



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DOUTORADO TEMÁTICO
DOUTORADO EM RECURSOS NATURAIS**



TESE

**O DESASTRE SECA X POLÍTICAS PÚBLICAS.
O SEMI-ÁRIDO PARAIBANO: Um estudo de caso.**

ALOYSIO FERRAZ DE ABREU

Campina Grande - Paraíba
julho - 2004



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
PROGRAMA INSTITUCIONAL DE DOUTORADO TEMÁTICO
DOUTORADO EM RECURSOS NATURAIS**



**O DESASTRE SECA X POLÍTICAS PÚBLICAS.
O SEMI-ÁRIDO PARAIBANO: Um estudo de caso.**

TESE

ALOYSIO FERRAZ DE ABREU

**Campina Grande - PB
julho - 2004**

ALOYSIO FERRAZ DE ABREU

**O DESASTRE SECA X POLÍTICAS PÚBLICAS.
O SEMI-ÁRIDO RURAL PARAIBANO: UM ESTUDO DE CASO**

Tese apresentada ao curso de Doutorado em Recursos Naturais do Programa Institucional de Doutorado Temático da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento às exigências para obtenção do Grau de Doutor.

Área de Concentração: Irrigação e Drenagem
Linha de Pesquisa: Sensoriamento Remoto

Marx Prestes Barbosa, Prof. Dr.

Orientador

Campina Grande - PB

2004

A162d Abreu, Aloysio Ferraz de
2004

O desastre seca X políticas públicas. O Semi-árido rural paraibano: um estudo de caso/Aloysio Ferraz de Abreu - Campina Grande: UFCG, 2003.
199p. il.

Tese (Doutorado em Recursos Naturais). UFCG/CCT
Inclui bibliografia.

1. Desastre Natural 2. Semi-árido 3. Políticas Públicas

CDU: 502.58

ALOYSIO FERRAZ DE ABREU

DESASTRE SECA - POLÍTICAS PÚBLICAS. O SEMI-ÁRIDO PARAIBANO: UM ESTUDO DE CASO

APROVADA EM: 27/07/2004

BANCA EXAMINADORA


Dr. MARX PRESTES BARBOSA

Departamento de Engenharia Agrícola - DEAg
Centro de Ciências e Tecnologia – CCT
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG


Dr. CARLOS ALBERTO VIEIRA DE AZEVEDO

Departamento de Engenharia Agrícola - DEAg
Centro de Ciências e Tecnologia – CCT
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG


Dr. FRANCISCO DE ASSIS SALVIANO DE SOUSA

Departamento de Ciências Atmosféricas - DCA
Centro de Ciências e Tecnologia – CCT
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG


Dr. JOSÉ ANTONIO PACHECO DE ALMEIDA

Centro de Ciências Exatas e da Natureza – CCEN
Universidade Federal da Paraíba - UFPB


Dr. MÁRCIO DE MATOS CANIELLO

Departamento de Sociologia e Antropologia – DSA
Centro de Humanidades – CH
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

A Maria Cristina, Raissa e Aloysius, com carinho.

AGRADECIMENTOS

A Aloysio e Martha (*in memorian*), meus pais.

A Martha, Ricardo, Francisco e Alexandre, meus irmãos.

A Francisco José (*in memorian*), meu tio “Zezinho”.

Ao Prof. Marx Prestes Barbosa, meu orientador.

A Alexandre Eduardo, Augusto Neto, Bartolomeu Garcia, Célio Saraiva, Davi Oliveira, Fátima Fernandes, Glawbber Spíndola, Hamilcar Filgueiras, João Miguel, Juarez Pedrosa, Maria Leide, Miguel José, Mônica Agra, Simone Duarte, meus colegas de curso.

A Áurea Oliveira, Dinis Lima, Ednaldo Leal, Edson Romero, Emília Almeida, Francisco Assis, Francisco Hélio, Germano Oliveira, Givanildo Gomes, Irenalva Gomes, José Pereira, Leopoldo Klosovski, Mareval Freire, Maria Sucesso, Nivaldo Romão, Roberto Gurgel, Rômulo Ricardo, Suely Alencar, Vander Soares, meus colegas de trabalho.

Ao Ministério Público Federal.

À Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP.

Ao Laboratório de Meteorologia Recursos Hídricos e Sensoriamento Remoto do Estado da Paraíba (LMRS-PB) pelas informações cedidas.

À Área de Sensoriamento Remoto da Unidade Acadêmica em Engenharia Agrícola da UFCG pela acolhida e apoio logístico.

Ao IAI/LA RED e ao CNPq pelo apoio financeiro para execução dos trabalhos de campo.

Às prefeituras municipais de Picuí, Sousa e Sumé.

Aos Agentes Comunitários de Saúde dos municípios de Picuí, Sousa e Sumé, e as respectivas Secretarias de Saúde.

A todos aqueles que interromperam suas atividades para responder perguntas, questionários e lembrar momentos de suas vidas no Semi-Árido paraibano.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS

RESUMO

ABSTRACT

	Página
CAPÍTULO I	15
1 – INTRODUÇÃO	15
1.1 – Objetivo geral	18
1.2 – Objetivo específico	19
CAPITULO II	20
2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	20
2.1 – Desastre	20
2.1.1 – Evento: fenômeno ou ameaça	21
2.1.2 – Vulnerabilidade	22
2.1.3 – Risco a desastre.....	24
2.1.4 – Gestão de risco a desastre.....	25
2.1.5 – Desastre e as outras questões: interdependência na percepção mundial	27
2.1.6 – Conceitos complementares	27
2.2 – Semi-Árido nordestino	29
2.3 – Seca: fenômeno natural e ameaça	32
2.3.1 – Seca nordestina: ameaça recorrente	33
2.3.2 – Fenômeno El Niño	34
2.3.3 – Desertificação	36
2.4 – Vulnerabilidade à seca nordestina: tem o fraco, tem o forte	36
2.5 – Interesse econômico no Semi-Árido nordestino	39
2.5.1 – Seca, poder, clientelismo: indústria da seca	41
2.5.2 – Exclusão social e assistencialismo	43

2.5.3 – Pobreza	45
2.6 – Desenvolvimento e meio ambiente	47
2.7 – Política pública: começar pelo conceito	50
2.7.1 – Cronologia das “políticas públicas” frente às secas	51
2.7.2 – Frentes de emergência: para o pobre não morrer de fome	58
2.7.3 – “Política pública” para o desenvolvimento do Nordeste	60
2.7.4 – “Política pública” de açudagem: engenharia do clientelismo	65
2.7.5 – “Política pública” de irrigação: para poucos	66
2.7.6 – “Política pública” para a (des)igualdade	67
2.7.7 – “Política pública” de bolsas assistenciais	69
2.7.8 – “Política pública” de defesa civil	70
2.8 – Capital social	72
2.8.1 – Cidadania	74
2.8.2 – Conselhos gestores	75
2.8.3 – Ministério Público	76
CAPITULO III	79
3 – MATERIAIS E MÉTODOS	79
3.1 – Cenário	79
3.2 – Características do Cenário	80
3.3 – Vulnerabilidade da população rural no Cenário	81
3.4 – Metodologia	87
3.4.1 – Trabalho de Campo	89
3.4.2 – Diagnóstico Sócio-Econômico	90
3.4.3 – Sensoriamento Remoto	91
3.5 – As variabilidades climáticas na área de estudo	91
CAPÍTULO IV	92
4 – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	92
4.1 – A estória de cada um: a normalidade das frentes de emergência	92
4.2 – A saúde pública: a epidemiologia da normalidade	93

4.3 – A história não-registrada	94
4.4 – O desastre em construção	94
4.4.1 – Personagem vulnerável	95
4.4.2 – A normalidade que não incomoda	101
4.4.3 – Esperar ajuda de cima	103
4.4.4 – Associativismo burocrático	104
4.4.5 – A legalidade visitante	114
4.4.6 – Conselhos gestores: a distante implementação	120
4.4.7 – Manter a normalidade	125
4.4.8 – Prevenção não é unanimidade	127
4.4.9 – Soluções de sempre	136
4.4.10 – Ajuda recebida	139
4.5 – Políticas públicas x padrões de risco	147
4.6 – As feridas do Cenário	159
4.7 – Políticas públicas x não-convolução	174
CAPÍTULO V	179
CONCLUSÕES	179
5.1 – Conclusões	179
5.2 – Recomendações	181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	182
ANEXOS	191
Anexo 1 – Conferências e convenções internacionais	192
Anexo 2 – Questionário de diagnóstico ambiental e sócio-econômico	197
Anexo 3 – Certificado do treinamento em diagnóstico ambiental e sócio-econômico.	201

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Efeito meteorológico global resultante do fenômeno ENOS	34
Figura 2	Efeitos do Fenômeno ENOS na América do Sul	35
Figura 3	Localização dos municípios constituintes do Cenário	79
Figura 4	Degradação ambiental no Município de Picuí	85
Figura 5	Degradação ambiental no Município de Sousa	86
Figura 6	Degradação ambiental no Município de Sumé	87
Figura 7	Curso de treinamento dos agentes comunitários de saúde de Sousa	90
Figura 8	Frente de Emergência em 1958, Sousa	93
Figura 9	Moradia típica do agricultor pobre, Picuí	96
Figura 10	Produção de carvão vegetal, Sumé, 2002	97
Figura 11	Abastecimento de cisterna por meio de caminhão-pipa da Defesa Civil	135
Figura 12	Fonte de abastecimento d`água, Picuí, 2002	138
Figura 13	Fonte de abastecimento d`água, Sumé, 2003	138
Figura 14	Trecho em canal do Sistema Adutor das Várzeas de Sousa	150
Figura 15	Aspectos do Sistema Adutor das Várzeas de Sousa	153
Figura 16	Solo salinizado no perímetro irrigado de São Gonçalo, Sousa, 2002	154
Figura 17	Marcas no solo dos dormentes retirados da Ferrovia Sousa-Mossoró	155
Figura 18	Ginásio de esportes no Distrito de Pio X, Sumé, 2003	157
Figura 19	Propriedades rurais abandonadas em Picuí, Sousa, Sumé, 2002	160
Figura 20	Áreas de solos expostos em Picuí, Sousa e Sumé, 2002	161
Figura 21	Erosão profunda por sulcos e voçorocas em Picuí, Sousa e Sumé, 2002	162
Figura 22	Sulcos profundos, nível de degradação grave, em Picuí e Sumé, 2003	163
Figura 23	Exploração de vegetação nativa em Sousa e Sumé, 2002	166
Figura 24	Desmatamentos em Picuí, Sousa e Sumé, 2002	167
Figura 25	Flagrante de queimada no Município de Sousa, 2002	167
Figura 26	Processo erosivo em estrada implantada no Município de Sousa, 2003	168
Figura 27	Atividade de garimpo no Município de Picuí, 2002	168
Figura 28	Degradação ambiental em Picuí, Sousa e Sumé, 2002-03	170
Figura 29	Algaroba em área de florestamento	171
Figura 30	Composição multiespectral de imagens de Picuí, 2003	172
Figura 31	Composição multiespectral de imagens de Sousa, 2003	173
Figura 32	Composição multiespectral de imagens de Sumé, 2003	173

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Características dos municípios constituintes do Cenário	81
Tabela 2	Vulnerabilidades nas zonas rurais dos municípios do Cenário	83
Tabela 3	Renda mensal da família rural	96
Tabela 4	Escolaridade do chefe de família na zona rural	98
Tabela 5	Pedido de ajuda em período de seca	103
Tabela 6	Ajuda dos vizinhos em momentos de dificuldade	104
Tabela 7	Participação em associação comunitária	105
Tabela 8	Assuntos discutidos nas associações comunitárias	107
Tabela 9	Expectativa de discussão temática nas associações comunitárias	108
Tabela 10	Eficácia de atuação da associação comunitária	110
Tabela 11	Resultado obtido com a atuação da associação comunitária	111
Tabela 12	Expectativa de benefícios oriundos da associação comunitária	111
Tabela 13	Ajuda recebida pela associação comunitária de órgão ou entidade	113
Tabela 14	Conhecimento do Ministério Público e do Promotor de Justiça	114
Tabela 15	Conhecimento ações do Ministério Público e do Promotor de Justiça ...	116
Tabela 16	Denúncia de irregularidade no uso da terra e do meio ambiente	118
Tabela 17	Conhecimento do comitê de bacia hidrográfica	120
Tabela 18	Conhecimento dos conselhos municipais	121
Tabela 19	Conhecimento das ações dos conselhos municipais	123
Tabela 20	Alerta de previsão ocorrência de seca	127
Tabela 21	Meios de alerta de previsão de ocorrência de seca	129
Tabela 22	Prevenção para a seca	130
Tabela 23	Formas de prevenção para a seca	133
Tabela 24	Fonte alternativa de abastecimento d`água	134
Tabela 25	Solução para a falta de água nas secas	136
Tabela 26	Recebimento de ajuda de órgão ou entidade	139
Tabela 27	Tipo de ajuda recebida pelo agricultor pobre	140
Tabela 28	Expectativa de ajuda do governo	145
Tabela 29	Percepção do agricultor pobre relativa à condição ambiental	159
Tabela 30	Observação do solo em época de chuva forte	160
Tabela 31	Ações realizadas pelo agricultor pobre para mitigar a erosão do solo	163

LISTA DE ABREVIATURAS

ACS – Agente Comunitário de Saúde
ATECEL – Associação Técnico Científica Ernesto Luiz de Oliveira
AVADAN – Formulário de Avaliação de Danos
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Fomento; World Bank – Banco Mundial
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBL – Sistema Caatinga – capim Buffel – Leucena
CEDEC – Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEPTASA – Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Árido
CF/1988 – Constituição Federal de 1988
CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CNE – Conselho Nacional de Economia
CNPq – Conselho Nacional de Pesquisa
CNUMA – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CONDEC – Conselho Nacional de Defesa Civil
CVSF – Comissão do Vale do São Francisco
DIRDN – Década Internacional para Redução de Desastres Naturais
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
EIRD – Estratégia Internacional para a Redução de Desastres
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENOS – El Niño Oscilação Sul
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FEANE – Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste
FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste
FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FPE – Fundo de Participação
FPM – Fundo de Participação
FUNCAP – Fundo Especial para Calamidades Públicas
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IAI – Instituto Interamericano para a Pesquisa sobre as Mudanças Globais
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFOCS – Inspeção Federal de Obras Contra as Secas
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE – Instituto de Pesquisas Espaciais
IOCS – Inspeção de Obras Contra as Secas
IPH – Índice de Pobreza Humana
IVDN – Índice de Vegetação por Diferenças Normalizadas
LA RED – Rede de Estudos Sociais para a Prevenção de Desastres na América Latina
LMRS – Laboratório de Meteorologia, Recursos Hídricos e Sensoriamento Remoto
MP – Ministério Público
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONG – Organização Não-Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor
PATAC – Programa de Aplicação de Tecnologia Apropriada às Comunidades
PDAN – Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste
PDN – Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste
PDRI – Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado
PEFP – Programa Emergencial de Frentes Produtivas
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFCES – Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca
PFPT – Programa de Frentes Produtivas de Trabalho

PIASS – Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento do Nordeste

PIB – Produto Interno Bruto

PIN – Programa de Integração Nacional

PNB – Produto Nacional Bruto

PNDC – Política Nacional de Defesa Civil

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

PROCANOR – Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste

PRODECOR – Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais

PROHIDRO – Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste

Projeto Áridas – Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para a Região Nordeste do Brasil

Projeto Nordeste – Programa Regional de Desenvolvimento Rural para Pequenos Produtores Rurais

Projeto Sertanejo – Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste

SEDEC – Secretaria Especial de Defesa Civil; Secretaria Nacional de Defesa Civil

SEOCS – Superintendência dos Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas

SIG – Sistema de Informação Geográfica

SINDEC – Sistema Nacional de Defesa Civil

SUDEMA – Superintendência de Administração do Meio Ambiente

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TCU – Tribunal de Contas da União

TSM – Temperatura Superfície do Mar

TM – Thematic Mapper; mapa temático

UFMG – Universidade Federal de Campina Grande

RESUMO

A construção social dos riscos a desastre seca no Semi-Árido paraibano é, a partir de um estudo de caso com população pobre nas zonas rurais e com instituições governamentais nos municípios de Picuí, Sousa e Sumé, abordada sob os aspectos da vulnerabilidade global e da inserção de políticas públicas de combate aos efeitos da seca. Com a análise dos resultados obtidos foi possível concluir que as chamadas políticas públicas, adotadas até o presente não foram capazes de reduzir a vulnerabilidade de uma população rural historicamente excluída, desinformada, desconhecadora de seus direitos e despossuída de capital social, conseqüentemente com baixa resiliência e elevada vulnerabilidade, e que as instituições permanecem desqualificadas para a gestão dos riscos a desastre seca. Na realidade elas são mais caracterizadas como programas do que como políticas públicas propriamente ditas. Particularmente é destacada a carência de capital social como ponto contraditório aos de cidadania, participação, transparência das ações dos governos locais e a inexistência de suporte social e institucional para recepcionar e aplicar o conjunto de leis e normas estruturado para a implementação da gestão de riscos a desastre seca e de controle ambiental. É, ainda, observada a não-convolução entre as chamadas políticas públicas adotadas até hoje e a vulnerabilidade da população pobre das zonas rurais dos municípios estudados, corroborando com o entendimento de que uma das questões sensíveis das políticas públicas no semi-árido é a definição do público alvo.

