES, Damião Esdras Araújo. **Curral de reses, curral de almas. Urbanização do sertão nordestino entre os séculos XVII e XIX**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. 504 p.
- ARRUDA, Carolinne (2017). Território e planejamento contemporâneo: análise sobre a abordagem territorial dos PPAs. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, n.º 12 (dezembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. 2017. p. 23-47. Disponível em: [dx.doi.org/10.17127/got/2017.12.002](https://doi.org/10.17127/got/2017.12.002). Acesso em 19 de agosto de 2019.
- ARRUDA, Zuleika. As cidades na região de expansão do agronegócio e as novas territorialidades. **Território Terram**. v. 01, n.º 01. 2013. p. 72-94.
- ARTICULAÇÃO POPULAR PELA REVITALIZAÇÃO DO SÃO FRANCISCO. **“Aceleração do crescimento” na bacia do Rio São Francisco: O traçado dos conflitos e injustiças sociais e ambientais**. 2008. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/Relatrio%20Denncia%20da%20Bacia%20do%20SF.pdf>>. Acesso em dez. 2016.
- ASA (Articulação do Semi-Árido Brasileiro). **Programa 1 milhão de cisternas (P1MC)**. Recife, 2017. Disponível em: <<https://www.asabrasil.org.br/acoes/p1mc>>. Acesso em 21 de jan. de 2016
- _____. **Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido**. Recife: Mimeogr. 2001.

- ASSECAS – Associação dos Servidores do DNOCS. **O nó górdio da Transposição. História, análise, conceito e discussão sobre o projeto de integração do Rio São Francisco na visão do Eng. Cássio Borges.** Fortaleza, 2014. Disponível em: <<http://www.assecas.org.br/arquivos/artigos/livreto-o-no-gordio-da-transposicao.pdf>>. Acesso em dez. 2016.
- BADIE, Bertrand. **O fim dos territórios. Ensaio sobre a desordem internacional e sobre a utilidade social do respeito.** Lisboa: Instituto Piaget. 1996.
- BANCO DO BRASIL. **Fundação BB amplia investimento em Cisternas.** Disponível em: <<https://fbb.org.br/pt-br/viva-voluntario/conteudo/fundacao-bb-amplia-investimento-em-cisternas>>. Acesso em 18 de jun. de 2019.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.
- BARROS, Juliana Neves. **O desencantamento das águas no sertão: crenças, descrenças e mobilização social no Projeto de Transposição do Rio São Francisco.** 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2013. 240 p.
- BEZERRA, E. **O rio São Francisco: a polêmica da transposição.** Fortaleza (CE): Série A Gráfica, 2002, pp. 1-16.
- BEZERRA, J. ELIAS. D. Difusão do trabalho agrícola formal no Brasil e sua dinâmica multiescalar. **Invest. Geográficas**, n.76, México, dic. 2011. pp. 104-117.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. 311p.
- BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Política e Planejamento regional**, vol. 2, p. 339-344, 2014.
- BRASIL. **Transposição do Rio São Francisco não tem garantia de operação e manutenção, diz CGU.** 2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/transposicao-do-rio-sao-francisco-nao-tem-garantia-de-operacao-e-manutencao-diz-cgu>>. Acesso em abril de 2019.
- _____. Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência.** 2017. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/DetalhaConvenio.asp?CodConvenio=685789&TipoConsulta=0>>. Acesso em: 13 de fev. de 2017.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.** Brasília, 2017.
- _____. Ministério da Integração Nacional. **Projeto de Integração do Rio São Francisco.** 2016. Disponível em: <<http://www.mdr.gov.br/images/stories/ProjetoRioSaoFrancisco/ArquivosPDF/documentostecnicos/RIMAJULHO2004.pdf>>. Acesso em fev. 2016.
- _____. Ministério da Integração Nacional. **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.** 2004. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/documents/10157/3675235/RIMA+JULHO+2004.pdf/78989068-cf76-4ab5-bf01-3b45473db7f9>>. Acesso em fev. 2016.

- _____. Ministério do Meio Ambiente. **Atlas Nordeste mapeia abastecimento urbano de água**. 2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/3734-atlas-nordeste-mapeia-abastecimento-urbano-de-agua>>. Acesso em 17 de jun. de 2019.
- _____. Ministério da Integração Nacional. **Estudo de Impacto Ambiental – EIA**. 2003.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA n. 01**, 1986.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3. 2006. p. 5-24.
- _____. Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n.º 47. 2013. p. 21-29.
- BRESSER-PEREIRA, L. C; RICUPERO, R., O CAMPO, J. A; NASSIF L. A crise internacional e seu impacto no Brasil. **Estudos Avançados**, 22 (64), 2008. p.185-214.
- BRITO, F. B. **Conflitos pelo acesso e uso da água: integração do rio São Francisco com a Paraíba (Eixo Leste)**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS/Posgea, 2013. 370 p.
- BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. Desenvolvimento rural do semiárido brasileiro: transformações recentes, desafios e perspectivas. **Confins** [Online]. 2013. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/8633>>. Acesso em 13 de jun. de 2019.
- CAMPOLINA, Bernardo. O planejamento regional e urbano no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.345-348, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revistappr.com.br/>>. Acesso em: agosto, 2019.
- CAMPOS, José Nilson B. Secas e Políticas Públicas no Semiárido. Ideias, pensadores e períodos. **Estudos Avançados**, 28 (82), 2014. p. 65 a 88. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142014000300005>. Acesso em: nov.2016.
- CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: T.A. Queiroz, 1981.
- CARLEIAL, Liana Maria da Frota. A questão regional no Brasil contemporâneo. In: LAVINAS, Lena et alli (orgs.). **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. São Paulo: ANPUR/HUCITEC, 1993.
- CARMO, R. L.; OJIMA, A. L. R. O.; OJIMA R.; NASCIMENTO, T.T. Água virtual, escassez e gestão: O Brasil como grande “exportador” de água. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. X, n. 1 p. 83-96. jan.-jun. 2007.
- CAROLINO, A. K. (2016). **O lugar do social na avaliação de impacto ambiental: regulação pública no Brasil, avanços teóricos e desafios para o planejamento regional**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016. 280p.

- CARVALHO, J. O.; EGLER, C. A. G. **Alternativas de desenvolvimento para o Nordeste semi-árido**. Fortaleza: BNB, 2003.
- CASTRO, José Esteban. Apuntes sobre el processo de mercantilización del agua: un examen de la privatización em perspectiva histórica. In: COMISSION PARA LA GESTION DEL AGUA EM BOLÍVIA. **Justicia ambiental y sustentabilidade hídrica**. Cochabamba. 2009. pp. 11-30.
- CBHSF. Comitê da Bacia Hidrográfica do São Francisco. **Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia do rio São Francisco 2004-2013 (PBHSF)**, 337p. 2005. Disponível em: <<http://cbhsaofrancisco.org.br>>. Acesso em out. 2016.
- _____. **Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio São Francisco. Atualização 2016-2025**. 2017. Disponível em: <http://cbhsaofrancisco.org.br/wp-content/uploads/2016/08/PRH-SF_Apresentacao_26ago16.pdf>. Acesso em mar. 2017.
- CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Conselho de Altos Estudos e Assuntos Estratégicos. **Cenário atual dos recursos hídricos**. Fortaleza: Assembleia Legislativa, 2009.
- _____. Secretaria de Desenvolvimento Agrário. **Programa de Regularização Fundiária do Ceará é modelo para o Brasil**. Disponível em: <<https://www.ceara.gov.br/2019/05/31/programa-de-regularizacao-fundiaria-do-ceara-e-modelo-para-o-brasil3/>>. Acesso em: 20 de out. de 2018.
- _____. Secretaria dos Recursos Hídricos. **Atlas Eletrônico dos Recursos Hídricos do Ceará. Açudes construídos no Estado**. Disponível em: <<http://atlas.srh.ce.gov.br/infra-estrutura/acudes/index.php?status=1>>. Acesso em 15 de Outubro de 2019.
- _____. Secretaria dos Recursos Hídricos. **Atlas Eletrônico dos Recursos Hídricos do Ceará. Eixos de integração construídos no estado**. 2018. Disponível em: <<http://atlas.srh.ce.gov.br/infra-estrutura/trechos/index.php?status=1>>. Acesso em 10 de out. de 2018.
- CIRILO, José Almir. Políticas públicas de recursos hídricos para o semi-árido. **Estudos Avançados**, 22 (63), 2008. p. 61-82.
- CODEVASF. **Produção de perímetros irrigados da Codevasf cresce 14% e alcança R\$ 1,72 bi em 2013**. Disponível em: <<http://www.codevasf.gov.br/noticias/2014/producao-de-perimetros-irrigados-da-codevasf-cresce-14-e-alcanca-r-1-72-bi-em-2013/>>. Acesso em abr.2017.
- CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz, DIAS DE SOUSA, Raimunda Áurea. O Agro-hidronegócio e a natureza: Uma análise a partir da relação capital-trabalho. In: FERREIRA Ana Consuelo Fontenele et al. (orgs.) **Reflexões sobre a relação sociedade-natureza na geografia**. Sergipe: Editora Diário Oficial, 2012.
- DIÁRIO DO NORDESTE. **Cisternas transformam vidas nas zonas rurais do Ceará**. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/regiao/>>

cisternas-transformam-vidas-nas-zonas-rurais-do-ceara-1.1821228>. Acesso em 18 de jun. de 2019.

DINIZ, Clélio Campolina. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. Texto para discussão n.º 159. **CEDEPLAR**, 2001. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20159.pdf>>. Acesso em nov. de 2016.

DOURADO, José Aparecido de Lima. **Modernização da agricultura: expropriação camponesa e precarização do trabalho no agronegócio da manga em Livramento de Nossa Senhora (BA)**. 234f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Goiás, Catalão, 2010.

ELIAS, Denise. Desigualdade e pobreza no espaço agrário cearense. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**. Ano 02, n. 03, 2003. p.61-69.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato (Orgs.) **Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2006. 483p.

_____. Reestruturação econômica e nova econômica política da urbanização no Ceará. **Mercator, Revista de Geografia da UFC**. Fortaleza, v. 12, n. 28, p. 95-112, mai./ago. 2013

FAÉ, Rogério; GOULART, Sueli; ABDALA, Paulo Ricardo Zilio. Estratégia nacional de desenvolvimento nos Governos Lula e Dilma: Transformação Neoliberal. **RPCA**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1 - jan./mar. 2016. p.1-18.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Estudos Avançados**, 24 (68), 2010. p.299-319.

FBB - FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **Cisterna de placas: Tecnologia social como política pública para o semiárido brasileiro** / organização Jeter Gomes. 1. ed. Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2014. 69p.

FERNANDES, João Luís Jesus. Implantação de projectos de desenvolvimento, desterritorialização e vulnerabilidade das populações: o caso da construção de barragens. In: **Cuarto Encuentro Internacional sobre Pobreza, Convergencia y Desarrollo**; Eumed.Net; Universidad de Málaga; Espanha. 2008.

FIORAVANTE, Dea G.; PINHEIRO, Maurício S.; VIEIRA, Roberta S. Finanças públicas municipais: uma reflexão sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. (Org.). **Dinâmica dos municípios**. Brasília: IPEA, 2008. v. 1, pp. 53-112

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: FIORI, J. L. & TAVERES, M.C. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 5ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p.87-147.

FOLHA DE SÃO PAULO. NORDESTE. **FHC agora promete desvio do São Francisco**. Matéria publicada em 11 de Maio de 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc11059812.htm>>. Acesso em dez. 2016.

- FURTADO, C. A Operação Nordeste. In: FURTADO, R. (Org.) **O Nordeste e a saga da Sudene 1958-1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 29-71.
- _____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo, Editora Nacional. 1976.
- GONÇALVES, Claudio Ubiratan; OLIVEIRA, Cristiane Fernandes. Rio São Francisco: as águas correm para o mercado. **Boletim Goiano de Geografia**. v. 29. n.2. jul/dez 2009. pp. 113-125. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337127152008>>. Acesso em: 13 de set. de 2018
- GONDIM, Linda Maria de Pontes. **Clientelismo e modernidade nas políticas públicas: os 'governos das mudanças' no Ceará**. Ijuí: UNIJUÍ, 1998. 80p.
- GIL Shidlo. Mito da Privatização na América Latina. **Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe**. Universidad de Tel-Aviv. 1990.
- GUMIERO R. G. A trajetória das políticas de desenvolvimento regional do Nordeste: balanço entre a Operação Nordeste e a PNDR. **Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, julho/ dezembro 2017, p. 189 a 210.
- GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2.ed. Recife: SUDENE, 1967.
- HAESBAERT, R. **Novas territorialidades. Módulo: Geografia na contemporaneidade**. Curadoria de Antonio Carlos Robert Moraes. Palestra: 2009. Disponível em: <<http://www.cpfcultura.com.br/site/2009/07/14/integra-novas-territorialidades-rogeriohaesbaert-da-costa/>>
- _____. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: Santos, M. et al. (Org.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 43-71.
- _____. **Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial**. In: Santos, M. et al. (Org.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 95-120.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- HENKES, Silvana L. A Política, o Direito e o Desenvolvimento: Um estudo sobre a Transposição do rio São Francisco. **Direito GV**, São Paulo 10(2) | p. 497-534 | Jul-Dez 2014.
- HOWITT, R. 1989. Social impact assessment and resource development: Issues from the Australian experience. **Australian Geographer**, 20(2): 153-166.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Semiárido Brasileiro**. 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15974-semiarido-brasileiro.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em 08 de janeiro de 2017.
- _____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em jan. 2018.

- INCRA. Instituto Nacional de Reforma Agrária. **Incra e Governo do Ceará entregam 1134 títulos de propriedades rurais em Cedro (CE)**. 2013. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/incra-e-governo-do-ceara-entregam-1134-titulos-depropriedades-rurais-em-cedro>>. Acesso em jul.2017.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2010. 300 p. pp. 379-405.
- IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Panorama Socioeconômico das Regiões de Planejamento do Estado do Ceará**. Fortaleza, 2017. 339 p.
- _____. As regiões de planejamento do estado do Ceará. **Textos para Discussão**. N.º 111. Novembro/2015.
- LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.
- LEITÃO, Karina. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 2009. 285p.
- LEITE, Ivonaldo. O trabalho na construção civil: degradação e exclusão social. **Espaço Acadêmico**, UFPA. João Pessoa. nº 135, ano XII, Ago. 2012. pp. 102-108.
- LEITE Renato Barros. **Inovações Sociais para a agricultura familiar: Um estudo do programa Um Milhão de Cisternas Rurais na comunidade Lagoa do Fernando, município de Gravatá-PE**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural de Pernambuco. Departamento de Letras e Ciências Humanas. Recife. 2013. 123p.
- LIMA ARAÚJO, S. de. Reestruturação sócioespacial do território cearense. **Ateliê Geográfico**, Goiânia. V.4, n.2 abr/2010. p. 142-168.
- LINS, Cíntia dos Santos **Os impactos territoriais e socioeconômicos do canal da (Des)integração no Ceará no contexto do médio e baixo Jaguaribe**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2008. 178p.
- LISBOA, Josefa Santos. **A trajetória do discurso do desenvolvimento para o Nordeste: políticas públicas na (dis)simulação da esperança**. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Federal de Sergipe, 2007.
- LOCKIE, S; MOMTAZ S; TAYLOR B. (1999). Meaning and the construction of social impacts: water infrastructure development in Australia's Gladstone/Calliope region. **Rural Society**, 9(3), 529–542.
- LOTTA, Gabriela. FAVARETTO, Arilson. **Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7332/1/td_2253.PDF>. Acesso em 10 de out. de 2019.