ABSTRACT

The drought disaster risk social construction in the semi-arid of the State of Paraíba is broached from the point of view of the global vulnerability and of the insertion of public policies for combating the effect of the droughts, starting from a study of case involving the agricultural poor population and the governmental institutions of the municipalities of Picuí, Sousa and Sumé. The analysis of the obtained results permitted to conclude that the called public policies, adopted until now had not been capable to reduce the vulnerability of agricultural poor population, historically excluded, uninformed, not knower of its rights and dispossessed of social capital stock, consequently with low resilience and high vulnerability, and that the institutions remain disqualified for the risk management of the disaster of drought. In the reality they are more characterized as programs then as public politics. Particularly the lack of social capital stock is detached as a contradictory point to the citizenship, participation, transparency of the actions of the local governments and to the inexistence of social and institutional support to receive and to apply the set of laws and norms structuralized for the implementation of the risk management of the disaster of the drought and the environmental control. Is still observed the not-convolution today between the adopted called public policies until now and the vulnerability of the poor agricultural population of the studied municipalities that corroborate with the understanding that one of the public policies sensible questions for the semi-arid region is the definition of the target public.

CAPÍTULO I

1 – INTRODUÇÃO

A região semi-árida paraibana é muito importante economicamente do ponto de vista agrícola. No entanto, ao longo dos anos a degradação ambiental, com processos de desertificação, vem causando enormes prejuízos econômicos aos municípios, com empobrecimento de sua população rural, e ao Estado.

No decorrer da segunda metade do século XX a ONU patrocinou conferências e convenções mundiais sobre temas diversos, entre os quais: direitos humanos; meio ambiente; desenvolvimento; desertificação; e desastres. A conclusão destacável e comum a esses eventos reside na relação direta e recíproca entre os temas discutidos e, ainda, que as políticas nacionais deveriam considerar a interdependência e interdisciplinaridade das questões problemas. A problemática ambiental é um exemplo de integração temática, por meio da interação com conceitos como desenvolvimento sustentável, ou a luta contra a pobreza, ou os esforços pela educação, saúde e capacitação da população, ou, ainda, a relação com a ocorrência de desastres. Paralelamente, esses eventos deixaram a mensagem que somente com políticas públicas e com participação da população seria possível resolver aqueles problemas em nível local.

Com o objetivo de promover a mitigação dos riscos a desastre, mediante a incorporação da prevenção dos desastres no desenvolvimento econômico e social, em todas as nações do mundo, a Assembléia Geral das Nações Unidas declarou a década 1990-99 como “Decênio Internacional para a Redução dos Desastres Naturais” (DIRDN). Este foi um esforço internacional destinado a

direcionar o potencial social, econômico e político mundial para o planejamento, preparação, prevenção e mitigação de desastres.

A preocupação com o desenvolvimento humano se insere no conceito e na própria existência do desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento sustentável é concebido, desenvolvido e gerenciado no local, pelas mãos e mentes participativas da população. Esta última pode gerar um sistema social particular, com dinâmica espacial e temporal distintas. A partir dessas capacidades, potencialidades e vulnerabilidades, são criadas relações econômicas, políticas, sociais e culturais, além da interação com o meio ambiente, ora reduzindo as vulnerabilidades por meio de redes sociais horizontais, ora construindo socialmente os riscos a desastre.

É destacável a relação dos desastres com a organização social local, mas especificamente com a vulnerabilidade de grupos sociais expostos a ameaças (naturais ou antrópicas). Neste contexto, educação, saúde, conhecimento e uso dos direitos, participação da população, senso crítico e reivindicatório, flexibilidade de valores e costumes podem desempenhar papel chave na prevenção e mitigação de desastres.

Partindo do pressuposto que a redução de riscos a desastres naturais é possível por meio da redução da vulnerabilidade de grupos sociais expostos a ameaças naturais, e que há uma aguda carência de investigações que avaliem a evolução da prevenção e o manejo de desastres na América Latina, seu marco institucional e seus impactos, as quais poderiam permitir obter um balanço objetivo de seus resultados, acertos, fracassos e deficiências (MASKREY, 1994), o assunto que motivou a elaboração desta tese foi a **Vulnerabilidade de populações sob risco de desastre no Semi-Árido nordestino.**

A convolução¹ defendida por Cardona (2001) apresenta a simultânea ocorrência da ameaça e da vulnerabilidade dos elementos expostos, indivíduos ou grupos sociais, na conformação do risco a desastre. No Semi-Árido nordestino encontra-se a convolução entre a seca, fenômeno natural de origem climatológica, com intensidade temporal e espacial variável, sob

¹convolução: mistura, mescla; operação da matemática que permite simplificar o produto da mescla de funções, muito eficaz na eletrônica analógica.

influência de fenômenos como El Niño e La Niña, e a vulnerabilidade do agricultor² pobre.

De forma análoga à convolução da ameaça e da vulnerabilidade na construção social dos riscos a desastres, há de existir convolução entre as políticas públicas e as vulnerabilidades dos elementos ou grupos expostos no caso do objetivo ser a desconstrução social dos riscos desastres. Em vista disso, a análise dos resultados das políticas públicas na redução de risco a desastre seca pode ser feita a partir da confrontação dessas políticas com a vulnerabilidade do público alvo escolhido.

Do entendimento da convolução da ameaça seca com a vulnerabilidade do agricultor pobre no semi-árido, como processo essencial na construção social dos riscos a desastre, assim como, de forma análoga, a convolução das políticas públicas com as vulnerabilidades, como processo essencial na desconstrução social dos riscos a desastres, devido à influência que as políticas públicas têm sobre a redução da vulnerabilidade da população vulnerável e ameaçada, logo sobre a redução dos riscos a desastre, resultou o título desta tese: **O desastre seca x políticas públicas. O Semi-Árido Paraibano: um estudo de caso.**

O estudo e avaliação das políticas públicas, do controle social pelos sistemas organizacionais (conselhos gestores) e da atuação do Ministério Público, embora possa parecer num primeiro momento destoante do contexto da Engenharia Agrícola, principalmente para aqueles que não conhecem a realidade dura e bruta do desastre seca, é um fator importante para o desenvolvimento de políticas públicas para o desenvolvimento sustentado do semi-árido, com vista à diminuição de riscos a desastre, com base na exploração dos recursos naturais, como agricultura, silvicultura, mineração, etc.

Na medida em que soluções são pensadas, divulgadas e algumas são implementadas, é natural que se forme, no imaginário dos atores atuantes no Semi-árido nordestino, um conjunto de indagações sobre a seca e seus efeitos, ou como fazer para evitar que os efeitos da seca venham a causar desastre, conhecido como o “flagelo da seca”. Agregando-se a esse rol de questões, o questionamento motivador deste trabalho de tese é a

²homens e mulheres

seguinte afirmação: **As políticas públicas adotadas no Semi-Árido nordestino não reduziram a vulnerabilidade da população rural pobre aos efeitos da seca.**

As hipóteses orientadoras do desenvolvimento da investigação efetuada foram:

a) As políticas públicas implementadas não alcançaram a população pobre, exposta e vulnerável;

b) As políticas públicas implementadas não provocaram efeitos sobre as vulnerabilidades da população pobre, exposta e vulnerável;

c) As políticas públicas implementadas na realidade se resumiram a programas emergenciais ou setoriais restritos.

d) As políticas públicas implementadas não combateram os processos de degradação ambiental e da desertificação.

Esta pesquisa é parte integrante dos projetos *Gestão dos Riscos a Desastres ENOS³ na América Latina: Proposta de Consolidação de uma Rede Regional de Pesquisa Comparativa, Informação e Capacitação, desde uma perspectiva Social* (Convênio UFCG⁴-ATECEL⁵-IAI⁶-LA RED⁷, financiado pelo IAI); e *Estudo da Degradação Ambiental e das Vulnerabilidades Agrícolas frente aos Desastres ENOS no Semi-árido Paraibano* (Projeto de Pesquisa – CNPq – 480480/01-0).

1.1 – Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho é contribuir com elementos qualitativos para a análise, concepção e implementação de políticas públicas que visem à ampliação da resiliência⁸ da população pobre, por conseguinte na redução da vulnerabilidade frente à seca no Semi-Árido nordestino, redundando na redução do desastre seca. Vislumbra-se um cenário de ocupação e sobrevivência no semi-árido, fundado na

³ENOS – El Niño Oscilação Sul.

⁴UFCG – Universidade Federal de Campina Grande.

⁵ATECEL – Associação Técnico Científica Ernesto Luiz de Oliveira Júnior.

⁶IAI – Instituto Interamericano para a Pesquisa sobre as Mudanças Globais.

⁷LARED - Rede de Estudos Sociais para a Prevenção de Desastres na América Latina.

⁸Resiliência: capacidade de um sujeito ou grupo social para recuperar-se uma vez que tenha sido afetado por um impacto ambiental desfavorável.

hipótese de uma homeostase⁹ induzida e assistida, continuada e integrada, fundamentada em políticas públicas, por sua vez, identificadas com a parcela mais vulnerável da população humana no semi-árido nordestino.

O objetivo deste trabalho está em consonância com os objetivos do projeto ENOS/IAI, que é “produzir informação científica nova sobre a evolução das ameaças, vulnerabilidade e padrões de risco associado aos riscos a desastre ENOS na América Latina, sobre os processos sociais, econômicos, territoriais e políticos que estão na base desses riscos e sobre a relevância, efetividade e eficiência dos sistemas organizacionais, estruturas e enfoques da gestão de riscos a desastres ENOS” e do projeto do CNPq que é “aplicar uma sistemática de estudo comparativo temporal utilizando-se dados do sensoriamento remoto orbital e dados hidrometeorológicos, para definir as vulnerabilidades agrícolas e os níveis de degradação ambiental na identificação dos riscos a desastres dos eventos ENOS, para o período 1980-2001, visando o desenvolvimento de um aplicativo SIG¹⁰”.

1.2 – Objetivo específico

Partindo-se da premissa que os desastres não são naturais, e sim socialmente construídos, há necessidade de se definir os padrões que regem os riscos que podem produzir um determinado desastre. Em vista disso, o objetivo específico é estudar vulnerabilidades tanto dos indivíduos envolvidos no cenário de tal desastre, como também de suas instituições políticas, jurídicas e administrativas. Assim, para se determinar a magnitude do desastre específico SECA, que não pode ser confundido com o fenômeno meteorológico SECA, que funciona simplesmente como um risco hidrometeorológico, tem-se que determinar os padrões que estão na base desse risco.

⁹Homeostase: processo de auto-regulação, por meio do qual os sistemas biológicos tentam manter um equilíbrio ou estabilidade, enquanto se ajustam às mudanças de condições ambientais; manutenção de condições internas constantes em face de um ambiente externo variante.

¹⁰SIG – Sistema de Informação Geográfica.

CAPÍTULO II

2 - REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 - Desastre

Desastre é qualquer perda de vidas humanas, bens materiais e/ou ambientais causada por um evento perigoso, de origem natural ou humana, que pode ter uma escala pessoal, familiar, comunal, regional, nacional ou internacional e, por sua vez, tem que ver com alteração ou interrupção da vida cotidiana de uma comunidade, devido à incapacidade de recuperação, por meios próprios, pois os impactos destrutivos excedem a capacidade de adaptação e ajustamento, em termos de resposta para absorver o efeito produzido (CARDONA, 1993; GONZALÉZ et al., 2002).

Na análise de desastres podem ser adotados dois enfoques: o fisicalista; e o social. O primeiro, mais difundido, tomou como ponto de partida a idéia de que os desastres são característicos de fenômenos naturais perigosos que ocorrem irremediavelmente sobre o homem e suas atividades. Assim, a magnitude de um desastre é considerada como função da severidade, magnitude e intensidade do evento ou fenômeno físico (LAVELL, 1996) e, ainda, são categorizados como ‘imprevisíveis’, ‘não-manejáveis’, ‘inevitáveis’, ‘atos de Deus’ ou, se não, como produtos inevitáveis de forças naturais extremas (MASKREY, 1998). Já o enfoque social considera que o elemento ativo é a vulnerabilidade e os processos e estruturas socioeconômicas e políticas que a moldam, ou seja, é a vulnerabilidade que determina o caráter dos desastres. Assim, sob essa ótica, o desastre não é o fenômeno natural, mas a relação deste fenômeno com um contexto social que apresente condições de vulnerabilidade a ele, já que, somente ocorrerá um desastre quando o fenômeno natural superar a capacidade material da população para absorver, amortecer ou

2.1.2 - Vulnerabilidade ou ameaça

evitar seus efeitos negativos. Em face disso, há um alto risco de desastre se um ou mais fenômenos naturais perigosos ocorrerem em situações vulneráveis (MASKREY, 1989).

Fenômenos naturais como terremotos, secas, inundações, ciclones tropicais, incêndios florestais e erupções vulcânicas têm provocado perdas elevadas em vidas humanas, a destruição do sustento de muitos e da infra-estrutura econômica e social, assim como danos ambientais (EIRD, 2002).

É comum confundir o uso dos termos “fenômeno natural” e “desastre natural”. Ainda que fenômenos naturais sejam, como os terremotos, altamente destrutivos, não necessariamente causam desastres. Dessa forma, é explicado o porquê de desastre ser associado a fenômenos¹¹ extremos da natureza (LAVELL, 2002). No entanto, esses fenômenos extremos somente poderão provocar desastres quando as mudanças produzidas afetarem uma fonte de vida com a qual o homem contava, ou um modo de vida realizado em função de uma determinada geografia (ROMERO & MASKREY, 1993).

É importante diferenciar o fenômeno natural da ameaça. A ameaça é definida como a probabilidade de ocorrência de um fenômeno físico, potencialmente desastroso, de origem natural, tecnológica ou provocada pelo homem, que pode manifestar-se em um local e durante um determinado tempo, frente ao qual uma comunidade particular está exposta e é vulnerável. Por sua vez, o fenômeno natural é caracterizado por sua dimensão e situação geográfica (CARDONA, 1996).

A presença de um fenômeno natural ou antrópico, essencial para a ocorrência de um desastre, não oferece uma explicação suficiente para entender a maioria dos desastres que se sucedem. A transformação de uma ameaça em um desastre requer necessariamente que ocorra impacto negativo numa matriz humana vulnerável (LAVELL, 1994).

¹¹Os fenômenos naturais ameaçadores não são eventos anormais e imprevisíveis, mas características físicas normais das áreas onde ocorrem (MASKREY, 1989).

A vulnerabilidade é essencialmente uma condição humana, uma característica da estrutura social e um produto de processos sociais históricos (LAVELL, 1994). Implica uma combinação de fatores que determinam o grau até o qual a vida e a subsistência de alguém ficam em risco por um evento distinto e identificável da natureza ou da sociedade (BLAIKIE et al., 1996).

A vulnerabilidade dos elementos expostos às ameaças está intimamente relacionada às características dos membros da sociedade, em termos de sua capacidade para antecipar, enfrentar, resistir e se recuperar do impacto negativo (HAQUE & BRANCO, 1998) ou à incapacidade de uma comunidade para absorver, mediante o auto-ajuste, os efeitos de uma determinada mudança em seu meio ambiente (WILCHES-CHAUX, 1993).

A vulnerabilidade não se determina por fenômenos perigosos, mas por certos processos sociais, econômicos e políticos, daí que os mais vulneráveis são os países mais pobres e dependentes, as regiões mais desfavorecidas e a população com menos recursos (GAREIS et al., 1996). De forma geral, o pobre sofre mais com os desastres que o rico, se bem que pobreza e vulnerabilidade não são sinônimas, ainda que às vezes estejam estreitamente relacionadas (BLAIKIE et al., 1996).

Os desastres naturais aceleram o processo de degradação e limitam ainda mais o uso dos recursos naturais¹², muitos deles já gravemente deteriorados (CUTTER, 2001). Os pobres para sobreviver se vêm obrigados a explorar os recursos ambientais, aumentando assim, tanto o risco como a exposição aos desastres, especialmente aqueles provocados por inundações, secas e deslizamentos (EIRD, 2002).