- MACEDO, F. C.; LIMA JÚNIOR, F. O.; MORAES, J. M. L. Dinâmica econômica e rede urbana cearense no início do século XXI. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, jan/abr 2012. p. 70-93.
- MALVEZZI, Roberto. Transposição, a hora da verdade. **EcoDebate**. Artigo. 2017. Disponível em <<https://www.ecodebate.com.br/2017/03/07/transposicao-hora-da-verdade-artigo-de-roberto-malvezzi-gogo/>>. Acesso em 15 de julho de 2019.
- _____. O Avanço do Hidronegócio e os Conflitos pela Água. In: CANUTO, Antônio. LUZ, Cassia Regina da Silva. WHICINIESK, Isolete (Orgs.). **Conflitos no Campo Brasil 2011**. Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2012. 182p. p.85-85.
- _____. **Semi-árido. Uma visão holística**. Brasília: Confea, 2007. 140p.
- MARICATO, Erminia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, 17 (48), 2003. p. 151-167.
- MARTINS, C. E. **A ofensiva neoconservadora no Brasil**. Observatório das Metrópoles. Instituto Nacional de Ciências e Tecnologia. 2018. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetropoles.net.br/ofensiva-neoconservadora-no-brasil/>>. Acesso em 03 de out. de 2019.
- MARTINS. José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997. p. 140.
- MAZO, L. M. S.; ZUQUIM, M. L. A democracia na construção de cidade: participação social na política urbana brasileira e na colombiana. **XIII Seminário Internacional RII, VI Taller de Editores Rier**. XIII Seminário da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalizacion y Territorio. 2014. 20p.
- MEDEIROS, C. N; MOREIRA, D. D; ALBUQUERQUE, E. L. S. A concentração da posse da terra na região Nordeste e no estado do Ceará. **Geografia**, Rio Claro, v. 37, n. 2, p. 199-220, mai./ago. 2012.
- MESQUITA, Benjamin Alvino; SÁ SILVA, José de Ribamar; ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno; MENDES, Gerson Teixeira. Desenvolvimento e grandes projetos na amazônia: desigualdade e concentração de riqueza. **VI Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luiz do Maranhão, 2013. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/mesastematicas/desenvolvimentoegrandesprojetosnaamazonia-desigualdadeeconcentracaoeriqueza.pdf>>.
- MORIN, E. **O Método 1: a natureza da natureza**. Porto Alegre: Sulina, 2003.
- NASCIMENTO Diego Coelho; CHACON Sueli Salgueiro. Sustentabilidade na região metropolitana do Cariri – RMC: análise a partir dos objetivos de desenvolvimento do milênio. **ODMs. Soc. & Nat.**, Uberlândia, 28 (3): 443-456, set/dez/2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-451320160309>>. Acesso em 14 de jun. de 2019.
- NASCIMENTO, W. M. do., VILAÇA, M. G. **Bacia Hidrográfica: Planejamento e Gerenciamento**. 20p. Três Lagoas. 2008.

- NEVES, Cesar das; CARDOSO, Anderson Portugal. A experiência internacional com projetos de transposição de águas – lições para o do Rio São Francisco. **XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. Salvador, BA. Outubro de 2009.
- NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NUNES, Pedro Paulo de Lavor. **Transposição do São Francisco: a funcionalidade do Estado capitalista no simulacro das políticas de reordenamentos territoriais**. Dissertação (Mestrado em Geografia), UFSE, 2014.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A mundialização da agricultura brasileira. **XII Colóquio Internacional de Geocrítica**. Bogotá. Maio/2012. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/14-A-Oliveira.pdf>>. Acesso em 15 de mar. de 2017.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1981.
- _____. A Metamorfose da Arribação: fundo e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. In: **Novos Estudos CEBRAP**, 1990. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-27/#58db47fb09b53>>. Acesso em 23 de mar. de 2017.
- _____. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, F. de, BRAGA, R., RIZEK, C. S. **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo Editorial. 2010.
- OLIVEIRA, Herick C. G. **Migração de retorno para a região do semiárido setentrional brasileiro: evidências dos períodos 1995/2000 e 2005/2010**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Natal: 2016. xii, 95f: il.
- PACHECO, C. Fragmentação da nação. Campinas: Unicamp, 1998.
- PINHEIRO, Samuel. T.; LIMA, Ana Letícia F; COSTA, Maria Clélia. O sonho da metrópole: a criação da região metropolitana de sobral, CE. Regimes Urbanos e Governança Metropolitana. In: **Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrópoles**. UFRN. Natal. RN. 2017. Disponível em: <https://cchla.ufrn.br/rmnatal/evento_2017/anais/ST1/o_sonho_da_metropole.pdf>. Acesso em 05 de fev. de 2018.
- PINTO, E. B.; LIMA, M. J. A. O. programa de convivência com o semi-árido brasileiro e sua influência na mudança de hábitos e valores. **II Congresso Iberoamericano sobre Desarrollo y Medio Ambiente**. Puebla, México, 2005.
- PINTO, E. C; TEIXEIRA, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, 2012. p. 909-941.

- POCHMANN, M. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, nº. 139, abr.-jun., 2017. p.309-330.
- PÚBLICA. Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo. **A Transposição, um projeto dos tempos do Império**. Publicada em 06 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://apublica.org/2014/02/transposicao-um-projeto-dos-tempos-imperio/>>. Acesso em dez. 2016.
- QUEIROZ, Ivan da Silva. Região Metropolitana do Cariri Cearense, a Metrópole Fora do Eixo. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 3, set./dez. 2014.p. 93-104.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- ROSA, L. P. Introdução: Os grandes projetos e o setor elétrico. In: ROSA, L. P. **Impactos de grandes projetos hidrelétricos e nucleares: aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais**. São Paulo: Marco Zero, 1988.
- REIS. Nestor Goulart. **Notas sobre Urbanização Dispersa e Novas Formas de Tecido Urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006. p.1-15.
- RESENDE, Marcelo; MENDONÇA, Maria Luísa. Apresentação – As políticas do Banco Mundial são iguais em todo o mundo. In. MARTINS, Mônica Dias. **O Banco Mundial e a terra: a ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viramundo, 2004.
- REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. **Textos para Discussão CEPAL – IPEA**, n. 4, 2010, p.1-31. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/>>. Acesso em: agosto de 2019.
- RIBEIRO, Manoel Bonfim. Transposição: uma análise cartesiana, estudo de Manoel Bomfim Ribeiro. 2014. **EcoDebate**. Artigo. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2014/12/04/transposicao-uma-analise-cartesiana-estudo-de-manoel-bomfim-ribeiro-23121930-e-03122012/>>. Acesso em abr. 2019.
- RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção de espaço em Fortaleza**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 2012. 334p.
- SANTANA, Márcia de Alencar. Planejamento territorial e subdesenvolvimento: fatos e mitos. **Revista Geográfica de América Central**, Número Especial EGAL, Costa Rica, II Semestre. 2011 pp. 1-24.
- SANTOS, E. O; LIMA, L.C. Reestruturação sócioespacial do território cearense: Serviços modernos em evidência nos subespaços dinâmicos. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v.6, n.13, set./dez. de 2012. pp.59-76
- SANTOS, Milton. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2001.
- _____. **Uma Ordem Espacial: A Economia Política do Território**. 2000. Disponível em: <<http://fcs.unl.pt/geoinova/revistas/files/n3-2.pdf>>. Acesso em abril de 2016.