O pobre tem em grande parte de sua vida normal uma evidente luta contínua, na qual suas condições podem assimilar-se a um desastre (BLAIKIE et al., 1996). As principais inquietudes dos habitantes pobres não estão relacionadas com os problemas ambientais, mas com as questões do campo social e econômico. As condições de vida são muito penosas e monopolizam o interesse da população (CHARDON, 1997).

A maior vulnerabilidade dos segmentos pobres da população também está associada a sua escassa possibilidade de participar nas políticas públicas (CEPAL & BID, 2003). A falta de poder e de voz também influi no aumento da sensação de vulnerabilidade

¹²Uma das características da vulnerabilidade é a dependência, particularmente a dependência de recursos susceptíveis de exploração ou que são escassos ou imprevisíveis (NARAYAN et al., 2003).

e na incapacidade da população pobre para se proteger das comoções (NARAYAN et al, 2003).

O assistencialismo e o compensatório aprofundam a condição vulnerável dos cidadãos, pois debilitam as estratégias de auto-ajuda e enfrentamento da adversidade que a população tem desenvolvido. Além disso, sobre a base da diferenciação social, o assistencialismo e o compensatório vão consolidando a cultura de: dependência; desigualdades; inferiorização; subalternização; sujeição; e exclusão (ROMERO, 2002).

É necessário ressaltar que a vulnerabilidade em si mesma constitui um sistema dinâmico, isto é, surge como consequência da interação de uma série de fatores e características - internas e externas - que convergem em uma comunidade particular. O resultado dessa interação é a incapacidade da comunidade para responder adequadamente ante a presença de uma ameaça determinada. Wilches-Chaux (1993) denominou *Vulnerabilidade Global*, a essa interação de fatores e características. Essa constituída, segundo ele, por dez níveis de vulnerabilidade, assim caracterizados:

Vulnerabilidade natural é intrinsecamente determinada pelos limites ambientais, dentro dos quais é possível a vida, e também, pelas exigências internas de seu próprio organismo.

Vulnerabilidade física é relativa à localização dos assentamentos humanos em zonas de risco e às deficiências de resistência dos elementos expostos para absorver os efeitos da ação do fenômeno que representa a ameaça (CARDONA, 2001).

Vulnerabilidade econômica é relativa a setores economicamente mais deprimidos da humanidade, que são, por essa razão, os mais vulneráveis frente às ameaças naturais.

Vulnerabilidade social é relativa ao baixo grau de organização e coesão interna de comunidades sob risco de desastre, que impedem sua capacidade de prevenir, mitigar ou responder a situações de desastre.

Vulnerabilidade política é relativa à incapacidade da população para formular por si mesma a solução do problema que lhe afeta.

Vulnerabilidade ideológica está relacionada a atitudes passivas, fatalistas e crenças religiosas que limitam a capacidade de atuar dos indivíduos em certas circunstâncias.

2.1.3 - Risco a desastre

Vulnerabilidade cultural é relativa à forma como uma comunidade reage ante um desastre, que será distinta em um grupo humano regido por padrões machistas e verticais de poder, daquela em um grupo, no qual predominam os valores de cooperação e solidariedade.

Vulnerabilidade educativa se expressa em uma educação deficiente ou que não tem uma boa cobertura em uma comunidade propensa a desastre ou a ausência de conhecimento sobre as causas, os efeitos e as razões pelas quais se apresentam os desastres.

Vulnerabilidade técnica é relativa às técnicas inadequadas de construção de edifícios e infra-estrutura básica utilizadas em zonas de risco.

Vulnerabilidade ambiental é relativa à degradação ou à destruição dos recursos naturais.

Vulnerabilidade institucional se reflete na obsolescência e rigidez das instituições, onde a burocracia e a decisão política, entre outros, impedem respostas adequadas e ágeis.

Os riscos a desastres são socialmente construídos e a gente contribui a exacerba-los e modifica-los (CUTTER, 2001). Da combinação das ameaças e de como a população lhes enfrenta é que se surge o risco a desastre e, eventualmente, ocorre o desastre (UMAÑA, 2002).

O risco a desastre - destruição ou perda esperada - corresponde ao potencial de perdas que podem ocorrer ao sujeito ou sistema exposto, resultado da convolução da probabilidade de ocorrência de ameaças e da vulnerabilidade dos elementos expostos a tais ameaças (Risco a desastre = Ameaça*Vulnerabilidade). Matematicamente risco a desastre é a probabilidade de que ocorra um desastre ou, é a probabilidade de que um evento ou fenômeno ameaçador, natural ou antrópico atue sobre um sistema socioeconômico com certo nível de vulnerabilidade, resultando num desastre (MASKREY, 1994).

Para estimar o risco a desastre é necessário, de acordo com sua definição, ter em conta, desde o ponto de vista multidisciplinar, não somente o dano físico esperado, as vítimas ou perdas econômicas equivalentes, mas também fatores sociais, organizacionais e institucionais, relacionados com o desenvolvimento das comunidades.

A deficiente informação, comunicação e conhecimento entre os atores sociais, a ausência de organização institucional e comunitária, as debilidades na preparação para a atenção de emergências, a instabilidade política e a falta de saúde econômica contribuem, em uma área geográfica, a ter um maior risco (CARDONA, 2001).

A acumulação de riscos a desastres está relacionada à falta de políticas públicas, ou de estratégias orientadas a sua gestão e, ainda, à inexistência de estruturas administrativas e sistemas legislativos adequados, tanto em nível local, como nacional e regional (PNUD, 2002).

2.1.4 - Gestão de risco a desastre

Ao paradigma da ação reativa se contrapõe uma atitude pró-ativa. Sob esta ótica o ideal é a gestão de risco¹³ a desastre com enfoque antecipatório, baseado no conhecimento prévio dos eventos (UMAÑA, 2002):

No caso de seca, as avaliações posteriores das respostas dos governos aos efeitos da seca demonstraram que o enfoque de reação à seca ou de gerenciamento da crise tem conduzido a respostas ineficientes, mal coordenadas e inoportunas (WILHITE, 2002).

Gestão de Ameaça é entendida como as medidas de mitigação dos eventos associados à ameaça. Quando a previsão de ameaças é possível, usualmente se refere ao controle ou direcionamento dos fenômenos físicos mediante métodos técnico-científicos, obras de proteção ou medidas de segurança que evitem a ocorrência de eventos perigosos (CARDONA, 1993).

Gestão de Vulnerabilidade compreende aquelas atividades que tentam reduzir a vulnerabilidade da sociedade frente às ameaças físicas (LAVELL, 1996).

¹³Gestão de risco a desastres é entendida como atividades e procedimentos levados a efeito “antes”, “durante” e “depois” do desastre, planejados para evitar ou mitigar os efeitos adversos nas pessoas, nos bens e serviços e no meio ambiente (CARDONA, 1993). É constituída por: prevenção; mitigação; redução; preparação; atenção; reabilitação e reconstrução; emergência e resposta (LAVELL, 1996).

Gestão de Preparação busca reduzir a duração do período de emergência pós-desastre e, em consequência, acelerar o início das etapas de re-habilitação e reconstrução (WILCHES-CHAUX, 1993), por meio de processos como: elaboração de mapa de risco; inventário e localização de recursos; medidas e planos de emergência; educação e treinamento adequado dos diferentes atores (GONZALÉZ et al., 2002).

Gestão de Alerta é constituída fundamentalmente por atuações em dois planos: aviso à população, baseado em mecanismos de previsão; e implementação de medidas mitigadoras (GONZALÉZ et al., 2002).

Gestão de Emergência entendida como atividades que têm como finalidade restaurar as condições mínimas de seguridade, bem-estar social e econômico das populações afetadas pelo impacto de um evento (LAVELL, 1996).

Gestão de Reconstrução entendida como atividades que pretendem restabelecer as condições “normais” de existência para as populações afetadas (LAVELL, 1996).

Em sentido oposto à sistematização, à coordenação e à integração da gestão de riscos a desastre, predomina o paradigma da reação, dos preparativos e a elaboração de planos de emergência para enfrentar o pós-desastre, esses dirigidos para os efeitos e não às causas, resultante de uma visão focada no “inevitável”, no “incontrolável”, no “não-manejável” (BID, 2002; LAVELL, 1996). Na América Latina, em geral, a maioria dos esforços em prevenção e manejo de desastres segue correspondendo à atenção de emergências já produzidas. O plano mais corrente frente aos desastres segue orientado para a prestação de auxílio nas emergências (PNUD, 2002). Não obstante a realidade dos desastres mostrar que a estratégia reativa dos programas emergenciais não é adequada, as atividades de redução de vulnerabilidades e ameaças pré-desastre são ainda muito incipientes (MASKREY, 1994).

2.1.5 - Desastre e as outras questões: interdependência na percepção mundial

No decorrer da segunda metade do século XX foram realizados, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), encontros e conferências referentes a uma ampla diversidade de temas de interesse regional ou mundial (Anexo 1). A principal mensagem trata da interdependência das questões de interesse mundial, a partir de uma

série de conclusões e recomendações fundamentadas na “abordagem integrada”, logo incorporada pelas agências¹⁴ especializadas dessa instituição mundial.

2.1.6 – Conceitos complementares

A abordagem integrada das questões de interesse mundial, entre as quais a dos desastres de origem natural, resulta da prática do pensamento sistêmico em sua capacidade de perceber o conjunto de elementos em vez de se preocupar com um só elemento. Por conseguinte, em sistemas complexos não é possível fazer apenas uma coisa, visto que pequenas ações afetarão muitos outros elementos, como no caso de desastre. A fundamentação é a consciência de que as questões não são isoladas, mas reciprocamente influentes e cambiantes.

As questões referentes a desastres se moldam e se integram ao conceito de abordagem integrada. Esta permeia a ótica social, ao ampliar e trazer a multi, a inter e a intra-disciplinariedade para a gestão e o estudo dos fatores causais dos desastres. E, ainda, apresenta-se como ferramenta metodológica ímpar na consecução de metas de prevenção, redução e mitigação de desastres.

No Brasil a inserção da “abordagem integrada” foi ocorrendo a partir da exigência¹⁵ de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) no licenciamento de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental ou, também, na gestão de uma bacia hidrográfica, de acordo com a Política Nacional de Recursos Hídricos¹⁶.

No enfoque da “abordagem integrada” duas teorias podem contribuir com a análise das causas de desastre, a “Teoria dos Jogos”¹⁷ e a “Teoria do Caos”¹⁸. O objetivo da primeira é “compreender a lógica dos processos de decisão”, sendo o termo “utilidade”, inventado John Von Neumann¹⁹, designador da preferência que leva sempre os jogadores a escolher obter certos resultados em detrimento de outros. Conseqüentemente “a utilidade

¹⁴O conceito de saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS) é “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença”.

¹⁵Constituição Federal 1988, art. 225, § 1º, IV; Resolução CONAMA n.º 01/1986

¹⁶Lei Federal n.º 9.433/1997

¹⁷NÓBREGA, C. N. **Tudo está em jogo**. São Paulo: Super Interessante, Editora Abril, ed. 175, p. 68-73, abr. 2002

¹⁸São Paulo: Super Interessante, Editora Abril, ed. 178, p. 74-8, jul. 2002.

¹⁹Inventor da Teoria dos Jogos, húngaro naturalizado americano, lecionou Mecânica Quântica em Princeton.

que um jogador atribui a um certo resultado é o que determina a sua estratégia de jogo”. E, também, que a tendência de satisfazer o interesse individual, maximizando o ganho, em choque com o interesse coletivo, mesmo sob decisão racional, pode levar a um resultado irracional, caracterizando a “Tragédia dos Comuns”.

Por sua vez, a “Teoria do Caos” surgiu com o objetivo de compreender e dar resposta às flutuações erráticas e irregulares que se encontram na natureza. No cerne da teoria está a ordem escondida em fatos que surgem aparentemente desordenados. E, sustenta que pequenas diferenças nas condições iniciais de um sistema podem conduzir a diferenças bastante significativas no resultado final. Assim, a lei básica dessa teoria afirma que a evolução de um sistema dinâmico depende crucialmente das suas condições iniciais. Uma pequena alteração pode provocar uma diferença considerável, como escreveu Edward Lorenz em 1972 no artigo “Predictability: does a flap of a butterfly’s wings in Brazil set off a tornado in Texas”, conhecido por “Efeito Borboleta”. Queria ele dizer no seu artigo que se algo tão insignificante como o bater de asa de uma borboleta no Brasil poderia provocar um tornado no Texas, analogamente, insignificantes fatores podem ser amplificados temporalmente de forma a mudar radicalmente um estado do sistema. Conseqüentemente, os riscos de que fatores insignificantes se transformem em desastres aumentam à medida que aumenta a complexidade do sistema, devido à interação de um maior número de elementos. Em sistemas complexos não é possível fazer apenas uma coisa, qualquer passo afetará a muitos outros elementos.

2.2 - Semi-Árido nordestino

A região Nordeste do Brasil ocupa uma área de 1.539.000 km², correspondente a 18% do território brasileiro. Cerca de 57% do território nordestino - 882.000 km² - corresponde à zona semi-árida, castigada periodicamente por secas (DUARTE, 2002a).

As regiões semi-áridas têm como características: baixos níveis de umidade; escassez de chuvas anuais; irregularidade no ritmo das precipitações ao longo dos anos; prolongados períodos de carência hídrica; solos problemáticos tanto do ponto de vista físico, quanto geoquímico; e ausência de rios perenes autóctones (AB'SÁBER, 1999).

O semi-árido nordestino tem duas estações climáticas: o “inverno” e o “verão”. O estio ou “verão” corresponde à estação não-chuvosa, de sete a nove meses de duração, que se inicia no começo do segundo semestre de cada ano (BRASIL, 1981). O termo inverno é vulgarmente confundido com o período chuvoso (ANDRADE, M., 1999). Neste, podem cair chuvas torrenciais de até mais de 250 mm de uma só vez. Quando as chuvas atrasam ou se distribuem de modo irregular, de forma a prejudicar o crescimento e desenvolvimento das lavouras, diz-se que houve seca (COELHO, 1985).

As temperaturas são elevadas, as médias ficam entre 22 °C e 28 °C, com pouca variação entre as áreas, e amplitude de 25 °C, entre a máxima e a mínima. A insolação é muito alta, cerca de 2.800 h por ano. A umidade relativa do ar é baixa, varia de 50 a 60%. A taxa de evaporação é elevada, com a média anual chegando a 2.548 mm na superfície líquida livre (ANDRADE, I., 1996).

A pluviosidade varia entre 300 e 800 mm/ano, mas valores médios anuais das chuvas podem ocorrer num só mês ou se distribuir de forma irregular nos 3-5 meses do período chuvoso (REBOUÇAS, 1997). As precipitações, além de pouco expressivas, concentram-se em poucos meses, fazendo com que a uma curta estação chuvosa se siga uma longa estação seca. As precipitações pluviométricas são – via de regra – inferiores à evapotranspiração potencial, assim caracterizando um acentuado déficit hídrico (ANDRADE, M., 1999).

A distribuição das chuvas no período chuvoso (jan./maio), sempre se dá de modo irregular, temporal e espacialmente. Essa má repartição eleva os riscos de perdas agrícolas, que atingem até 70% e, não raro, 100%. Essa perda total pode ocorrer no período chuvoso, quando veranicos²⁰ de 20 a 30 dias são registrados (ANDRADE, I., 1996).

²⁰Veranicos – períodos sem chuva no decorrer da estação chuvosa.

A hidrologia da região Nordeste está relacionada a um regime irregular de chuvas, com a baixa permeabilidade dos solos cristalinos, tendo como conseqüências, enchentes violentas e longos períodos secos (FREITAS, 1999).

Os solos são, de modo geral, rasos, pedregosos, sujeitos à erosão, com topografia ou relevo pouco movimentado, variando de plano a ondulado (COELHO, 1985). Existem grandes extensões de terra com solo raso e embasamento rochoso aflorante, o que impede a infiltração, restringe a descarga subterrânea e favorece o escoamento superficial (FREITAS, 1999).

As Caatingas²¹ cobrem, como vegetação predominante, porções extensas do território nordestino. É a associação vegetal típica do clima semi-árido, adaptada as suas difíceis condições naturais. Compreende árvores como: o Juazeiro (*Zizyphus joazeiro*) e o Umbuzeiro (*Spondias tuberosa*) que tendo raízes tuberosas, acumulam água na estação chuvosa para o consumo da planta no estio; árvores e arbustos que perdem as folhas na estação seca, a fim de evitar a evaporação; cactáceas como o Mandacaru (*Cereus jamacaru*), o Facheiro (*Pilosocereus piauhyensis*), a Coroa-de-Frade (*Melocactus sp.*) e o quipá (*Opuntia Inamoena*); e bromeliáceas como a Macambira (*Bromélia laciniosa*) (ANDRADE, M., 1968). De fato uma flora constituída por espécies com longa história de adaptação ao calor e à secura do Semi-Árido, porém incapaz de se restaurar, sob o mesmo padrão de agrupamento, após escarificações mecânicas de seu suporte edáfico (AB'SÁBER, 1999).

O Nordeste seco é a região semi-árida mais povoada do mundo. Possui, ao contrário dos desertos, gente um pouco por toda à parte, ainda que seja a distribuição da população altamente irregular. Existe gente extremamente pobre e fragilizada sócio-economicamente, direta ou indiretamente dependente da variabilidade climática (AB'SÁBER, 1999).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Humana (IPH) de todos os estados que compõem o Semi-Árido nordestino demonstram que o que aflige a população não é a seca, mas a miséria, que permanece mesmo quando há disponibilidade hídrica. A seca apenas exacerba e desnuda a miséria latente (CARVALHO,

²¹Caatinga – vocábulo de origem Tupi, significa “mata branca”, paisagem cálida, espinhosa e seca, não raro salinizada ou pedregosa de boa parte do Nordeste brasileiro (BRASIL, 1996).

A., 2002): “Seca para mim é eu chegar dentro da minha casa e não ter o que comer”, alistado da emergência de 1979-80 (BRASIL, 1983).

A pobreza em que vive a maioria da população do Semi-Árido nordestino encontra explicação, também, nas condições de posse e uso das terras agrícolas prevalentes. O acesso a terra é feito por formas precárias e temporárias de trabalho, caracterizando maior instabilidade e se registrando maior presença de posseiros em comparação com as demais regiões nordestinas (ARAÚJO, 1997). As terras, em geral, não são arrendadas, preferindo os proprietários entregá-las aos agricultores sob regime de parceria. Neste se destaca a “meia”, na qual os proprietários fornecem a terra, as sementes e a metade da produção colhida (ANDRADE, M., 1998).

Na educação, em geral, as escolas são pequenas e funcionam com carência de energia, água e saneamento. São altas as taxas de professores que não têm a educação básica concluída. Também altas são as taxas de analfabetismo, comparadas com as de outras regiões. Se considerar a população de sete a dez anos de idade, a taxa de analfabetismo no Nordeste é mais do que três vezes as taxas encontradas no Sul e Sudeste, e mais de dez vezes quando consideradas as crianças entre dez e quatorze anos de idade. Os índices são piores se olhar unicamente a zona rural (PAMPLONA, 2002).

Na administração dos municípios se destaca o alto grau de dependência em relação às transferências de recursos federais e estaduais, com destaque para o caso particular do Fundo de Participação dos Municípios - FPM (GUSMÃO, 2002).

Na política governamental uma característica inerente é a falta de continuidade dos programas e projetos, o desejo de cada nova instituição de imprimir a sua própria marca (MAGALHÃES, 1991). A descontinuidade administrativa está associada, em causa e consequência, aos baixos padrões técnico-gerenciais e às deficiências em matéria de planejamento, formulação, negociação e gerenciamento de projetos. Nota-se uma ausência quase total de ações e iniciativas de autoria do legislativo. A gestão pública se resume ao executivo, particularmente à figura do prefeito (GUSMÃO, 2002).

A cooperação entre municípios vizinhos é sombreada pela já tradicional competição pelas pouquíssimas oportunidades de desenvolvimento, oriundas do estado ou da União. São raras as experiências de consórcios municipais, formação de associações de

municípios e de planejamento micro-regional com o envolvimento do estado (GUSMÃO, 2002).

Diante do exposto, levando-se em consideração as condições climáticas, particularmente a seca, e as carências sócio-econômicas, com profunda pobreza, o interior nordestino é classificado como área de alto risco à ocorrência de desastres. Portanto, compreende-se que a seca no semi-árido nordestino se converte num verdadeiro desastre, não obstante ser um fenômeno natural (BARBOSA & SANTOS, 1998).

2.3 - Seca: fenômeno natural e ameaça

A seca é uma característica climática natural e recorrente em praticamente todos os ecossistemas terrestres. O caráter da seca é nitidamente regional, refletindo características meteorológicas, hidrológicas e sócio-econômicas singulares (WILHITE, 2002). Como fenômeno, caracteriza-se pela falta de suprimento de água numa região, causada pela ausência, insuficiência, interrupção ou má distribuição das chuvas, temporal e espacialmente (GUERRA, 1981). Na prática, a seca no Semi-Árido nordestino decorre da extrema irregularidade da distribuição das chuvas (REBOUÇAS, 1997).

A seca se converte em desastre quando, devido a vulnerabilidades econômicas ou tecnológicas, uma comunidade exposta, ameaçada por ela, não pode obter água que necessita para consumo próprio, para seus animais e cultivos (WILCHES-CHAUX, 1993).

Comparativamente a seca se diferencia de outras ameaças naturais em diversos aspectos. Primeiramente, trata-se de um fenômeno gradual, tornando-se difícil determinar seu início e fim, com os efeitos se acumulando lentamente ao longo de um período considerável de tempo e podendo perdurar anos após a finalização do fenômeno. Em seguida, a falta de uma conceituação precisa de seca, universalmente aceita, aumenta a confusão sobre a existência ou não de seca e, em caso afirmativo, sobre sua gravidade. Por último, os impactos são menos evidentes e se espalham em uma área geográfica maior que os danos causados por outras ameaças naturais (WILHITE, 2002).

2.3.1 - Seca Nordeste: ameaça recorrente

2.3.2 - Fenômeno El Niño

As secas no Nordeste do Brasil constituem um dos fenômenos mais ameaçadores dos trópicos (HAQUE & BRANCO, 1998). A amplitude dos impactos causados pelas recentes secas é mostrada nas estimativas do número de pessoas atingidas: 16 milhões em 1979-83; 12 milhões em 1993; e 10 milhões em 1998 (DUARTE, 2002a).

Observando a natureza o sertanejo construiu a experiência de prever a seca: canto de pássaros, como a Asa Branca; floração de plantas, como o Mandacaru; a desova do Aruá (caramujo); a posição da casa (ninho) do João-de-barro e do marimbondo (COELHO, 1985).

As secas no Nordeste não significam falta de chuvas, mas principalmente a ocorrência destas sob um regime e distribuição incompatíveis com o ciclo vegetativo das culturas normalmente exploradas na região (BRASIL, 1983). Outros fatores, tais como a baixa capacidade de retenção de umidade no solo e altas taxas de evaporação e evapotranspiração contribuem para agravar o problema (FREITAS, 1999).

A seca é um evento natural meteorológico, mas com fortes vinculações sociais sobre uma sociedade fraca e inadequadamente organizada (BRASIL, 1983). No aspecto social as secas provocam maiores danos à classe dos pequenos produtores rurais e principalmente a dos trabalhadores sem terra (moradores, pequenos rendeiros, parceiros diversos, etc.), que é exatamente a que oferece menores condições de resistência à falta ou extrema irregularidade do regime de chuvas, em virtude das suas condições econômicas (CARVALHO, O., 1973).

A diminuição drástica ou a concentração da precipitação pluviométrica anual frustram as safras agrícolas, debilitam ou dizimam a pecuária e exaurem as reservas de água de superfície. Por conseguinte, a seca na zona semi-árida nordestina resulta num desastre, devido à incapacidade da sua população de se prevenir para seu enfrentamento. Essa incapacidade tem causas diversas, que se materializam na pobreza da maioria dos seus habitantes (DUARTE, 2002b).

No contexto econômico, a seca nordestina, deve ser definida como um fenômeno de depressão, com sua característica de paralisação de produção e conseqüente desemprego. Assim, o verdadeiro sentido do “homem flagelado” é “homem desempregado” (CNE, 1985).

“El Niño” é um fenômeno meteorológico resultante do aumento anormal da temperatura das águas superficiais do Oceano Pacífico na costa ocidental da América do Sul, que provoca alterações (Figura 1) no regime de precipitações atmosféricas em várias partes da terra (MELO, 1998), entre elas estão os aumentos da precipitação de chuvas no Sul da América do Sul e secas nas regiões Norte e Nordeste do Brasil (Figura 2) (BRASIL, 1997).

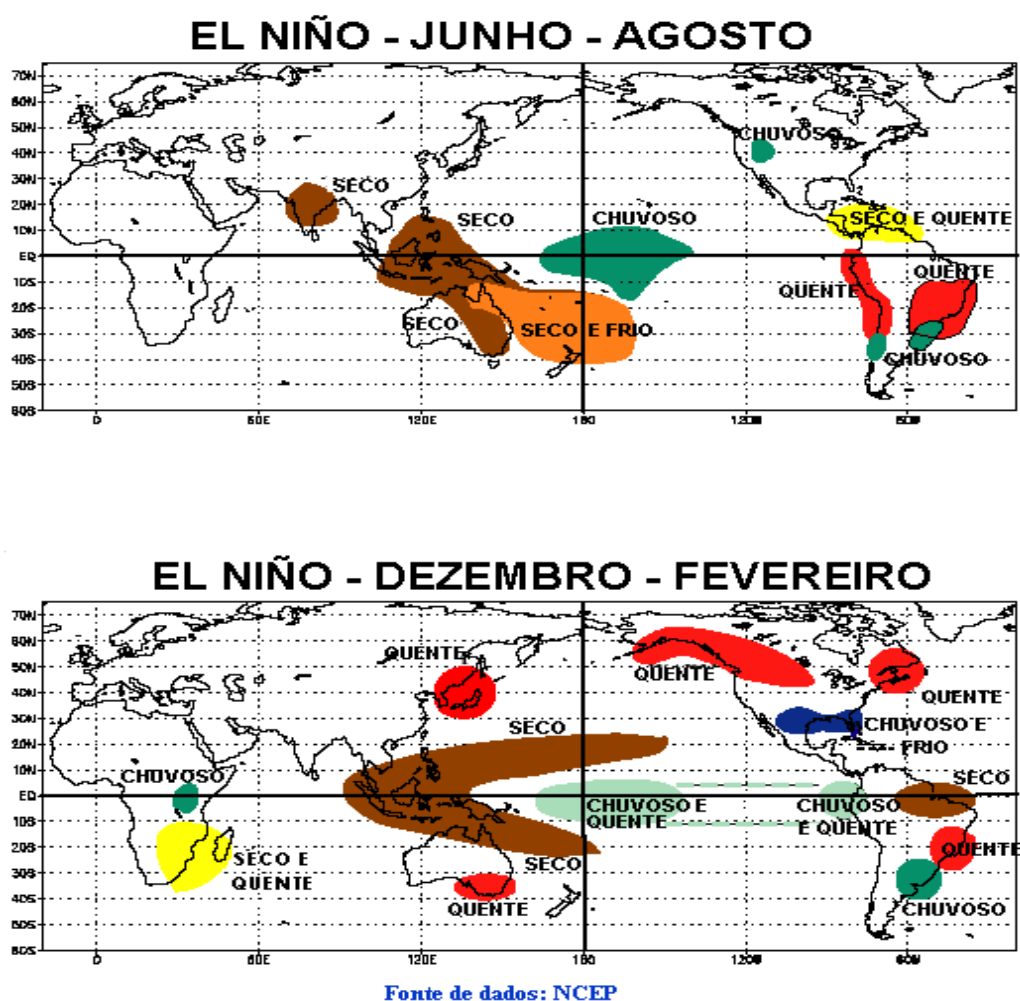


Figura 1 – Efeito meteorológico global resultante do fenômeno ENOS. Fonte: NCEP²²

²²National Centers for Environmental Prediction.

EFEITOS DO FENÔMENO EL NIÑO/OSILAÇÃO SUL (ENOS) NA AMÉRICA DO SUL



Figura 2 - Efeitos do fenômeno ENOS na América do Sul. Fonte: CPTEC²³

Aragão (1989) defendeu a idéia de que os mecanismos físicos responsáveis pela variabilidade pluviométrica na região Nordeste estão relacionados com padrões atmosféricos e oceânicos, que se processam - conjuntamente ou não - nas faixas tropicais dos oceanos Pacífico e Atlântico, como: fenômeno ENOS; e o Padrão Dipolo do Atlântico. Outro fenômeno influente é a La Niña²⁴, o esfriamento do Pacífico (MELO, 1998).

O evento ENOS efetivamente atua no semi-árido paraibano, influenciando na diminuição das médias pluviométricas e, conseqüentemente, na queda da produção agropecuária (MORAES NETO, 2003). Silva (2002) constatou que ocorreram grandes perdas

²³Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos.

²⁴O fenômeno La Niña, ou episódio frio do Oceano Pacífico é o resfriamento anômalo das águas superficiais no Oceano Pacífico Equatorial Central e Oriental. De modo geral, pode-se dizer que La Niña é o oposto do El Niño.

nas culturas feijão, milho e mandioca no Município de Picuí durante as secas severas relacionadas aos anos de El Niño.

2.3.3 – Desertificação

Segundo a Agenda 21, desertificação é: “a degradação do solo em áreas áridas, semi-áridas e sub-úmidas secas, resultante de diversos fatores, inclusive de variações climáticas e de atividades humanas” (AGENDA 21, 1996).

As principais causas da desertificação no Nordeste brasileiro são equilíbrio ecológico instável, resultante de fatores climáticos, edáficos e a ação do homem. Esta se processa por meio de: práticas inadequadas de uso do solo; sobre-pastoreio; queimadas repetidas; desmatamento em áreas de relevo acidentado. Todavia, Qualquer que seja a importância dos fatores ecológicos, a ação do homem é a que desempenha, em curto e médio prazo, o papel fundamental na degradação dos ambientes naturais (BRASIL, 1986):

A pobreza está associada à degradação da terra nas zonas áridas, semi-áridas e sub-úmidas secas, sendo reconhecida em todo mundo como um dos principais fatores associados ao processo de desertificação (BRASIL, 1986).

2.4 - Vulnerabilidade à seca nordestina: tem o fraco, tem o forte

O conhecimento das bases físicas e ecológicas do semi-árido nordestino não tem força, isoladamente, para explicar as razões do grande drama dos grupos humanos que ali habitam (AB’SÁBER, 1999). Corroboram com essa tese a grande devastação causada pelas secas no final de século XVIII e início do século XIX, que não se deveu unicamente ao rigor da seca, nem sua duração, mas, graças à transformação sócio-econômica pela qual passava a região: “de cultivadores tradicionais de alimentos a produtores de algodão, o que levou ao desabastecimento de alimentos” (PALÁCIOS, 1996).

O grande problema do Nordeste não é a seca, mas a pobreza, tanto no meio rural como no urbano. A problemática social é agravada com a consolidação do controle da propriedade da terra e dos canais de dominação política pelas oligarquias locais

(ANDRADE, M., 1985a). Estudos de Duarte (2003) confirmam a existência da perpetuação da pobreza na zona semi-árida nordestina, a partir da compreensão da “dinâmica da pobreza”, percebida quando 86,6% dos entrevistados alistados nas frentes produtivas na emergência de 1998-99 afirmaram já ter participado de frentes de emergência anteriores:

Apesar da seca se constituir em um fenômeno que ocorre de modo generalizado por toda a região semi-árida nordestina, seus efeitos se manifestam de forma diferenciada sobre a população e a produção. Pesquisas realizadas no período 1970-79 mostraram que os impactos mais intensos da seca recaem sobre as camadas menos favorecidas da população rural, que são os pequenos proprietários e os trabalhadores sem terra (DUARTE, 2002a). Estes constituídos pelos parceiros²⁵ (autônomos ou subordinados), moradores e ocupantes²⁶, assalariados²⁷ e os pequenos produtores são - proprietários ou não - os que oferecem menores resistências à falta ou à extrema irregularidade do regime de chuvas, em virtude de suas condições econômicas (CARVALHO, O., 1973). Os números das pesquisas indicam que a categoria com o maior número de trabalhadores flagelados, inscritos na emergência de 1970, foi a de não-proprietários com 69,3% do total, destacando-se “parceiros”, com 42% (BRASIL, 1973). Em 1979-80, os não-proprietários foram 75,1% dos inscritos no programa de emergência (BRASIL, 1983). E, em 1998-99, os não proprietários foram 66,3% dos alistados na emergência (DUARTE, 2003).

O que caracteriza os pequenos proprietários, lavradores sem terra e assalariados rurais é a incapacidade de resistir ao flagelo, pois tais indivíduos não têm condições de realizar obras preventivas, como açudes, barreiros e outros, nem de armazenar alimentos e sementes quando é iminente uma seca, nem tampouco de desenvolver um tipo de agricultura mais adequado à região (BRASIL, 1983):

A profunda vulnerabilidade da maioria da população que habita esta vasta região do interior nordestino se manifesta através de fatores como: inexistência de reservas naturais ou artificiais de

²⁵Parceiro é aquele que vive do que produz na terra, mas que, como não a possui, paga pela sua utilização a terceiros, seja em dinheiro ou em produtos. O pagamento normalmente é proporcional à produção obtida na lavoura e o percentual a ser pago, determinado mediante acordo entre os interessados, vai definir os vários tipos de parceria: a) meação; b) terça; c) quarta; e d) participação no gado (BRASIL, 1983).