- _____. **Guerra dos Lugares.** 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fof/brasil500/dc_3_5.htm>. Acesso em jul. 2019.
- SAQUET, Marcos. **Os tempos e os territórios da colonização italiana.** Porto Alegre: EST, 2003.
- _____. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: SPOSITO, E; SAQUET, M; RIBAS, A. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens.** Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2005. p.121-147.
- _____. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. **Geosul**, Florianópolis, v. 22, n. 43, p 55-76, jan./jun. 2007.
- SENRA, Kelson Vieira. **Políticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial: o caso do Brasil.** Santiago de Chile: CEPAL, 2010. Série Desarrollo Territorial n. 08. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/499/05%20Desenvolvimento%20territorial_ILPES.pdf?sequence=1>. Acesso em: agosto. 2019.
- SCOTTO, Gabriela, CARVALHO. Isabel C. De Moura, GUIMARÃES, Leandro B. **Desenvolvimento Sustentável.** Petrópolis: Vozes, 2007.
- SILVA, R. M. A. Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: políticas públicas e transição paradigmática. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 38 (03). 2007. pp. 466-485.
- _____. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semi-árido. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 361-385, jan./dez. 2003.
- SILVA S. A. As dimensões espacial, territorial e regional no âmbito do planejamento governamental brasileiro. **Boletim Paulista de Geografia**, v. 98, 2018, p.38-62.
- SILVA S. A & BORGES L. R. M. As políticas de ordenamento territorial e de planejamento Regional no Brasil nos anos 1990 e 2010: um breve estudo sobre os Enids, a PNDR, o PAC e os Territórios da Cidadania. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território.** Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014. p. 1654-1367.
- SILVA VITTE, Claudete de Castro. O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, janeiro/junho 2015, p. 1-18.
- SIQUEIRA, José Eduardo de Campos. Ideologia da água e privatização dos serviços de saneamento. In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato Arnaldo (Orgs). **Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade.** São Paulo: Editora Senac. 2005. pp. 37-46.
- SOUSA A. B; COSTA C. T. F.; FIRMINO P. R. A.; BATISTA V. S. Tecnologias sociais de convivência com o semiárido na região do cariri cearense. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 34, n. 2, p. 197-220, maio/ago. 2017.

- SOUSA, Raimunda Áurea Dias. **O agro-hidronegócio no Vale do São Francisco: Território de produção de riqueza e subtração da riqueza de produção.** (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Sergipe. São Cristóvão, 2013.
- SOUZA, Camila Louise de; SILVA, Vicente de Paulo da. Grandes Projetos de Investimentos: Da Construção/Destruição de Territórios à Problemática dos deslocamentos compulsórios. *Caminhos de Geografia Uberlândia* v. 11, n. 34. 2010 p. 217 – 224.
- SPOSITO, Eliseu S. Sobre o conceito de território: um exercício metodológico para a leitura da formação territorial do Sudoeste do Paraná. In: RIBAS, Alexandre D.; SPOSITO, Eliseu S.; SAQUET, Marcos A. (Org.). **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens.** Francisco Beltrão: UNIOESTE. p. 15-36. 2005.
- SUASSUNA, João. Rio São Francisco: Conflitos nos usos das suas águas. Transposição de Águas do Rio São Francisco: Planejar é preciso. In. **Toda a verdade sobre a Transposição do Rio São Francisco.** Org. João Alves Filho. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. pp. 105-140.
- _____. Hidrocoronelismo hídrico na transposição das águas do São Francisco. In: PELAZZO JR, José Truda; CARBOGIM, João Bosco Priamo. **Conservação da natureza: e eu com isso?** Fortaleza: Fundação Brasil Cidadão. 2012. pp. 104-127. Disponível em <http://www.globalgarbage.org/praias/downloads/Conservacao_da_Natureza_e_Eu_Com_Iso.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.
- SUASSUNA, J.; AUDRY, P. Estatísticas de Salinidade das Águas de Irrigação do Nordeste Semi-árido Brasileiro. In: **Reunião Anual da SBPC**, 45., 1993, [Recife]. Anais. Recife: SBPC, 1993. p. 53-72.
- SWYNGEDOUW, E. ‘Neither Global nor Local: “Glocalisation” and the Politics of Scale’, in: K. Cox (Ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local* (New York and London, Guilford/Longman). 1997. pp. 137-166.
- TAVARES Jeferson Cristiano. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA’s nacionais, na litorânea e na macrometrópole paulista. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 18, n. 37, set/dez 2016. pp. 671-695.
- VAINER, C. B. Conceito de “atingido”: Uma revisão do debate. In: ROTHMAN, F. D. (Ed.). **Vidas Alagadas. Conflitos Socioambientais Licenciamento e Barragens.** Viçosa: UFV. 2008. p. 39-62.
- _____. Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais. **Estudos Avançados**, v. 21. n. 59, 2007a. p. 119-137.
- _____. Planejamento Territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9. n. 1. 2007b, p. 23.
- _____. Regionalismos contemporâneos. In: **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo, Fundap, 1995.

- _____. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: Planejamento e Território. Rio de Janeiro: IPPPUR/UFRJ/DP&A, 1986. pp. 13-53.
- VAINER, Carlos B; ARAÚJO, Frederico G. B. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: CEDI, 1992. 88p.
- VALE, F. F. R.; SILVA FILHO, L. A.; SILVA, J. L. M. Modernização agropecuária e emprego formal: notas para o Ceará, Pernambuco, nordeste e Brasil. **V Encontro SOBER Nordeste**. Anais. Crato-CE, 2010.
- VANCLAY, Frank. Project-induced displacement and resettlement: from impoverishment risks to an opportunity for development? **Impact Assessment and Project Appraisal**, Vol. 35, N. 1, 2017. p. 3-21.
- _____. Conceptualising social impacts. *Environ Impact Assess.* 22. 2002. p. 183–211.
- VILAÇA, M. F.; GOMES, I.; MACHADO, M. L.. Bacia Hidrográfica como Unidade de Planejamento e Gestão: O Estudo de Caso do Ribeirão Conquista no Município de Itaguara – MG. Minas Gerais, 2008, 19p.
- VILHENA, L. G.; SILVA FILHO, L. A.; HOLANDA, J. R. Emprego agrícola no ceará: decadência ou fenômeno transitório? **V Encontro SOBER Nordeste**. Anais. Crato-CE, 2010.
- VIOLA, E. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, L.; VIOLA, E. (org.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Editora da Unicamp. 1996. 331p.
- WANDERLEY, Luiz Jardim. **Invisibilização e limitações nos Estudos de Impacto Ambiental: elementos técnicos e políticos do desastre em Mariana-MG**. Apresentação do Grupo POEMAS: Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade. UFJF: Juiz de Fora, 2016. Disponível em: <<http://www.cetem.gov.br/images/palestras/2015/mariana/14-luiz-jardim-wanderley.pdf>>. Acesso em: 21 de mar. 2019.

Anexo 1 – Impactos socioespaciais previstos no EIA conforme as fases da obra.