²⁶Os moradores e ocupantes são aqueles que cultivam terras alheias, local onde são empregados como assalariados ou em terras cedidas por parentes ou conhecidos, sem, contudo, pagar pelo uso (BRASIL, 1983).

²⁷Os assalariados permanentes são o vaqueiro e os empregados mais qualificados, como tratoristas, motorista, etc. Os assalariados temporários constituem o grosso da mão-de-obra sertaneja (BRASIL, 1983).

água; escassez de alimentos e/o incapacidade para armazená-los; falta de prevenção; e dependência dos agregados e dos trabalhadores para com os grandes proprietários (GAREIS et al., 1996).

O que faz com que os pequenos produtores, com ou sem terra, tornem-se mais vulneráveis à perda das lavouras é a total dependência das chuvas e insuficiente extensão das áreas que ocupam (DUARTE, 2002a): 85% dos flagelados alistados na seca de 1970 eram oriundos de estabelecimentos com área inferior a 10 hectares (BRASIL, 1973). Entre os proprietários alistados em 1970, 95% possuíam terra com até 25,0 hectares. Já em 1979-80, 62,5% dos proprietários possuíam terra com até 20 hectares. Na seca de 1998-99, a categoria ocupacional mais presente na amostra de flagelados entrevistados, a dos agricultores rurais, dispunha, em média, de menos de 9,0 hectares de terreno para plantar. A total insuficiência dessa área média fica notória quando comparada aos 100 hectares do Sistema CBL (caatinga, capim buffel e leucena), recomendados pela EMBRAPA/CEPTASA, a fim de viabilizar economicamente uma unidade familiar (DUARTE, 2002b).

No outro pólo, o estrato social mais “capacitado” para resistir aos efeitos da estiagem prolongada é o dos proprietários-patrões - latifúndios ou empresas rurais - pelo fato de terem opções e possibilidades de transferir prejuízos. Esse grupo geralmente se previne, entre outras, com as seguintes ações: armazenamento de água; pastos nativos e cultivados; transferência de animais para outras propriedades; dispensa dos trabalhadores assalariados; cancelamento da parceria e dispensa dos moradores; e, ainda, espera as providências do governo relativas à oferta de mão-de-obra das frentes de emergência, ao crédito a juros baixos e ao perdão das dívidas (DUARTE, 2002b; INTERIOR, 1976a).

A área média dos grandes proprietários entrevistados na emergência de 1998-99 era de 461,20 hectares. Esta comparada com os 8,03 hectares, a que tinham acesso os alistados do Programa Emergencial de Frentes Produtivas (PEFP), 1998-99, mostra a abrupta diferença de capacidade de resposta aos efeitos da seca, existente entre os grandes proprietários e os alistados. A diferença ainda é mais acentuada pelo fato dos fazendeiros contarem com alternativas econômicas (DUARTE, 2002b).

Outro enfoque da vulnerabilidade à seca se refere ao uso e ocupação do meio ambiente. Nas últimas décadas se tem registrado um maior ritmo de degradação dos recursos naturais, resultando no incremento da vulnerabilidade da população frente a fenômenos naturais, como secas e inundações (BERNAL, 2001). A população aumenta sua própria vulnerabilidade com a pecuária extensiva e a agricultura inadequada ao semi-árido. Paralelamente, o desmatamento da cobertura vegetal vem a agravar a degradação ambiental, provocando com isso zonas de desertificação (MELO, 1998).

2.5 - Interesse econômico no Semi-Árido nordestino

O processo de acumulação capitalista impôs, desde sua origem, a necessidade de expandir suas fronteiras a todas as regiões do mundo para exploração de seus recursos e de sua força de trabalho (LEFF, 2000). A colonização dos trópicos toma, a partir do século XVI, o aspecto de uma vasta empresa comercial, mercantil, destinada a explorar os recursos naturais em proveito do comércio europeu (PRADO JÚNIOR, 1970). O que constituiu o Nordeste e o Brasil surgiu e se desenvolveu inicialmente como parte do movimento de expansão do capitalismo mercantil, com funções muito precisas de colônia (NETO, 1997).

A ocupação e o povoamento no Brasil tomaram, como colônia de exploração, rumo distinto daquela ocorrida na zona temperada da América, como colônia de povoamento, na qual os colonos buscavam abrigo e paz para suas convicções político-religiosas. As condições naturais nos trópicos repeliram o colono europeu que vinha como simples povoador. Para os trópicos fluíram aqueles que buscavam poder e riqueza. Para a grande maioria dos colonos, nos trópicos, a vida estava condenada a uma posição dependente e de baixo nível: trabalhar em proveito dos senhores da terra e unicamente para subsistência própria de cada dia (PRADO JÚNIOR, 1970).

A economia do Nordeste colonial era constituída de dois setores bem diferentes da produção. Um, o dos grandes produtos de exportação, açúcar e tabaco, e o outro, das atividades acessórias, agricultura de subsistência e a pecuária bovina, cuja finalidade era manter em funcionamento a estrutura de exportação (PRADO JÚNIOR, 1970). A agricultura de subsistência não interessava aos grandes proprietários de

terra (GAREIS et al., 1996). É fato histórico que os melhores solos não produziam para dar de comer à população regional, mas para criar excedentes de exportação (FURTADO, 1985).

O movimento povoador do Sertão era feito por vaqueiros e por posseiros que, não dispondo de prestígio em Salvador ou Olinda, nem das habilidades necessárias para obterem concessões de terras nos meios palacianos, não conseguiram sesmarias. Eram obrigados a se colocar sob a proteção do grão-senhor, não por temer o ataque dos índios, mas para não serem perseguidos pelos poderosos. Reconhecendo o domínio da terra aos mesmos e tornando-se seus foreiros, estabeleciam-se com o curral e as reses no que chamavam de “sítio”, pagando anualmente um foro (ANDRADE, M., 1998). Os bovinos eram fornecidos aos povoadores do litoral e zona da mata como animais de trabalho, como carne para a alimentação ou na forma de couro, que tanto era utilizado na região, como exportado. Fazia-se desse modo, no semi-árido nordestino, uma atividade inteiramente voltada para fora; apenas se tolerou as culturas indispensáveis à subsistência da população local (ANDRADE, M., 1985b).

Em torno da área açucareira (escravista), no litoral, e constituindo o seu fundo, interior, surge e se amplia a área feudal, no semi-árido nordestino. Neste surge uma sociedade diferente, com o laço de dependência²⁸ pessoal nítido entre o servo e o senhor, além do laço econômico da prestação de serviço ou da contribuição em espécie. Essa sociedade apresenta os traços que a assemelham à sociedade medieval, feudal²⁹. Nela, realmente, o trabalhador é livre, no sentido de que não é escravo, porém não recebe salário, entretanto, contribui para o senhor com serviços e bens em espécie (SODRÉ, 1967).

Com a desagregação do escravismo, as relações de produção no Nordeste se encaminharam para a forma de semi-servidão ou pré-capitalista. Nessa, o mais antigo e conhecido sistema de trabalho utilizado pelos grandes proprietários rurais era o de morador-agregado (MEDEIROS & SÁ, 1999). Com esse tipo de relação o camponês vivia

²⁸Na Idade Média, populações ameaçadas pelos invasores bárbaros buscaram proteção junto a um senhor, fortalecendo os laços de dependência pessoal entre os homens, fidelidade e lealdade incondicional ao protetor. Na relação servil, os camponeses deviam ao senhor da terra: força de trabalho; fração da produção da parcela recebida; pagamentos em dinheiro; prestação de serviços gratuitos; lealdade e respeito. De certa maneira, o camponês faz parte dos domínios de seu senhor. As ligações ultrapassam o nível do trabalho e se estendem a todos os aspectos da vida do trabalhador.

²⁹As capitâneas hereditárias seriam instituições legitimamente feudais e o feudalismo teria dominado os três primeiros séculos da história nacional. Pouco teria mudado após a independência, pois “o poder político se encerra nas mãos dos que detêm o poder econômico” (CARVALHO, J., 1997).

subjugado ao proprietário da terra, e de um modo geral agradecido ao “coronel” pelos pequenos favores e o apadrinhamento recebido (FERREIRA, 1982). O homem que estava, na hora dos confrontos de clãs, de armas na mão para defender o seu senhor, é o mesmo que cultivava, de enxada em punho, roças na propriedade do dono da terra, garantindo assim, sua sobrevivência e a do fazendeiro (MEDEIROS & SÁ, 1999). Uma sujeição, uma obrigação pessoal, a ponto de presta-la pessoalmente, como uma homenagem ao proprietário (ANDRADE, M., 1998).

Por outro lado, numa economia de tipo colonial, a baixa produtividade se casa perfeitamente com o desperdício de bens e com a depredação de recursos naturais. Voltada para o exterior e desligada do meio, não apenas avilta o trabalho e destrói o trabalhador, como assume caráter predatório (SODRÉ, 1967). Essa exploração se tornou mais intensa quando se introduziram as técnicas de cultivo proveniente do velho continente. Uma das transformações de maior transcendência consistiu em eliminar as práticas agrícolas tradicionais. As novas práticas produziram, como consequência, a erosão e a diminuição da produtividade natural de muitas terras, afetando as condições de subsistência das populações rurais (LEFF, 2000).

2.5.1 - Seca, poder, clientelismo: indústria da seca.

Na América Latina o controle do poder político e dos recursos econômicos sempre se encontraram em mãos de um pequeno grupo, que decidiu as “regras do jogo”. Para isto se desenvolveu também uma estrutura de legitimação, o sistema corporativo-patrimonial; cada um tem seu lugar no “corpo” da sociedade (ILLY, 1996).

A partir de 1532 a colonização portuguesa do Brasil se caracterizou pelo domínio quase exclusivo da família rural ou semi-rural. A família colonial reuniu, sobre a base econômica da riqueza agrícola e do trabalho escravo, uma variedade de funções sociais e econômicas, inclusive a do mando político, o oligarquismo³⁰ (FREIRE, 1969).

³⁰No regime oligárquico o poder é exercido sem o consentimento livremente expresso pelo povo, isto é, o povo aquiesce, por meios “não-legais”, tais como: tradição; violência; expectativa de favores; ou resignação ao *status quo*.

Essas famílias passam, com o poder econômico, quase automaticamente, salvo exceções, a exercer o poder político local (SODRÉ, 1967).

Uma das características do sistema oligárquico é a utilização dos benefícios proporcionados pelo Estado à população, como oferta da própria oligarquia. As oligarquias nordestinas lançam mão de um rico veio: “a ajuda federal – *socorros públicos* - em tempos de calamidade pública, especialmente as secas”. Dessa forma, fração de classe dominante no Nordeste requeria verbas e auxílios, junto ao governo central, em prol dos flagelados das secas e os utilizavam apenas para reforçar o seu poder frente aos dominados. O desvio dos recursos pode ser visualizado em dois níveis: o local, onde ocorriam os desvios diretos de verbas e gêneros alimentícios por membros das comissões de socorros públicos, favorecendo parentes e protegidos; e por um nível mais amplo, com a conscientização dos representantes nordestinos no sentido de aproveitar e usar as secas como meio de conseguirem investimentos governamentais na região (FERREIRA, 1982).

A “Indústria da Seca” existe e continua sendo um formidável fomento dos crescentes interesses conservadores da região: sua condição básica de existência é dada pela criação de mecanismos que asseguram a destinação de um fluxo contínuo de capital, sob a forma de dinheiro, para alimentar a execução de programas dados como capazes de solucionar os problemas da seca. Os flagelados entram nos esquemas de políticas anti-seca, mais como elementos que legitimam a assistência pública do que como beneficiário (CARVALHO, J., 1997).

As influências das práticas políticas locais – o coronelismo³¹ - direcionam e beneficiam as oligarquias com a destinação de verbas emergenciais, supostamente alocadas para comunidades atingidas. Basicamente, pode-se observar o controle de verbas e ações públicas para favorecer os “clientes” de determinados políticos e famílias (LIMA, 2002).

O clientelismo, elemento decisivo da política brasileira no século XIX, de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos, de poder desigual, e o Estado como mais poderoso, que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. De

³¹O senhor rural passou a se chamar “coronel” e continuou a deter o poder econômico que criara novas formas de dependência, de escravidão e de desigualdades (PINTO, 1977).

algum modo, como o mandonismo³², o clientelismo perpassa toda a história política do país. As relações clientelísticas dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo ou políticos e setores pobres da população (CARVALHO, J., 1997).

Semelhante ao coronelismo da ‘enxada e do voto’, que tinha na sua forma de arrebatamento de voto, a manutenção do poder e o controle das massas nas áreas rurais do Nordeste, o controle atual da mídia é umas das ferramentas mais eficazes para a permanência e a extensão desse poder. A política de concessões de rádio e televisão sempre esteve comprometida com interesses de grupos privilegiados. A utilização dos veículos³³ de massa serve, na verdade, à prática da manipulação do poder é cada vez mais evidente na nossa sociedade. Os meios de comunicação social são meios de elite, ou seja, são meios controlados pela elite. No Nordeste brasileiro as emissoras de rádio, os canais de televisão e os jornais pertencem a grupos políticos (LIMA, 2002).

2.5.2 - Exclusão social e assistencialismo

A magnitude e profundidade da pobreza latino-americana tende a criar uma realidade que vai além dela. Amplos setores da população se encontram em uma situação de “exclusão”, fora dos mercados, da produção e da educação, à margem da sociedade organizada (KLIKSBURG, 1995).

As raízes históricas da exclusão social são muito remotas no Brasil:

A forma como foi efetivada a divisão de sesmarias³⁴, bastante excludente, beneficiando com as áreas maiores e melhor

³²Mandonismo se refere à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário (CARVALHO, J., 1997).

³³As emissoras de rádio, televisão, revistas, jornais são instrumentos importantíssimos de informação. A mídia forma a opinião pública, faz as denúncias e alerta. No entanto, é bom lembrar que os meios de comunicação social também precisam ser controlados. Outra questão relevante é o critério de distribuição dos canais de televisão e das emissoras de rádio. O critério existente leva à concentração da grande mídia nas mãos de poucas pessoas, geralmente muito favoráveis ao governo que faz as concessões (clientelismo).

³⁴Sesmarias: terra inculta ou abandonada, que os reis de Portugal cediam a sesmeiros que se dispusessem a cultivá-la (Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa, Editora Nova Fronteira, 1994).

localizadas, àqueles que já dispunham de recursos ou mantinham relações “amigáveis” com a corte (C. COSTA, 2000).

Na sociedade moderna se tem a exclusão como resultado da deterioração do mundo do trabalho, uma vez que este constitui o suporte privilegiado de inserção dos indivíduos na estrutura social. Assim, a migração do trabalhador brasileiro do campo para as cidades se constitui, ao basear-se na expropriação de sua força de trabalho e no seu desenraizamento cultural, num forte componente do processo de exclusão social verificada nos grandes centros urbanos (C. COSTA, 2000).

O assistencialismo tem sido historicamente a forma como o estado brasileiro tem respondido à questão social. Ao tomar em seu conjunto a pobreza de forma não-diferenciada, o Estado passa a prestar a assistência de forma assistencialista, compondo o perfil paternalista e autoritário, provocando a subalternidade e dependência face ao “doador”, desmobilizando o potencial de cidadania e reproduzindo não somente a pobreza material de base sócio-econômica, mas também o pobre na condição de manipulado e alienado (CARVALHO, D., 1998):

O assistencialismo e o compensatório vão consolidando a cultura da dependência, das desigualdades, da inferioridade, da subalternização, da sujeição, da exclusão e da manipulação das frustrações e incertezas (ROMERO, 2002).

O perfil assistencialista da assistência social impede que se estabeleça o exercício do direito, mas o seu avesso, a caridade, o favor, a benemerência. O doador é identificado como um benfeitor e o assistido se vincula a ele, devendo com seu voto grato retribuir a ajuda recebida (CAMPOS, 2002):

Eu acho que aqui a gente não sabe nada, não tem instrução nenhuma, não tem poder nenhum, tem que se valer de quem tem um pouquinho de poder. Nós temos é que apoiar ele pra ver se vem mais benefício aqui. Então, nós tem que agradecer a ele e ao Sr. Governador, pra depois eles apoiar a gente no momento da precisão. Não to dizendo que isso seja bom, mas assim que tem que ser, Z.M.L., 36 anos, Soledade-PB (C. COSTA, 2000).