FASES DA OBRA	MEIO ANTRÓPICO	IMPACTOS POSITIVOS	IMPACTOS NEGATIVOS
Mobilização – Contratação de mão de obra	Atividades econômicas	Geração de Emprego e Renda durante a implantação	Pressão sobre a infraestrutura urbana
	Comunidades Especiais		Interferência com as populações indígenas
	Saúde Pública		Aumento e ou aparecimento de doenças
	Segurança Pública		Aumento da demanda por infraestrutura de saúde
	Comunidades Rurais e Urbanas		Introdução de tensões e riscos sociais
	Abastecimento de água		
	Patrimônio Histórico e Arqueológico		
	Finanças Municipais		
Aquisição de terras e benfeitorias	Atividades econômicas		Perda de emprego e renda
	Comunidades Especiais		
	Saúde Pública		
	Segurança Pública		Introdução de tensões e riscos sociais
	Comunidades Rurais e Urbanas		Ruptura das Relações sócio comunitárias
	Abastecimento de água		
	Patrimônio Histórico e Arqueológico		
	Finanças Municipais		
Implantação de obras de infraestrutura: Limpeza do Terreno, Terraplenagem, Instalações (captação de água)	Atividades econômicas		
	Comunidades Especiais		
	Saúde Pública		
	Segurança Pública		
	Comunidades Rurais e Urbanas		
	Abastecimento de água		
	Patrimônio Histórico e Arqueológico		
	Finanças Municipais		
Delimitação da Faixa de domínio	Atividades econômicas		
	Comunidades Especiais		
	Saúde Pública		
	Segurança Pública		
	Comunidades Rurais e Urbanas		
	Abastecimento de água		
	Patrimônio Histórico e Arqueológico		
	Finanças Municipais		
Desmatamento da faixa de domínio do canal e dos reservatórios	Atividades econômicas		
	Comunidades Especiais		
	Saúde Pública		
	Segurança Pública		
	Comunidades Rurais e Urbanas		
	Abastecimento de água		
	Patrimônio Histórico e Arqueológico		
	Finanças Municipais		
Infraestrutura para obras: Abertura de acessos e melhoria das acessos existentes	Atividades econômicas		
	Comunidades Especiais		
	Saúde Pública		Aumento e ou aparecimento de doenças
	Segurança Pública		Aumento da demanda por infraestrutura de saúde
	Comunidades Rurais e Urbanas		
	Abastecimento de água		
	Patrimônio Histórico e Arqueológico		
	Finanças Municipais		
Continua na próxima página			

FASES DA OBRA	MEIO ANTRÓPICO	IMPACTOS POSITIVOS	IMPACTOS NEGATIVOS
Obras civis: Implantação das estruturas hidráulicas, tráfego de veículos, áreas de empréstimo e obtenção de areia.	Atividades econômicas	Geração de emprego e renda durante a implantação	Pressão sobre a infraestrutura urbana
	Comunidades Especiais		
	Saúde Pública		
	Segurança Pública		
	Comunidades Rurais e Urbanas		Risco de Acidente com a população Introdução de tensões e riscos sociais
	Abastecimento de água		
	Patrimônio Histórico e Arqueológico		Risco do comprometimento do patrimônio cultural
	Finanças Municipais		
Desmobilização	Atividades econômicas		Perda de Emprego e renda
	Comunidades Especiais		
	Saúde Pública		
	Segurança Pública		Introdução de tensões e riscos sociais
	Comunidades Rurais e Urbanas		
	Abastecimento de água		
	Patrimônio Histórico e Arqueológico		
	Finanças Municipais		

Anexo 2 – Variáveis e descritores dos dados secundários

Aspectos Territoriais analisados: urbano, ambiental, social, econômico e político.

EIXO: Social

Variáveis:

- 1.Tamanho populacional
- 2.Cultura e identidade local
- 3.Desenvolvimento social

Descritores:

- 1.População total (urbana e rural)
- 2.IDH - IBGE
- 3.Índice de Gini – IBGE;
- 4.Salário médio mensal dos trabalhadores formais – IBGE;
- 5.Número dos estabelecimentos de saúde;
- 6.Número dos estabelecimentos educacionais;
- 7.Número de cursos profissionalizantes;
- 8.Número de crimes registrados;
- 9.Mudanças nos modos de vida - pesquisas em jornais e entrevistas

EIXO: economia

Variáveis:

- 1.fluxo de pessoas em busca de trabalho;
- 2.modelo econômico (complexidade e diversificação da economia);
- 3.Grau de diversificação das atividades produtivas e serviços municipais.
- 4.Perfil ocupacional;

Descritores:

- 1.Fluxo das viagens intermunicipais ou interurbanas – Entrevistas, dados do Terminal Rodoviário municipal;
- 2.População ativa e perfil ocupacional empregada e desempregada (RAIZ, CAGED)
- 3Presença/Ampliação/Redução do número de Empresas locais (Ramo de atividade)
- 4.Tipo e volume da produção agrícola municipal;
- 5.PIB, PIB *per capita*.

EIXO: Política

Variável:

- 1.Existência de centros decisórios
- 2.Existência de projetos e ações públicas;

Descritores:

- 1.Tipo/presença/ampliação/redução do número de Sede de Associações e sindicatos – Entrevistas e Observação Direta;

2.Tipo/presença/ampliação/redução do número de Sede de instituições públicas (Administração, Saúde e Educação) – Entrevistas e Observação Direta;

3.Tipo/presença/ampliação/redução de programas e ações governamentais – Prefeituras Municipais;

EIXO: urbano e ambiental

Variável:

1.Dimensão do processo de urbanização;

2.Situação da estrutura fundiária;

3.Condições habitacionais;

4.Situação do meio ambiente.

Descritores:

1.Extensão da malha urbana;

2.Déficit e demanda habitacional;

3.Infraestrutura / Redes de distribuição de água e irrigação;

4.Concentração da posse da terra rural/número de estabelecimentos agropecuários;

5.Deslocamentos e reassentamentos populacionais;

6.Presença/ampliação/redução de ações de degradação ou preservação ambiental;

7.Disponibilidade de água.

Anexo 3 – Atores sociais entrevistados

Buscando construir um conteúdo diverso, desenvolvido a partir de diferentes visões sobre o processo, os participantes foram escolhidos considerando a residência fixa em um dos três municípios elencados durante o período analisado. Foram formados três grupos, sendo os dois primeiros compostos por aqueles que acompanharam o processo e foram indiretamente atingidos, e o segundo composto por aqueles indivíduos envolvidos nos processos sociais e diretamente afetados pela obra.

Representantes das Organizações Sociais (atingidos indiretamente):

- 1) Presidente da Associação dos Produtores Rurais de Mauriti;
- 2) Presidente da Associação da Comunidade Sítio Giqui em Mauriti;
- 3) Presidente da Câmara de Dirigentes Lojistas de Mauriti;
- 4) Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais em Brejo Santo;
- 5) Presidente da Câmara de Dirigentes lojistas em Brejo Santo;
- 6) Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais em Jati.

Representantes do Poder Público Municipal (atingidos indiretamente):

- 1) Coordenadora dos agentes de Saúde de Mauriti (2016 – 2018);
- 2) Ex-secretária de assistência social de Mauriti (2005 - 2012);
- 3) Ex-prefeito de Mauriti A (2005 - 2012);
- 4) Ex-prefeito de Mauriti B (2013 - 2016);
- 5) Prefeito de Mauriti (2017 - 2019);
- 6) Secretário de Cultura de Mauriti (2017-2018);
- 7) Ex-prefeito de Brejo Santo (2009 a 2016)
- 8) Secretaria de educação de Brejo Santo (2013 - 2018);
- 9) Secretaria de Assistência Social de Brejo Santo (2013 - 2018);
- 10) Ex-secretário Adjunto de Educação de Mauriti (2014 – 2016).

População diretamente atingida pela obra:

- 1) Presidente da Associação dos moradores da VPR Descanso em Mauriti;
- 2) Membro da Associação dos moradores da VPR Descanso em Mauriti;
- 3) Presidente da Associação da Comunidade dos Gomes em Mauriti;
- 4) Morador A da comunidade do Quixabinha em Mauriti;

- 5) Morador B da comunidade do Quixabinha em Mauriti;
- 6) Antigo trabalhador da obra – desempregado A em Mauriti (2012 – 2015);
- 7) Antigo trabalhador da obra – desempregado B em Mauriti (2012 – 2015);
- 8) Professor de Biologia em Mauriti;
- 9) Presidente da Associação da VPR Vassouras em Brejo Santo;
- 10) Morador da VPR Vassouras em Brejo Santo;
- 11) Presidente da Associação dos Moradores da Comunidade Rural do Ribeirão em Brejo Santo;
- 12) Produtor Rural em Brejo Santo;
- 13) Morador A da VPR dos Ipês em Jati;
- 14) Morador B da VPR dos Ipês em Jati;
- 15) Moradora A da comunidade rural em Jati;
- 16) Moradora B da comunidade rural em Jati;
- 17) Trabalhador atual da obra em Jati.