A política assistencial das frentes de emergência sempre teve um caráter assistencialista, funcionando na base do favoritismo, do apadrinhamento, do clientelismo, do mando e do poder, reproduzindo e reforçando as relações de dependência já existentes e desrespeitando amplamente os mínimos direitos de cidadania da maioria da população da região semi-árida (DUQUÉ, 1995).

2.5.3 - Pobreza

Em alguns casos evitar desastres começa por se corrigir o problema da pobreza, porque daí está surgindo essa fragilidade, a vulnerabilidade frente às ameaças (UMAÑA, 2002):

Mais importante do que o problema das secas era o problema do pauperismo. As estiagens são sazonais e não são extensivas ao Nordeste todo. A pobreza, sim, era permanente e geral. Provocada por uma série de fatores mais importantes do que a falta de recursos hídricos (PINTO, 1977).

As definições da pobreza se centram na dificuldade de se obter alimentos e de se ganhar a vida. No entanto, a vulnerabilidade, a dependência, a falta de voz, de poder e de representação se perfilam como aspectos básicos da forma como os pobres definem a pobreza: “Tudo o que se refere aos pobres se despreza, e sobre tudo se despreza a pobreza”, homem pobre do Brasil, 1995 (NARAYAN et al, 2003).

Pobreza é destituição, marginalidade e desproteção: destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e renda; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania (HAZIN, 1999; NOGUEIRA, 1991).

A pobreza se expressa não só pela impossibilidade de suprir as condições mínimas de sobrevivência. Ainda que fenômeno material, a pobreza produz efeitos psicológicos – a angústia de não poder alimentar aos filhos, a insegurança de não saber

como poderá obter a próxima comida, a vergonha de não ter alimentos – que têm um grande impacto simbólico (NARAYAN et al., 2003).

A questão da pobreza apresenta, também, uma face política, na medida em que está associada à questão da participação e, conseqüentemente, à postura mais ou menos acomodada do homem em face da discriminação e da opressão (NOGUEIRA, 1991): “As pessoas pobres têm que existir para servir aos grandes, aos ricos. Assim é como Deus tem feito as coisas”, agricultor pobre do Brasil, 1995 (NARAYAN et al., 2003).

As políticas sociais públicas, desvirtuadas em conceito³⁵ e objetivo³⁶, sobretudo as assistenciais, cuidam de tratar o pobre como beneficiário, carente materialmente, impondo-lhe um traço de dependência que evita sua sublevação. Assim, “a pobreza mais fatal é aquela na qual o pobre imagina que, para sair da pobreza, depende da doação dos outros, declarando-se, desde logo, incapaz de participar” (DEMO, 1999). Os programas de combate à pobreza devem objetivar explicitamente o combate não só a fome e demais necessidades mínimas de sobrevivência, mas também à falta de participação e de consciência crítica dos excluídos sociais (NOGUEIRA, 1991):

Chamaram a gente para as reuniões na Comissão. Mas eu acho que não tem pra que a gente ir lá só escutar o povo falar. Eu acho que já tá bom o pagamento e as feiras. Foi sempre assim e assim vai ser, Z.M.L., 36 anos, Soledade/PB (C. COSTA, 2000).

Como instrumentos de gestão de risco a desastre se apresentam: as “ferramentas” da cultura, a educação e o conhecimento; a saúde e a atenção médica; a alimentação e a nutrição; o trabalho produtivo; a moradia e os assentamentos humanos adequados; o exercício da participação política para tomar decisões; a tecnologia apropriada a um ambiente de capacidades e recursos (ROMERO, 2002).

“Indústria da Pobreza” advém, como regra, de políticas formuladas e levadas a efeito sob a alegação de combate à pobreza, porém perpetuando o pobre como massa de manobra, ou, pelo menos, mero objeto da intervenção política ou de acumulação

³⁵Política social: conjunto de políticas, programas e projetos especialmente dirigidos para populações pobres (PALMEIRA & LECHNER, 2003).

³⁶Política social tem como objetivo compensar a desigualdade social, assumindo assim, uma natureza corretiva e paliativa (PALMEIRA & LECHNER, 2003).

de vantagens por terceiros. O exemplo recorrente da “Indústria da Seca” é esclarecedor. Aproveita-se a seca para impor formas de política social que possam sempre reproduzir a pobreza, o que se consegue sob as modalidades históricas de assistencialismo. Deixa-se de perceber que “as verbas para a seca acabam locupletando quem já é rico, que os investimentos reservados tendem a favorecer os já favorecidos, que as ‘ajudas’ são tipicamente eleitoreiras” (DEMO, 1999).

A resignação dos pobres e perante os pobres pode servir para justificar a passividade da sociedade em geral e dos poderes públicos, em particular, perante o problema da pobreza. Ocorre relacionar essa atitude de resignação com o silêncio de alguns grupos pobres (DA COSTA, 1984): “Creio que a pobreza é algo que começa ao nascer. Algumas pessoas têm má sorte desde o dia que nascem”, agricultor pobre do Brasil, 1995 (NARAYAN et al., 2003).

2.6 – Desenvolvimento e meio ambiente

Adas & Adas (1998) afirmaram que a degradação do meio-ambiente está intimamente relacionada ao modelo de desenvolvimento econômico adotado. Já a carência ou falta de desenvolvimento vêm a influenciar no grau de vulnerabilidade. Assim, há um aumento da vulnerabilidade quando o modelo de desenvolvimento não está baseado na convivência, mas na exploração inadequada e na destruição dos recursos naturais (CARDONA, 2001).

Nos países em desenvolvimento alguns fenômenos naturais, sejam de origem hidrometeorológica, geosísmica, vulcanológica ou de outra natureza, podem ter conseqüências maiores que nos países desenvolvidos. O impacto dos fenômenos naturais sobre as possibilidades de desenvolvimento de longo prazo é sensivelmente maior nos países menos desenvolvidos (CEPAL & BID, 2003). Da relação do grau de desenvolvimento do país com os desastres naturais resultou a concepção que esses são “problemas não resolvidos do desenvolvimento” (LAVELL, 1996). Se as conseqüências dos desastres naturais são um problema de desenvolvimento, enfrentá-los de maneira sistemática e coerente – causas, prevenção, mitigação, reconstrução – deve ser objetivo explícito das estratégias de desenvolvimento dos países (CEPAL & BID, 2003).

O tema principal da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente³⁷ (CNUMA) foi como conciliar o desenvolvimento econômico e a preservação dos ambientes naturais. Essa questão resume o que hoje se denomina **desenvolvimento sustentado**, ou seja, “o crescimento econômico deve ser regido por políticas capazes de manter os recursos naturais, sem destruir o ambiente”³⁸.

Por **desenvolvimento sustentável** se entende “um desenvolvimento que responda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de resposta das gerações futuras às suas necessidades” ou, por outras palavras, “agir de forma a que o crescimento de hoje não ponha em perigo as possibilidades de crescimento das gerações futuras”³⁹.

No Brasil a Política Nacional do Meio Ambiente⁴⁰ colocou como principal objetivo a ser conseguido: “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (SARAIVA, 1999).

É preciso distinguir o crescimento econômico de desenvolvimento econômico: enquanto o primeiro aponta para uma evolução tipicamente econômica, o segundo abrange, todas as dimensões consideradas relevantes da sociedade (DEMO, 1999). Pelo conceito de desenvolvimento econômico deveria haver uma participação equitativa da sociedade na repartição dos resultados, acompanhada de melhores padrões de qualidade de vida, que seriam aferidos por indicadores sociais, tais como: maior esperança de vida ao nascer; elevado padrão de educação; acesso a serviços básicos de água potável e saneamento; segurança alimentar; liberdades políticas; igualdade de oportunidades para todos.

Apesar da nova ética de sustentabilidade⁴¹ do desenvolvimento local⁴², entendido genericamente como uma evolução qualitativa e quantitativa das condições

³⁷Rio de Janeiro, 1992.

³⁸<http://ecologia.hypermart.net/dtn-d-f.html>

³⁹ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/l28100.htm>

⁴⁰Lei Federal nº 6.938/1981

⁴¹Desenvolvimento sustentável é uma estratégia de desenvolvimento que maneja de forma conveniente todos os ativos, recursos naturais, e recursos humanos, bem como ativos físicos e financeiros, para incrementar tanto a riqueza como os níveis de bem-estar em longo-prazo.

⁴²Desenvolvimento em nível local, que é efetivamente onde as ações e reações ocorrem, e onde as políticas públicas específicas podem aprimorar ou reorientar os rumos e objetivos de políticas nacionais mais abrangentes.

sociais e naturais de uma jurisdição determinada, predomina ainda o paradigma do “crescimento econômico e a acumulação de riqueza” para significar, erroneamente, desenvolvimento (MORA, 2002). Dessa forma, fica claro que isoladamente os indicadores de *quantum* (PIB, PNB, Renda Nacional, etc) não são capazes de aferir os níveis de bem estar e de qualidade de vida.

No Informe sobre o Desenvolvimento Mundial 1980 do Banco Mundial (BIRD, 2002) ficou claro que não era suficiente criar capital físico, mas que saúde e educação possuíam a mesma importância, não só pelo significado intrínseco, mas como instrumento para aumentar a renda da população pobre.

O Informe sobre o Desenvolvimento Mundial 1990 coloca que frente à pobreza se impõe uma dupla estratégia: promoção de crescimento econômico e investimento em infra-estrutura; e a oferta de serviços básicos de saúde e educação à população pobre (BIRD, 2002).

Anualmente, a partir de 1990, a ONU passou a elaborar e divulgar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a partir da constatação que o desenvolvimento humano é um conceito bem mais amplo do que a simples possibilidade dos indivíduos terem acesso ao mercado de bens e serviços. O IDH é estimado utilizando-se três indicadores: esperança de vida ao nascer; educação; e nível de renda. Esse índice caracteriza o desenvolvimento humano em três faixas: $0 < \text{IDH} < 0,5$ - Baixo Desenvolvimento Humano; $0,5 < \text{IDH} < 0,8$ - Médio Desenvolvimento Humano; $0,8 < \text{IDH} < 1$ - Alto Desenvolvimento Humano.

No decênio de 1990 a abordagem do Desenvolvimento Humano enfocou o bom governo e o setor institucional e, também, as questões relativas à vulnerabilidade em nível local e nacional (BIRD, 2002). Entre outras definições de desenvolvimento humano, registram-se:

Desenvolvimento das pessoas (educação, saúde, nutrição e bem-estar social); desenvolvimento para as pessoas (necessidades e oportunidades); e desenvolvimento pelas pessoas (participação), 1991.

O processo de ampliar as opções das pessoas (educação, atenção médica, renda e emprego), 1992.

2.7 - Política pública: começar pelo conceito

Colocar o ser humano no centro do desenvolvimento; oportunidades iguais para as atuais e futuras gerações, 1994.

Produtividade, criatividade e potencialidades das pessoas; igualdade de oportunidades; sustentabilidade; potenciação, participação e execução, 1995.

No Informe sobre Desenvolvimento Mundial 2000/01 se propõe uma estratégia de luta contra a pobreza, considerando: oportunidades para os pobres (recursos humanos, terras e infraestrutura); interação de processos políticos, sociais e institucionais; e redução de vulnerabilidade (BIRD, 2002).

Complementando, projetos de desenvolvimento devem levar em conta a avaliação de risco a desastre (EIRD, 2002). Porém, existe uma falta generalizada de sinergia, articulação e comunicação entre as organizações de desenvolvimento e as de redução de desastres em nível local, regional e nacional, salvo quando ocorrem as emergências (MASKREY et al., 1997).

Política Pública é um conjunto de ações, formando uma rede complexa endereçada sobre precisas questões de relevância social⁴³. Pode ser, ainda, definida genericamente como:

O conjunto de práticas, instituições e determinações de uma jurisdição territorial determinada, orientadas à obtenção do desenvolvimento sustentável, e assemelhadas a vetores impulsores de cada um dos compartimentos da gestão territorial, em sua missão de orientá-lo, fomentá-lo e controlá-lo (MORA, 2002).

Ou ainda, sob outra ótica, como:

A busca do interesse geral, com conteúdo plural, tolerante e, sobretudo, ético, com vista a assegurar o redirecionamento da

⁴³VERONESE, J. R. P. **Osdireitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1999.

sociedade, isto é, garantir que as mutações por ela geradas propiciem o bem estar do conjunto de sua população. Tem, portanto, mais do que paliativa, uma natureza preventiva e organizativa da sociedade (PALMEIRA & LECHNER, 2003).

A noção de política pública centra-se em três elementos: a) a busca por metas, objetivos ou fins; b) a utilização de meios ou instrumentos legais; e c) a temporalidade, ou seja, o prolongamento no tempo (SANTOS, 2003).

Política pública é um processo sujeito a pressões e articulações políticas, que pode ser entendido como uma ação⁴⁴ intencional de governo, instrumentada pelo Estado, cujo impacto está dirigido a um segmento majoritário da população (CARVALHO, A., 1999).

A percepção de ação conjunta e integrada contribui com a delimitação dos contornos definidores de políticas públicas, como a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas, para a realização de objetivos socialmente ou economicamente relevantes e politicamente determinados (SANTOS, 2003).

2.7.1 - Cronologia das “políticas públicas” frente às secas

Durante o século XVI a ocupação do semi-árido nordestino foi incipiente. No século XVII o sertanejo criou gado e fabricou de farinha de mandioca. No século XVIII os rebanhos cresceram e os núcleos povoadores se interiorizaram (BRASIL, 1972).

Seca de 1721-27, Carta Régia obriga a cultivar mandioca e a produzir farinha (GUERRA, 1981).

Seca 1776-77, a Corte portuguesa determinou que os flagelados fossem reunidos em povoações nas margens dos rios, repartindo entre eles as terras adjacentes (BRASIL, 1981).

Seca de 1790-93, criada a Pia Sociedade Agrícola com vista a ofertar trabalho aos flagelados (BRASIL, 1981).

⁴⁴As políticas públicas não são concebidas pelo setor governamental. Em sua origem, natureza e conteúdo elas se originam do esforço de amplos setores da população que lutam pela melhoria de suas condições de vida, exercendo seu poder de participação política, exercendo a Democracia (PALMEIRA & LECHNER, 2003).

Em 1824, a Constituição do Brasil garante os “socorros públicos”, o que levou à tentação de declarar prematuramente ou exagerar um estado de emergência, a fim de extrair recursos do Fundo Imperial de Ajuda (FERREIRA, 1982).

Seca de 1829-30, autorização da Regência Trina para a abertura de fontes artesianas profundas (BRASIL, 1981).

As velhas crônicas e relatórios informam que até 1845 a assistência se limitava à distribuição de esmolas e serviços em construção de cadeias, igrejas, açudes e estradas. As obras eram pobres em técnica e em administração, esta a cargo dos chefes políticos locais (GUERRA, 1981).

Seca de 1846, distribuição de produtos alimentícios e formação de frentes de trabalho. A compra de mantimentos por parte do governo central terminava por enriquecer a burguesia comercial (MELO, 1998).

Em 1877, a “Seca Grande” encontrou o Nordeste completamente despreparado. (BRASIL, 1981). A ação do governo imperial nessa seca, e na seguinte (1888), deu-se por meio dos chamados “socorros públicos”, com alimentos e remédios (FERREIRA, 1982). Como consequência ocorreram as primeiras migrações de trabalhadores com destino à Amazônia (SANTOS, 1999).

As ações do Governo seguiram, ainda no Império, dois caminhos: um, em curto prazo, de natureza emergencial, as ‘frentes de trabalho’, e o outro, em longo prazo, em fases distintas até por volta de 1945 (BRASIL, 1973), de acordo com as soluções preconizadas, como as de “engenharia” ou “hidráulica”: açudes, poços, estradas (INTERIOR, 1981a).

Seca de 1900, de extrema intensidade em termos de precipitação anual (146 mm), mas cujos efeitos se mostraram bastante atenuados, pois o Sertão estava abastecido e com reservas. Contudo, só em outubro daquele ano o Governo Federal abriu crédito emergencial (GUERRA, 1981). No entanto, após as primeiras chuvas, em 1901, a ajuda era cancelada, ficando interrompidos os trabalhos especiais iniciados menos de um ano antes (BRASIL, 1973).

Seca de 1903-04, o socorro prestado pelo Governo Federal se deu em abril de 1904, por meio dos chamados “socorros públicos”, com alimentos e remédios, atendendo a solicitação feita em junho passado (FERREIRA, 1982). No decorrer de 1904

foram criadas três comissões: Comissão de Açudes e Irrigação (Ceará); Comissão de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas e Comissão de Perfuração de Poços (Rio Grande do Norte). Em seguida, em 1906, essas três comissões foram reunidas na Superintendência dos Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas (SEOCS) (GUERRA, 1981). A ineficiência das comissões temporárias, o paternalismo das intervenções realizadas, a falta de coordenação e a descontinuidade dos trabalhos levaram à criação, em 1909, da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), com sede no Rio de Janeiro (BRASIL, 1972; FERREIRA, 1982).