Anexo 4 – Roteiro das entrevistas

- 1) Qual a sua opinião sobre a obra?
- 2) Como era sua vida antes do início da obra?
- 3) Como você analisa os reflexos da obra da Transposição do São Francisco nos seguintes aspectos?

Descritores
Condições de trabalho/perfil da população ocupada
Renda
Atendimento dos estabelecimentos de saúde público ou privado
Condições do atendimento nos estabelecimentos educacionais público ou privado
Oferta dos cursos profissionalizantes público ou privado
Criminalidade
Modos de vida da população
Saúde da população
Demanda por viagens intermunicipais e interurbanas
Perfil e desempenho das empresas locais
Perfil e desempenho da produção agrícola municipal
Atuação das associações e sindicatos
Atuação das instituições governamentais
Implementação de programas e ações governamentais relacionados a obra
Infraestrutura urbana e estradas
Condições de moradia
Acesso a água
Situação da posse da terra rural
Condições ambientais
Patrimônio histórico
Outros reflexos

- 4) Após a redução ou término da obra, como ficou esse lugar e sua vida?
- 5) Atualmente, qual é a sua expectativa com relação ao PISF?

Anexo 5 – Notas sobre a pesquisa de campo

Foram realizadas quatro visitas ao município de Mauriti, três em Brejo Santo e duas em Jati, no período entre junho e julho de 2016 e julho e outubro de 2018. A avaliação da severidade (intensidade, escala, duração, frequência) dos impactos, bem como a “precisão” das visões dos entrevistados sobre quanto do que eles haviam ou estavam experimentando poderia ser atribuído total ou parcialmente a obra do PISF, não estavam entre os objetivos dessa atividade. Os participantes ficaram livres para relatar quaisquer efeitos que considerassem ter sido desencadeados ou influenciados pela obra. Dentre os resultados, percebeu-se que houve impactos intrínsecos e outros que, devido à sua natureza e frequência, não poderiam ser atribuídos à obra em si. Um exemplo desse caso foi a falta de água nos riachos e a baixa no lençol freático, cujas causas guardam

relação direta com o fenômeno da estiagem frequente nos municípios. Mesmo nessas situações, percebeu-se que os entrevistados demonstraram clareza na diferenciação da natureza dos impactos: alguns relataram com sabedoria que a obra não era o causador, mas atuava como influenciador ou até mesmo impulsionador de determinados efeitos socioambientais.

Como o propósito não foi testar hipóteses, essa pesquisa também não objetivou buscar relações ou níveis de dependência entre uma variável e outra, exercício comum em pesquisas quantitativas. Cabe reconhecer que existem relações imbricadas entre um impacto e outro, que podem inclusive gerar outros impactos, conhecidos como cumulativos; porém esse exercício não foi realizado, por entender que os impactos potenciais, ou seja, aqueles percebidos pela população local, já são suficientes para alcançar o objetivo da pesquisa de campo.

Partindo do cotidiano dos participantes, respeitando suas peculiaridades e temporalidades, o esforço se deu no sentido de identificar casos concretos, sejam eles vivenciados ou percebidos, novos, reduzidos ou ampliados. Buscou-se, sobretudo, com base em dados consistentes, identificar quais resultantes mais evidentes do processo de implementação do PISF alteraram significativamente o cotidiano dos entrevistados. Em outras palavras, buscou-se identificar as variáveis que representam a territorialidade da obra, capazes de modificar o território.

A maioria dos participantes foi solidariamente favorável à necessidade de melhoria na gestão da Transposição do Rio São Francisco, não somente antes, como também durante a construção. Alguns entrevistados, inclusive, reconheceram o papel importante do Estudo de Impacto Ambiental para alcançar este objetivo.

As falas variaram naquilo que eram considerados como pontos positivos (efeitos benéficos sobre os indivíduos, negócios e comunidades) e negativos (custo significativo para a população, empresas e sociedade em geral). Graças à liberdade de expressão, os participantes puderam demonstrar preocupação com relação à ausência de medidas ambientais compensatórias e mitigadoras no tratamento dos impactos.

Do ponto de vista ambiental foi negativo e bota negativo nisso. A questão do deslocamento de espécies, por exemplo, não foi construído nenhum corredor ambiental, não foi feito nada para que essas espécies, como você citou as espécies peçonhentas e também as não peçonhentas, pudessem passar de um lado para o outro canal. Simplesmente foi aberto e a gente via, por exemplo, na estrada do Mauriti, eu acredito que vocês se lembram, a gente encontrava muita raposa morta, muito jabuti morto na beira da estrada, porque mexiam com a casa deles, e eles saíam e as caçambas atropelavam. Fora isso a gente tinha muitas espécies vegetais nativas daqui que foram retiradas e havia

dentro do Programa da Integração de São Francisco, dentro do relatório e do estudo de impacto ambiental, aquelas medidas de mitigação desses impactos. Que vai ter plantação de espécies nativas, que até agora nada. Simplesmente as espécies foram tiradas, simplesmente foi jogado fora. Acredito que deva ter havido aqui na região, uma mudança até climática, por conta da retirada da vegetação e que não foi recolocada. (Professor de Biologia em Mauriti)

Quando solicitados a explicar sobre os processos, eventos, impactos, efeitos ou reflexos, tanto relacionados quanto resultantes da obra do PISF, os entrevistados foram livres em suas arguições. Após esgotadas as falas e não havendo mais contribuições, o entrevistador passava a questionar as variáveis não tratadas e que porventura poderiam ter sido esquecidas pelo entrevistado, as quais compunham o quadro previamente elaborado.

Após a transcrição e análise preliminar das falas, surgiram algumas dúvidas sobre os elementos apresentados:

- Quais deles seriam impactos socioambientais e quais seriam processos sociais?
- Dos impactos socioambientais elencados, quais seriam resultantes ou sofreram algum tipo de influência pela obra do PISF?

Inicialmente, foi preciso compreender a diferença entre impactos e processos sociais. Para Vanclay (2002, p. 188) “o impacto social é uma experiência atual de um indivíduo ou comunidade” e só poderá ser identificado a partir de um contexto específico. Dessa forma, algumas das variáveis relatadas pelos entrevistados não são em si impactos – como por exemplo, o crescimento populacional, o reassentamento de famílias ou até mesmo a ampliação do número de trabalhadores temporários, pois estes são apenas processos sociais em curso. Sob determinadas circunstâncias, considerando inclusive o contexto no qual estão inseridos, somados ao alcance das medidas de mitigação e controle, tais processos, podem ou não resultar em impactos. A atração de um número considerável de trabalhadores temporários não deve, portanto, ser considerada um impacto antes de se analisarem, por exemplo, as políticas públicas de saúde e moradia. Na ausência dessas, somada à não previsão de medidas mitigadoras, os impactos da ampliação do déficit habitacional ou piora das condições de moradia, por exemplo, certamente ocorrerão.

Dessa forma, ainda persiste atualmente uma prática errônea, derivada provavelmente da não compreensão em distinguir ‘processo de mudança social’ e ‘impacto social’.

Traditionally measured social impact variables like increase in population, increase in ethnic or racial diversity, relocation, presence of temporary workers, and/or seasonal residents are not in themselves impacts. Under certain circumstances, they will result in social impacts such as loss of community cohesion, fear and uncertainty amongst residents, fluctuating real estate (property) values, shortage of housing, etc., but if properly managed, these demographic changes might not create impacts. Whether impacts are caused will depend on the characteristics and history of the host community and the extent of mitigation measures that are implemented (VANCLAY 2002, p. 189).