Transcorre a fase hidráulica, dominada pela ação da IOCS, caracterizando-se pela execução de um amplo programa de obras públicas - açudagem, poços e estradas - que visavam: prover emprego de emergência; e defesa contra as secas (INTERIOR, 1976a). Essa fase teve um regime intermitente, conforme os orçamentos federais, tomando vulto na medida da gravidade das secas e/ou com a influência da representação política do Nordeste na esfera do Governo Federal. Nos períodos de “inverno” normal caíam as provisões de fundos da União, reduzia-se o ritmo de execução de obras. Nos momentos de seca a ajuda federal aumentava, intensificando-se obras cuja finalidade principal era dar emprego aos flagelados da seca, porém, com frequência, obras iniciadas em secas anteriores eram abandonadas, enquanto outras eram iniciadas para serem paralisadas nos anos seguintes (BRASIL, 1973).

Seca de 1915, o semi-árido estava desprevenido. A IOCS foi reorganizada e os primeiros serviços que o Governo Federal efetuou, como açudes e estradas de rodagem, somente foram iniciados em 1916 (GUERRA, 1981). Uma das soluções adotadas foi o êxodo para a Amazônia (Brasil, 1981), e também tiveram início os primeiros grandes deslocamentos migratórios para o Centro-Sul do Brasil (SANTOS, 1999).

Seca de 1919, a IOCS foi transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS). Obras foram reiniciadas e, repetindo 1915, ocorreu êxodo. A inspetoria programou a construção de açudes de grande e pequeno porte, docas de desembarque em João Pessoa, Natal e Fortaleza, centenas de quilômetros de estradas de ferro e de rodagem e perfuração de poços tubulares (GUERRA, 1981).

Concluído o Governo do paraibano Epitácio Pessoa (1919-22), as verbas foram severamente reduzidas e o programa de obras de 1923 sofreu sérias limitações, era o

declínio. Os recursos especiais foram extintos⁴⁵, coincidentemente numa época de chuvas no semi-árido. Por fim, as obras públicas federais foram suspensas⁴⁶ (GUERRA, 1981).

Em 1932, outra seca severa. O Governo autorizou o início de muitas obras e estabeleceu o ‘Polígono das Secas’ (BRASIL, 1981). Ainda dominava a “solução hidráulica”, na crença que o combate à seca consistia, sobre tudo, no armazenamento de água: açudagem (ANDRADE, M., 1999). Nessa seca teve início a aplicação da doutrina de dar emprego às populações flageladas nos município de origem (CNE, 1985).

Em 1942, seca moderada, durante a qual a IFOCS é substituída pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) (GUERRA, 1981). Este defendeu o emprego da irrigação, além de programas de emergência (BRASIL, 1973).

Após 1945 e até a seca de 1951-53, frustrada a perspectiva da fase hidráulica, decorreu a fase de transição, caracterizada como de aproveitamento dos recursos de água acumulada em açudes. Nessa fase são criadas: Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), em 1945; e a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) em 1948.

Seca de 1951-53, criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, com a finalidade de viabilizar o aproveitamento da infraestrutura hidráulica instalada na região pela IOCS/IFOCs/DNOCS. O objetivo agora seria o financiamento das atividades do setor privado (BRASIL, 1973). É iniciada a fase moderna de promoção intensiva do desenvolvimento regional, fase dos programas desenvolvimentistas e se consolida a partir de 1959, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (INTERIOR, 1976a).

Em 1956, criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) (BRASIL, 1981), coerente com a idéia que os aspectos físicos eram apenas um dos componentes do drama nordestino (FURTADO, 1985).

Seca de 1958, mais aguda que a anterior e considerada a de maior intensidade após 1919. Ao se declarar a seca, encontrava-se o Nordeste provido de vasta rede de açudes e dispunha de estradas, de financiamento do BNB para empreendimentos privados e com oferta duplicada de energia elétrica. Mesmo assim a seca desmantelou a agropecuária do semi-árido, empurrando levas de flagelados para as frentes de trabalho. Os

⁴⁵Decreto Federal n.º 16.403/1924.

⁴⁶Decreto Federal n.º 16.979/1925.

impactos dessa seca vieram apenas provar, mais uma vez, a ineficácia dos instrumentos de combate aos efeitos da seca e, assinalou, também, o auge da prática da malversação dos recursos financeiros, mobilizados para a política de emergência, esta conduzida pelo DNOCS, ao estilo da ‘Indústria da Seca’ (BRASIL, 1981).

O Governo Federal cria a SUDENE⁴⁷ (1959), inicia-se a fase do Desenvolvimento Programado (BRASIL, 1973).

Estiagem de 1962, a SUDENE mobilizou seu esquema emergencial para assistir às populações atingidas: carros-pipa para abastecimento de água; frentes de trabalho; envio de alimentos; importação de alimentos; Plano Preliminar de Emergência; criação de Grupo Especial de Emergência (BRASIL, 1981).

Depois de 1964, já no regime militar, a migração de sempre e o aumento da capacidade de retenção de água voltaram a ocupar o centro da ação governamental nos sertões secos. A política agrária deixou intocado o poder do latifúndio e a política industrial subsidiou a implantação de filiais de empresas sediadas no Sudeste e no exterior (FURTADO, 1985).

Estiagem de 1966, a ajuda emergencial foi constituída de: carros-pipa; frentes de trabalho; alimentos; construção de açudes; e ação assistencial do Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste (FEANE) (BRASIL, 1981).

No período de 1968-70, ocorreu: liberação de recursos do fundo de calamidade pública; manutenção de frentes de trabalho; créditos adicionais; plano de emergência da SUDENE; açudes; rodovias; aproveitamento da mão-de-obra local em conservação de estradas; programas de formação acelerada de mão-de-obra – construção civil e agricultura - em regime de urgência; concessão de bolsas anuais de formação profissional; e assistência médico-sanitária (BRASIL, 1981).

Seca de 1970, em primeiro de maio desse ano era reconhecido o estado de calamidade pública e implementadas as medidas assistenciais, que se processaram gradualmente na medida em que o fenômeno se caracterizava e que eram liberados os recursos (BRASIL, 1981). A situação foi mais calamitosa devido ao insucesso dos diversos e sucessivos plantios efetivados, ineficazes, vulneráveis à irregularidade das chuvas (BRASIL, 1973). As medidas de impacto foram acionadas, consubstanciadas no Programa

⁴⁷Decreto-Lei n. 3.692/1959.

de Integração Nacional (PIN), de 1970, e no Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), de 1971, a partir da constatação do estado de indigência (BRASIL, 1972).

Houve estiagem em 1972, as ações emergenciais foram: carros-pipas; gêneros alimentícios; medicamentos; construção de açudes e perfuração de poços. Deu-se o aproveitamento dos alistados dentro das propriedades rurais (BRASIL, 1981).

Estiagem de 1976, a assistência emergencial consistiu de: carros-pipa; frentes de trabalho; perfuração, instalação e recuperação de poços; gêneros alimentícios; distribuição de medicamentos, vacinação e assistência médica. No ano seguinte, nas primeiras chuvas, os agricultores voltaram às atividades normais (BRASIL, 1981).

Na Seca de 1979-83 o Governo Federal resolveu assistir ao proprietário rural, mediante o alistamento e pagamento, a fundo perdido, de até cinco pessoas, que trabalhariam na propriedade, cuja área não ultrapassasse 100 hectares. No caso de área superior a 100 hectares, os proprietários de terra obteriam financiamento bancário, juros mínimos e prazos favoráveis, (GUERRA, 1981). Observa-se, por um lado, que o programa adotou, como requisito para a inscrição dos beneficiários, a propriedade da terra, com área cadastrada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do outro, sabe-se que os mais atingidos pelo flagelo são os lavradores sem terra, sobretudo os parceiros. Enfim, a exigência de cadastramento excluiu as pequenas propriedades (BRASIL, 1983).

Seca de 1993, a população potencialmente flagelada se encontrava tão vulnerável aos seus efeitos quanto nas secas anteriores. O Programa Frentes Produtivas de Trabalho (PFPT) permitiu a participação da população de forma mais direta na sua gestão e execução. Foram criadas as Comissões Municipais, estas com o objetivo de obter maior racionalidade nos trabalhos realizados pelas frentes produtivas, além de impedir o uso político do programa emergencial e os desvios de verbas constatados durante as secas anteriores. Na prática o funcionamento daquelas comissões esteve, na maior parte dos municípios, muito aquém do esperado, por falta de interesse, motivação e comprometimento dos responsáveis (DUARTE, 2003). Apesar do programa se apresentar inovador, ampliando os canais de controle da população, não se verificou muita mudança na tradicional utilização como instrumento de controle político das populações mais

vulneráveis, por parte das elites locais, assim como a manutenção das relações de sujeição dos pequenos produtores e trabalhadores (C. COSTA, 2000).

Na seca de 1998-99 foi implantado o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca (PFCES). Este incorpora a ótica da sustentabilidade ao inserir, além do reforço à estrutura hídrica e da concessão de cestas básicas, entre outros: projetos de geração de emprego e renda; ações na área da educação, ecologia e eco-turismo; e as frentes culturais (C. COSTA, 2000). Esse programa teve como objetivos: assistir às populações afetadas; ampliar a oferta de água, alimento e renda aos trabalhadores; ações emergenciais nas áreas de educação e saúde; convivência com o meio. A principal ação do programa foi a abertura de frentes de trabalho ou frentes produtivas, designada Programa Emergencial de Frentes Produtivas (PEFP). O alistamento começou com grande atraso, pois somente no mês de junho de 1998 - em 1993 foi em março – o Governo Federal reconheceu o estado de calamidade pública nos municípios atingidos pela seca, apesar da previsão da seca ter sido dada desde o mês de dezembro de 1997 (DUARTE, 2003). No entanto, o Governo Federal não fez repasses para financiar as despesas de custeio do referido programa, o que significou, na prática, que nenhuma obra foi feita. Nessas condições, as frentes de trabalho não chegaram a se formar. Como os pagamentos aos alistados continuaram a ser feitos, pouca gente reclamou (DUARTE, 2002b; GOMES, 2001), a exceção de alguns:

Esse negócio não dá futuro, todo mundo ganhando o dinheiro, parado sem trabalhar, vamos aproveitar que a gente ta recebendo da emergência para fazer alguma coisa pela cidade... Aí foi que se ajuntemos e começamos a fazer esse trabalho de cavar as valetas para as galerias na cidade, B.C.B, 39 anos, Soledade/PB (C. COSTA, 2000).

Outras inovações do PFCES foram o Programa Especial de Financiamento para Combate aos Efeitos da Seca e as Frentes Ecológicas. Apenas 33% dos fazendeiros entrevistados afirmaram ter recebido empréstimo daquele programa administrado pelo BNB (DUARTE, 2002b). Contudo, a exceção das frentes produtivas, não houve ação complementar visando à geração de renda em todos os municípios, o mesmo ocorrendo com as frentes agro-ecológicas e culturais (C. COSTA, 2000). As frentes ecológicas se

concentraram no projeto-piloto do Parque Nacional da Serra da Capivara, no Estado do Piauí.

2.7.2 - Frentes de emergência: para o pobre não morrer de fome

O “emergencial”, resultante do agravamento das condições climáticas da região, confunde-se e incorpora o estado de “permanente”, devido à recorrência com que as ações emergenciais são acionadas:

Mas eu vou dizer para a senhora que a gente não fica feliz de ter que todo ano de seca tá precisando de ajuda dessa emergência, que eles inventaram, pra poder escapar da fome, e ainda não escapa, B.C.B., 39 anos, Soledade/PB (C. COSTA, 2000).

Quando ocorre a seca, o problema da fome e da miséria faz com que se dê maior importância a medidas emergenciais (ANDRADE, M., 1985a):

Na seca todo mundo fica na espera da emergência, é tanto que a chamam de ‘cachorra magra’ (...) cachorra magra porque na seca o resto dos bichos morre e só fica a cachorra, mas só faz escapar, assim como a gente, tudo magro que dá até dó, magro demais pela fome que a seca traz, B.C.B., 39 anos, Soledade/PB (C. COSTA, 2000).

As frentes de trabalho se constituem, tradicionalmente, na principal medida emergencial destinada a assegurar emprego e renda à população flagelada (BRASIL, 1973). Para os pequenos proprietários e trabalhadores sem terra, flagelados da seca, as frentes representam, praticamente, a única salvação (DUARTE, 2002a).

As frentes de serviço obedeceram sempre ao princípio de “dar uma remuneração mínima em troca de dias de trabalho” (DUQUÉ, 1995), como prestar assistência às populações flageladas por seca ou enchente (BRASIL, 1981). O Ministério do Interior entendia que as frentes de trabalho foram instituídas objetivando resolver os problemas sociais dos trabalhadores desempregados com a seca e, simultaneamente,

empregá-los em tarefas particulares ou públicas, que resultassem na construção de obras e benfeitorias destinadas a criar resistências às secas (INTERIOR, 1981a).

Na década de 1970-79 os programas emergenciais da SUDENE adotaram o sistema de frentes de trabalho, visando ocupar a mão-de-obra atingida pela seca.

No decorrer da seca de 1979-83 surgiram as frentes de emergência, cuja vantagem em relação à frente de trabalho era justamente a proximidade das residências dos trabalhadores e o fortalecimento das comunidades. Foram criadas as “bolsas de trabalho”, destinadas aos proprietários de terras, para o pagamento de número de trabalhadores proporcional à extensão da propriedade. As justificativas para a criação de novo programa foram: a) reter a população no local de trabalho; b) evitar aglomerações que possam gerar endemias ou tensões sociais; c) proporcionar condições de motivação para reingresso do homem e sua família às tarefas agrícolas no inverno seguinte; d) construção de pequenos e médios açudes no interior das propriedades; e) implantação de pastagens artificiais a jusante e a montante dos açudes (CARVALHO, R., 1982). Diante do exposto, sem dúvida, as frentes de trabalho foram vantajosas para os proprietários rurais, também, por contribuírem para reter a mão-de-obra na zona semi-árida, mantendo o nível de oferta e, conseqüentemente, o valor dos salários. E, ainda, valorizaram as propriedades privadas com obras de benfeitorias (DUARTE, 2002b).

Em 1993, foi criado o Programa Frentes Produtivas de Trabalho (PFPT) (BRASIL, 1999). As obras realizadas pelas frentes se localizavam tanto em áreas públicas como em propriedades particulares. Nestas últimas, cada proprietário assinava em cartório um Termo de Servidão Pública, comprometendo-se a tornar acessível às comunidades a área beneficiada. Na maioria dos casos, os proprietários terminavam sendo os maiores beneficiários dos serviços e das obras realizadas nos seus imóveis, porque não havia como socializar os resultados das benfeitorias (DUARTE, 2003).

Uma das inovações das Frentes Produtivas durante a seca de 1998-99 foi a criação de programas de alfabetização e de capacitação de jovens e adultos. Somente 13,4% dos entrevistados estavam matriculados em algum programa educacional promovido pelas frentes, apesar de, segundo o regulamento, a frequência às aulas os liberar das tarefas manuais. A maioria (82,8%) dos que freqüentavam programas educacionais estava matriculada somente em cursos de alfabetização (DUARTE, 2002b). Houve municípios que

2.7.3 – “Política Pública” para o desenvolvimento do Nordeste

não contaram com os cursos de alfabetização para os alistados, Sumé foi um deles (DUARTE, 2003). Levando-se em consideração a curta duração, um dos aspectos mais questionados foi o fato do programa da alfabetização só existir durante o período da estiagem, não tendo assim, continuidade para garantir uma melhor fixação da aprendizagem e sua avaliação, fracassando quanto ao objetivo proposto pelo programa, alfabetização e qualificação profissional para os trabalhadores:

A melhor coisa dessas aulas foi a gente aprender a desenhar as letras do nome da gente. Eu não vou dizer a senhora que eu aprendi a ler, porque eu ia ta mentindo. Eu acho que eu só não to lendo porque não demorou mais tempo, só foi um mês. Eu não sei porque a gente só pode aprender a ler no tempo da seca, L.V.T., 46 anos, Soledade/PB (C. COSTA, 2000).

Apesar dos grandes investimentos feitos e das obras de infra-estrutura implantadas (açudagem), o combate à seca continuou com a distribuição de alimentos aos flagelados (cestas básicas) e com a abertura de frentes de trabalho (ANDRADE, 1999). A situação de pobreza das famílias atendidas pelas frentes produtivas de 1998-99 era atenuada com o recebimento de cestas alimentares (DUARTE, 2002b).