O senso comum costuma acreditar que toda obra gera um impacto social; porém considerando as reflexões anteriores, tal afirmação torna-se falsa, uma vez que a obra em si se trata de um processo social. A forma como a sociedade está organizada e estruturada durante sua execução, bem como a abordagem desta em relação ao local e para com a população, é que definirá se haverá ou não impacto. Assim, o impacto social precisa ser fisicamente ou cognitivamente sentido, experimentado ou até mesmo percebido para poder ser considerado; cabendo ainda destacar que este sofrerá variações internas nos diferentes grupos ou indivíduos da população afetada pela obra. Alguns grupos, portanto, são mais suscetíveis à mudança, outros mais resistentes, alguns estarão mais aptos a mudanças, outros menos. O que chama atenção para a necessidade de uma avaliação diferenciada para cada grupo social afetado pela intervenção. (VANCLAY, 2002)

Um exemplo comum mencionado pelo autor está nos estudos que levantam a presença ou não de políticas públicas, ou até mesmo a existência de instituições públicas ou organizações sociais. Nesse caso, essas informações fornecem apenas evidências para identificar se a comunidade ou indivíduo esta suscetível a receber impactos. Tais informações são importantes, uma vez que o surgimento dos impactos não dependerá apenas do evento causador em si, mas da forma como o indivíduo ou comunidade se encontra no momento em que este acontece.

Vanclay (2002) também demonstra que quando um governo, por exemplo, utiliza seu poder ou a força para implementar determinado projeto, ou quando qualquer reação pública contrária é suprimida – seja porque os reclamantes foram ameaçados ou porque foram implementados determinados processos estratégicos contra a participação pública –, nesses casos, configura-se violação dos direitos humanos, e isso em si já se trata de um impacto social.

O autor também chama a atenção para a necessidade de diferenciação na definição e importância da avaliação de impacto social quando se trabalha em países

desenvolvidos ou naqueles em desenvolvimento. No segundo caso, a avaliação, ou estudo de impacto como é conhecida no Brasil, torna-se uma importante ferramenta de participação e controle social; e esta não pode ocorrer apenas após a entrega do projeto, mas também na sua concepção e durante toda a sua execução.

Social impact assessment is the process of analysing (predicting, evaluating and reflecting) and managing the intended and unintended consequences on the human environment of planned interventions (policies, programs, plans, projects) and any social change processes invoked by those interventions so as to bring about a more sustainable and equitable biophysical and human environment. (VANCLAY, 2002, p.190)

Assim, os estudos de impacto devem ser considerados muito mais do que uma ferramenta, uma estratégia ou técnica de identificação e tratamento; ao invés disso, deverá se tornar um laboratório de desenvolvimento e fortalecimento da democracia, considerando as patologias, as metas e os processos em curso no país.

As contribuições foram organizadas seguindo as recomendações de Bardin (2011) que demonstra três fases para analisar o conteúdo, sendo elas a *pré-análise*, a *exploração do material* e o *tratamento dos resultados obtidos*. Dessa forma, foi inicialmente realizada a transcrição e exploração preliminar, prezando pela não omissão das falas, homogeneidade e semelhança de tratamento entre os entrevistados. Após essa etapa, seguiu-se para a exploração do material identificando expressões e palavras chaves nas entrevistas – o que resultou na codificação e classificação de duas categorias de análise: os impactos socioambientais e os processos sociais.

Na fase de *tratamento dos resultados* foi necessário retomar e muitas vezes corrigir ou complementar o referencial teórico, para que fosse possível aprofundar as interpretações a partir das inferências extraídas das falas dos entrevistados, cujos discursos poderiam inclusive esconder o real significado contido nas palavras. Foi preciso aprofundar a compreensão sobre as duas categorias elencadas, pois no decorrer da análise do conteúdo obtido percebeu-se que os processos sociais podiam ou não resultar em impactos socioambientais. O trecho a seguir expressa claramente essa diferenciação:

A imigração de trabalhadores temporários, por exemplo, poderá gerar déficit habitacional, piora nas condições de moradia, medo e ruptura de coesão social, sob certas condições, agravadas pela não previsão de medidas de controle adequadas. Porém se estas forem planejadas adequadamente, poderão não gerar impactos. Portanto, a existência ou não de impactos dependerão das características e do histórico da comunidade anfitriã e da extensão das medidas de mitigação implementadas (VANCLAY, 2002, p. 188 – [tradução nossa]).

O senso comum costuma acreditar que toda obra gera impacto; porém considerando as reflexões anteriores, tal afirmação torna-se equivocada. As obras atuam no território, positiva ou negativamente, transformando-o e se transformando ao mesmo tempo. Se o território é entendido como um processo contínuo, então inúmeros eventos estão ocorrendo simultaneamente e precisam ser considerados. Dessa forma, será preciso considerar as dinâmicas em curso e, a forma de abordagem da intervenção, bem como a maneira como a sociedade está organizada e estruturada durante sua implementação. A interpretação cruzada desses elementos é que definirá se haverá ou não impacto socioambiental. Este não precisa ser fisicamente ou cognitivamente sentido, experimentado ou até mesmo percebido para poder ser considerado.

Cabe ainda destacar que um impacto poderá sofrer variações internas nos diferentes grupos ou indivíduos da população afetada pela obra. Alguns deles podem ser entendidos como benéficos e outros como danosos, dependendo da situação de quem o aborda. Alguns indivíduos e grupos são mais suscetíveis à mudança, outros mais resistentes, uns estarão mais aptos, outros menos capazes de lidar com as transformações desencadeadas ou impulsionadas pela intervenção.

Um exemplo comum mencionado por Vanclay (2002) está nos estudos que levantam a presença ou não de políticas públicas, ou até mesmo a existência de instituições ou organizações sociais nos territórios impactados. Nesse caso, essas informações fornecem apenas indicativos para identificar se a comunidade ou indivíduo está mais ou menos suscetível a perceber as transformações socioambientais. Tais informações são importantes, uma vez que a presença ou não de impactos não dependerá apenas do evento causador em si, mas também da forma como o indivíduo ou comunidade se encontra no momento em que uma determinação ação ou atividade acontece.

Quando um governo, por exemplo, utiliza seu poder ou a força para executar determinado projeto, ou quando qualquer reação pública contrária é suprimida, seja porque os reclamantes foram ameaçados ou porque foram implementados determinados processos estratégicos contra a participação pública, nesses casos, configura-se violação dos direitos humanos e isso em si, já configura um impacto social.

Inúmeros processos sociais estão acontecendo a todo momento; porém, projetos de grande envergadura como o PISF tendem a alterá-los significativamente. De uma forma geral, podem ser agrupados em: demográficos, econômicos, geográficos, institucionais, emancipatórios, socioculturais, entre outros que surgirão ou serão

modificados conforme as particularidades de cada caso. Os impactos socioambientais podem estar entre as seguintes categorias: saúde e bem-estar social, qualidade de vida do ambiente, econômicos e sobre o bem-estar material, culturais, familiares e comunitários, institucionais, legais, políticos e sobre a equidade e relações de gêneros (KAROLINO, 2016 *apud* VANCLAY 2002)

A análise do conteúdo da pesquisa empírica, portanto, diferenciou e considerou quatro fatores, não exclusivos, para a identificação dos impactos socioambientais: 1) os processos sociais em curso durante a implementação; 2) as ações e atividades realizadas na intervenção; 3) as medidas mitigadoras e compensatórias efetivamente adotadas; 4) a capacidade de adaptação dos indivíduos e da comunidade, além de sua adequação e interação com a obra e com a natureza.

Inicialmente foram elencados os processos de mudança social identificados no local para em seguida descrever os impactos socioambientais. Considera-se uma tarefa impossível, ou pelo menos não possível para esta atividade, identificar todos os processos de mudança social que podem ocorrer em um projeto como a construção da Transposição do Rio São Francisco, e tampouco aquelas outras mudanças que estão ocorrendo em diferentes escalas. Segundo Vanclay (2002, p. 193) os processos de mudança social são variados, dependendo de cada caso e pode ser assim agrupado: (tradução nossa)

- processos demográficos (alterações no número e na composição de pessoas);
- processos econômicos (relacionados com a forma como as pessoas vivem e desempenham atividades econômicas);
- processos geográficos (mudanças nos padrões de uso da terra);
- processos institucionais e jurídicos (relativos à eficiência e eficácia de estruturas institucionais, incluindo governo e organizações sociais);
- processos emancipatórios e de capacitação (aumento da influência processos decisórios);
- processos socioculturais (afetando a cultura de uma sociedade); e
- outros processos.

Foram identificados diversos processos socioambientais em curso, dos quais alguns já estavam ocorrendo antes mesmo da chegada da obra, e foram intensificados a partir de então, cabendo destacar o processo de urbanização e a mudança do setor

produtivo. Pois, segundo os depoentes, o movimento da população que migra do campo para a cidade, bem como a mudança da agricultura para pecuária, já vinham ocorrendo anteriormente. Neste último caso, a inovação foi a inserção da construção civil como setor importante durante o período de execução da obra.

Outros definitivamente não aconteciam, dependendo da localidade, ou existiam em proporções muito menores – como por exemplo, a emissão de ruídos, lançamentos de pedra e tremores de terra, modificações nas estradas rurais e até mesmo o aumento da frota de veículos pesados e tráfego na zona rural.

Dessa forma, foram identificados os seguintes **processos sociais**:

- 1) Crescimento populacional oriunda predominantemente da chegada de novos trabalhadores;
- 2) Ampliação dos postos de trabalho temporários devido a chegada das empreiteiras e empresas prestadoras de serviços;
- 3) Abertura e ampliação de novas empresas, sobretudo oficinas mecânicas, restaurantes e pousadas para dar suporte a novas demandas;
- 4) Aumento da frota de veículos pesados e do tráfego, sobretudo na zona rural para dar suporte a obra;
- 5) Mudança de habitat (rural para urbano) para os removidos;
(Uma vez que as VPR's além de estarem muito próximas dos distritos ou da sede, se assemelham muito mais a loteamentos urbanos do que com assentamentos rurais)
- 6) Mudança da base econômica (agricultura perdendo espaço para a construção civil e para pecuária)
- 7) Urbanização devido a remoção de famílias que se mudaram para a cidade;
- 8) Expansão da mancha urbana, a partir do surgimento de novos loteamentos para alojar novos moradores oriundos das remoções e também imigrantes;
- 9) Emissão de poeira, ruído, lançamento de pedras e tremores de terra nas comunidades rurais próximas ao canal devido a circulação de caminhões e implosões nas pedreiras;
- 10) Aumento da prostituição no centro urbano, vilarejos e nas áreas próximas as obras para atender a demanda devido a chegada de muitos imigrantes e trabalhadores;
- 11) Modificações nas estradas rurais para dar suporte a obra com ampliação das distancias para os moradores.

Também foram identificados os seguintes impactos socioespaciais:

Impactos Positivos Diretos durante a obra:

- 1) Queda no índice de desemprego devido as novas contratações;
- 2) Ampliação da renda para os trabalhadores da obra;
- 3) Melhoria das estradas não asfaltadas e da trafegabilidade na zona rural;
- 4) Ampliação da arrecadação municipal, sobretudo com ISSQN oriundo das empresas prestadoras de serviços.

Impactos Positivos Indiretos durante a obra:

- 1) Melhoria da qualidade física da habitação para os reassentados e trabalhadores da obra;
- 2) Ampliação da oferta de instalações para recreação para os reassentados;
- 3) Melhoria das condições de infraestrutura para os reassentados;
- 4) Ampliação do acesso a bens de consumo para os trabalhadores da obra (carros, motos, eletrodomésticos, etc.
- 5) Aumento do volume de vendas no comércio e prestação de serviços;
- 6) Ampliação da venda de lotes na cidade;
- 7) Ampliação da renda para os comerciantes.

Impactos Negativos Diretos durante a obra:

- 1) Aumento do consumo de água;
- 2) Aumento no preço dos alugueis no distrito sede e demais distritos;
- 3) Ampliação do preço da terra rural;
- 4) Ampliação do preço da terra urbana;
- 5) Especulação sobre a terra rural nas comunidades rurais próximas ao canal; (Se deu a partir do recebimento das indenizações oriundas das desapropriações, somada a possibilidade de chegada da água)
- 6) Especulação imobiliária na cidade;
- 7) Aumento da criminalidade e conflitos sociais (devido a conflitos, confusões, brigas e mortes, sobretudo nas proximidades de bares e bordéis nos fins de semana);
- 8) Aumento dos acidentes nas estradas rurais (em sua maioria com motociclistas e ciclistas, mas houve também atropelamentos);
- 9) Aumento dos acidentes com animais peçonhentos nas comunidades rurais próximas ao canal, sobretudo cobras e escorpiões;
- 10) Mortes de animais silvestres;
- 11) Aumento dos casos de doenças sexualmente transmissíveis, sendo a maior parte HPV;
- 12) Aumento dos casos de dengue nas comunidades rurais próximas ao canal (devido ao acúmulo de águas nos canais de concreto ainda vazios, que favorece o acúmulo de água parada);
- 13) Aumento dos casos de tuberculose, bronquite e asma; (devido à poeira e detritos no ar)
- 14) Aumento do consumo de drogas;
- 15) Aumento dos casos de gravidez, sobretudo em adolescentes;
- 16) Pressão sobre a infraestrutura de saúde;
- 17) Degradação das estradas vicinais asfaltadas;
- 18) Perda de referências e marcos históricos (devido a abertura de novas estradas e desvios para as obras, pois os moradores das comunidades alegavam que se perdiam com os novos caminhos e que patrimônios históricos importantes, como minas e bicas d'água desapareceram durante a obra);
- 19) Baixa do lençol freático e seca de alguns riachos e açudes nas proximidades das obras e comunidades rurais remanescentes. (Os caminhões retiravam água inicialmente dos açudes, represas e riachos, mais tarde dos poços artesianos. Alguns justificavam que isso também se deve a longa estiagem ocorrida entre os anos de 2010 a 2016);
- 20) Quebra das relações comunitárias nas VPR's e comunidades rurais remanescentes;

- 21) Descontentamento, redução do apego com relação ao novo local de moradia nas VPR's e comunidades rurais remanescentes;
- 22) Falta de coesão e senso de comunidade nas VPR's;
- 23) Dificuldade de deslocamentos diários nas comunidades rurais remanescentes.
- 24) Desmatamento nas proximidades das obras;
- 25) Danos ao patrimônio público (caminhões derrubaram os muros de duas escolas em Brejo Santos várias vezes);
- 26) Danos ao patrimônio privado (pedras durante as demolições atingiam casas, veículos e outros bens. Surgiam rachaduras nas paredes, quebravam as telhas, caía o forro de gesso durante as implosões);
- 27) Prejuízo nas aulas e atividades comunitárias cotidianas durante as implosões;
- 28) Mudança de aspirações quanto ao futuro;
- 29) Insatisfação com a não realização dos benefícios prometidos.

Impactos negativos indiretos durante a obra:

- 1) Falta de água e seca no açude do Quixabinha, nos riachos e baixa do lençol freático em toda a região.
- 2) Queda na produção agrícola de algumas comunidades e extinção da agricultura irrigada nas margens e na vazante do açude do Quixabinha;
- 3) Redução da produção da agricultura irrigada na comunidade do Ribeirão em Brejo Santo;
- 4) (Devido à baixa do lençol freático e possível falta d'água entre outros motivos)
- 5) Redução da renda dos produtores rurais (devido à baixa na produção agrícola em praticamente todas as comunidades diretamente impactadas);
- 6) Redução da renda dos reassentados nas VPR's;
- 7) Redução da oferta de mão de obra na agricultura;
- 8) Mudança no clima, temperatura e regime de chuvas.

HIDROGRAFIA