No final da década de cinquenta o diagnóstico sobre a problemática do Nordeste reconheceu na excessiva dependência do setor agrícola e no reduzido tamanho e obsolescência do seu parque industrial, ao lado do isolamento da região em relação ao resto do Brasil, as causas da vulnerabilidade do Nordeste às secas (MAGALHÃES, 1991). O conceito de desenvolvimento econômico era “desenvolvimento regional é desenvolvimento industrial” (XAVIER, 2003). O GTDN concluiu que a questão nordestina era “subdesenvolvimento e desigualdades em relação às regiões mais desenvolvidas do país”. E, sugeriu: i) promover a industrialização; ii) estimular a produção de alimentos nas zonas costeiras e áreas úmidas; iii) reorganizar a economia do Semi-árido, promovendo a agricultura adaptada; iv) implantação de projetos de colonização em áreas não-exploradas da Bahia, Piauí e Maranhão; v) Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste (PDN):

Ressalte-se que os recursos governamentais carreados para o Nordeste não tomaram forma, em sua totalidade, de investimentos produtivos, visto que em grande parte, destinou-se a gastos assistenciais, de puro socorro (PINTO, 1977).

A SUDENE implantou um mecanismo de financiamento de projetos privados de interesse para o desenvolvimento regional. Tratava-se do conhecido artigos 34/18⁴⁸, que a partir de 1974 foi transformado em Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR). Por meio deste, empresas de todo o país poderiam usar parte do seu imposto de renda, a ser recolhido ao Governo Federal, para aplicar em projetos privados aprovados pela SUDENE (MAGALHÃES, 1991). Na realidade, os recursos do FINOR beneficiaram muito mais às empresas de fora da região, ou mesmo às transnacionais do que às locais, através dos subsídios ou de projetos agropecuários (ANDRADE, M., 1985b).

A partir de 1970, após outra seca, o Estado criou uma série de programas para a região Nordeste. O PIN e o PROTERRA eram voltados para o financiamento da irrigação e para migração para a Amazônia. Estes programas foram instrumentos, não de redistribuição de terras, mas de modernização e capitalização dos setores já donos da terra, acelerando assim, o processo de acumulação e concentração do capital (MAGALHÃES, 1991). Também foi criado o Programa Plurianual de Irrigação do Nordeste, sob execução do DNOCS e da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF). Esse programa teve resultados limitadíssimos em termos de números de famílias atingidas (CHALOUT, 1985).

Constatado o fracasso do PIN e do PROTERRA, o Estado criou, a partir de 1974, diversos programas de desenvolvimento rural, entre os quais o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), voltado ao combate da pobreza rural na região Nordeste, por meio do Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) e do Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (PDAN), voltado ao apoio financeiro das atividades agroindustriais.

⁴⁸Lei Federal nº 3.995/61 e Lei Federal nº 4.239/63.

O POLONORDESTE⁴⁹ tinha por finalidade promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias de áreas prioritárias do Nordeste. A princípio o programa era dirigido aos agricultores em geral, todavia os sem terra não foram contemplados com uma linha específica da ação. Esse programa previa, mas não conseguiu: erradicar a pobreza no meio rural; promover auto-suficiência no abastecimento alimentar da população; criar condições para a retenção do homem no campo; e propiciar a formação de amplo mercado consumidor de produtos industriais (BNB, 1985).

Paralelamente aos programas em andamento, novos programas eram criados, superpondo-se ao POLONORDESTE, a exemplo de: Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), em 1976, a fim de suprir recursos hídricos às atividades agrícolas; Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO), em 1979, a fim de construir açudes; Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (PROCANOR), em apoio às populações pobres das zonas canavieiras (XAVIER, 2003).

O Projeto Sertanejo⁵⁰ tinha por finalidade “fortalecer a economia das unidades de produção agropecuária, sobre tudo pequenas e médias do semi-árido, tornando-as mais resistentes aos efeitos das secas” (BNB, 1985). Esse programa visava beneficiar os agricultores não-proprietários (parceiros, arrendatários, moradores e assalariados), pequenos proprietários, médios proprietários, com propriedades de até 500 hectares e aqueles com áreas superiores a 500 hectares. Todavia, os médios proprietários agropecuaristas que dispunham de estabelecimentos com áreas entre 100 e 500 hectares, com plenas possibilidades de desenvolvê-las, e que tinham na agropecuária sua principal fonte de renda, foram os beneficiários prioritários do Projeto Sertanejo (INTERIOR, 1976b). Dessa forma, o projeto se mostrou seletivo e excludente ao estimular a formação de empresários capitalistas, não estendendo os benefícios aos trabalhadores sem terra, deixando à margem uma maioria esmagadora de produtores e pequenos proprietários da região onde foi implantado (MACÊDO, 1985). A inexistência de beneficiários do grupo dos sem terra foi explicada pela indisponibilidade de crédito fundiário (BNB, 1985; CHALOUT, 1985).

⁴⁹Decreto Federal nº 74.794/1974.

⁵⁰Decreto Federal nº 78.299/1976.

Outros programas vieram, como: o projeto relacionado à reestruturação fundiária com o envolvimento do INCRA e de vários estados da região, sendo financiado pelo BID: Programa de Desenvolvimento de Comunidades Rurais (PRODECOR); Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento do Nordeste (PIASS); Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN); e diversos outros programas ou intervenções no setor de educação (CHALOUT, 1985).

Nas ações fundiárias, o POLONORDESTE, o Projeto Sertanejo, o PROCANOR e o Programa de Irrigação não atingiram mais de 20% de suas metas. Este percentual revela o fraco desempenho dos programas, insuficiente para efetivar mudanças estruturais na posse e uso da terra, como das relações sociais de produção. Considerando que as metas fundiárias eram muito tímidas e inferiores às reais necessidades e reivindicações do público-meta dos programas, o percentual alcançado se torna ainda mais desprezível. Por sua vez, o Programa de Irrigação não só atingiu poucas famílias e criou pouquíssimos empregos, como contribuiu para deslocar milhares de famílias e desempregar um número maior de pessoas do que o de seus beneficiários (CHALOUT, 1985).

Após outra grande seca, a de 1979-83, e considerando que os programas anteriores, denominados Programas Especiais, não estavam integrados entre si, até competiam uns com os outros, e considerando os resultados pouco satisfatórios na superação do subdesenvolvimento econômico e na redução da vulnerabilidade social da região à seca, o Estado decidiu criar, com o incentivo do BIRD, em 1982, o Programa Regional de Desenvolvimento Rural para Pequenos Produtores do Nordeste (Projeto Nordeste), a fim de aglutinar num só programa a maioria das intervenções na área rural (XAVIER, 2003).

O Projeto Nordeste reafirmou, como seus predecessores, a industrialização regional como estratégia global do desenvolvimento do Nordeste. O projeto era constituído pelo: Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), compreendendo ação integrada de terra, água, crédito rural, assistência técnica, pesquisa adaptada, apoio à comercialização e às comunidades; Programa de Irrigação; Programa de Apoio a Pequenos Negócios Rurais Não-Agrícolas; Programa de Educação Básica no Meio Rural; Programa de Ações Básicas de Saúde no Meio Rural; e Programa de Saneamento Básico no Meio Rural (MAGALHÃES, 1991).

No entanto, antes mesmo que o PAPP entrasse em execução, novos programas para o Nordeste foram sendo criados pelo Governo Federal, a exemplo: Programa Padre Cícero, destinado ao financiamento da infraestrutura hídrica; e Programa São Vicente, destinado a apoiar financeiramente projetos comunitários. Os demais programas do Projeto Nordeste não chegaram a ser concluídos, como os que lhes antecederam, nem conseguiram ter vida independente. O Programa de Irrigação desdobrou-se num Ministério da Irrigação, e depois numa Secretaria de Irrigação. Os programas de educação e saúde tornaram-se setoriais. O Programa de Saneamento Básico não virou realidade. O Programa de Pequenos Negócios não-Agrícolas não saiu do papel (XAVIER, 2003).

A Constituição de 1988 trouxe uma nova repartição de recursos entre União, estados e municípios. O Governo Federal resolveu cortar gastos, diminuindo os projetos menos prioritários. Na lista foi incluído o PAPP, que depois de duas reformulações (1992 e 1993), subsistiu apenas aparentemente. Da mesma forma foi restabelecido o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), envolvendo 1,8% da receita tributária da União, para financiar projetos produtivos por meio do BNB, determinando ainda, que a metade dos recursos sejam aplicados na zona semi-árida (DUARTE, 2002b).

O Projeto Nordeste foi o último plano de desenvolvimento rural integrado do Nordeste. Todavia, continuaram sendo elaborados outros planos regional-desenvolvimentistas. De fato, ainda em 1992, enquanto a SUDENE desencadeava um novo processo de revisão de seus planos anteriores, como suporte ao programa de Ação Governamental (PAG-Nordeste), o BNB, o BIRD e representações dos estados nordestinos elaboraram a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para a Região Nordeste do Brasil (Projeto Áridas), objetivando adaptar ao Nordeste o conceito de desenvolvimento sustentado. Como se não bastassem tais planos, os quais nunca chegaram a ser implementados, a SUDENE voltou em 1994 a fazer uma nova revisão de seu Projeto Regional, resultando numa nova proposta regional-desenvolvimentista, destinada, como as outras, a não-implementação (XAVIER, 2003).

No Nordeste as políticas públicas não foram social-desenvolvimentistas, nem social-compensatórias, mas capital-desenvolvimentistas. Políticas econômicas que se ocuparam com a reprodução e ampliação do capital produtivo, não obstante a carência de

2.7.4 – “Política pública” de açudagem: engenharia do clientelismo

equipamentos econômico-sociais anti-sinistros naturais ou sociais, que reduzissem a vulnerabilidade social aos desastres. Conseqüentemente, as políticas públicas concebidas para o Semi-árido nordestino não conseguiram desenvolver, se quer, uma infra-estrutura específica ou adaptada à região que reduzisse sua vulnerabilidade social aos desastres (XAVIER, 2003).

O processo de intervenção estatal na açudagem começou no início do século XIX, quando o Conselho da Província do Ceará e, posteriormente, os conselhos da Paraíba e de Pernambuco estabeleceram prêmios aos fazendeiros que construíssem açudes acima de um determinado porte. Essa política foi objeto de abusos na cobrança de prêmios indevidos, mas se manteve em vigência até aproximadamente 1850 (INPE, 2000), porém formas diversas de abusos dos recursos públicos destinados à açudagem adentraram o século XX. De 1915 a 1967 ocorreu o regime de cooperação para construção de açudes, entre a IOCS/IFOCs/DNOCS e os proprietários de terra. Foram pagos aos proprietários, após a conclusão da referida construção, prêmios de 50% do orçamento da obra e, até de 70%, quando de obras públicas municipais ou estaduais (GUERRA, 1981). As exigências restringiram a participação da população não-proprietária. Foram privilegiados aqueles que já tinham recursos suficientes para instalar açudes em suas propriedades, pois o prêmio só seria entregue após a conclusão da obra. Na maioria dos casos a legislação não era obedecida, e os proprietários batalhavam por prêmios de açudes que já existiam em suas fazendas (FERREIRA, 1982).

A atração pela açudagem era inevitável, ainda mais quando se diagnosticava que o fator de que precisava o Nordeste era água, bastava armazená-la (BRASIL, 1973). O enfrentamento da seca mediante a construção de mais açude, poços ou transposição de água de bacias hidrográficas se tornou sina, vontade superior, algo mais ou menos imutável, bem como objeto de manipulação político-clientelista (REBOUÇAS, 1997).

A localização dos açudes e barragens obedeceu, geralmente, a critérios políticos ou de engenharia e não a determinantes sociais e agrônômicos que contemplassem o uso social das terras (DUARTE, 2002b). Predominou o clientelismo político e aviltados orçamentos, decorrentes da corrupção dos administradores e da ineficiência administrativa (INPE, 2000).

Muitas obras, notadamente as do setor hídrico, foram realizadas no interior de propriedades privadas e consideradas como de suposto “interesse comunitário”. Na prática, de forma mais generalizada, o que aconteceu foi a apropriação quase exclusiva do benefício pelos proprietários (C. COSTA, 2000; CHALOUT, 1985).

2.7.5 – “Política pública” de Irrigação: para poucos

Embora salientando o papel desempenhado pela infra-estrutura hídrica e de transportes criada pelo IOCS-IFOCs-DNOCS, é reconhecido que faltou o uso da água acumulada, por meio da irrigação, para promover a produção agrícola e a geração de renda (MAGALHÃES, 1991).

A partir de 1964 o governo federal deu lugar de destaque à irrigação, atentando para sua importância entre os esforços tendentes a superar os problemas da seca. Estudos realizados pelo BNB, SUDENE, DNOCS e outros órgãos, inclusive com o apoio de instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), possibilitaram em 1968 o desenvolvimento de projetos de irrigação e a formulação do primeiro programa suficientemente amplo e consistente (INTERIOR, 1976a).

No Vale do São Francisco já desponta uma agricultura moderna, com elevada produtividade, e boa parte da produção direcionada para o mercado externo (BRASIL, 1996). Porém, ocorre que esta política vem prejudicando os pequenos posseiros e beneficiando, sobretudo, empresas de outras regiões do país e aos grandes proprietários da área. Assim, no Sub-Médio São Francisco, a maior porção da área irrigada é entregue a grandes empresas ou a médios e grandes proprietários que desenvolvem culturas nobres, visando o abastecimento dos grandes centros urbanos do país e o mercado internacional, em detrimento das culturas de gêneros alimentícios (ANDRADE, M., 1998).

O custo da irrigação é elevado, forçando a opção por culturas mais nobres, como a uva, o melão e o maracujá:

A um custo elevado não se poderia pensar em culturas de subsistência, pois o preço final do produto resultaria incomensuravelmente acima dos de mercado. Se a irrigação pode levar a caatinga a ser substituída por culturas tão nobres como as de melão e uva, ela demonstra, também, que a captação de água para irrigação é um negócio caro, muito acima das possibilidades da esmagadora maioria dos proprietários de terras (INTERIOR, 1983).

2.7.6 – “Política pública” para a (des)igualdade

Uma característica geral dos programas governamentais implementados na América Latina é que os mais afetados pelos desastres e que têm menos possibilidade de recuperar-se são os que recebem menos benefícios (MASKREY, 1989).

A desigualdade, em particular a desigualdade de renda, é tão parte da história brasileira que adquire fórum de coisa natural. O grau de desigualdade na sociedade brasileira é um dos mais elevados em todo o mundo, e com um fato algo inusitado, de um país com renda *per capita* relativamente elevada manter, nos últimos 20 anos, cerca de 40% da sua população abaixo da linha de pobreza (BARROS, 2002).

O Brasil é o país com maior grau de desigualdade, segundo as informações presentes no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999 do PNUD. A comparação internacional entre os coeficientes de Gini⁵¹ revela que apenas África do Sul e Malawi têm um grau de desigualdade maior que o do Brasil, próximo a 0,60. O Brasil é o único dos países analisados em que a razão entre a renda média dos 20% mais ricos da população e a dos 20% mais pobres supera o dilatado valor de 30. E mais, com a renda média dos 10% mais ricos representando vinte e oito vezes a renda média dos 40% mais pobres. E ainda, que os indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população se apropriam de cerca de 50% do total da renda das famílias. No outro extremo, os 50% mais pobres da população detêm pouco mais de 10% da renda ou, que o grupo dos 20% mais pobres se apropria, em conjunto, somente de cerca de 2% do total da renda. Por fim, o seletivo grupo

⁵¹Coeficiente de Gini é uma cifra entre zero e um que mede o grau de desigualdade na distribuição de renda em uma dada sociedade. O coeficiente registrará zero (0) quando da igualdade perfeita e registrará um (1,0) quando da desigualdade perfeita.

composto pelo 1% mais rico da sociedade que concentra uma parcela da renda superior à apropriada por todos os 50% mais pobres (BARROS, 2002):

No setor institucional o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) destinam recursos para governos dos estados, Distrito Federal e municípios, conforme determina a CF/1988. Essas transferências são os principais e limitados recursos para que os estados e municípios da região Nordeste sobrevivam administrativamente. Dessa forma, não é possível o uso desses escassos recursos para promover qualquer desenvolvimento (PAMPLONA, 2002).

Anualmente compete à União por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF⁵²) complementar as despesas dos estados e municípios que não atinjam o limite mínimo de despesas fixado por aluno no ensino fundamental. Os recursos contribuem para promoção do desenvolvimento regional, contudo a ação é desprezível em relação às necessidades dessa região (PAMPLONA, 2002).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)⁵³, que pode ser usado para promover desenvolvimento regional, tem sido, basicamente usado em financiamentos nas regiões Sul e Sudeste, não por causa dele propriamente, mas pela barreira cultural existente no Nordeste. Basicamente o PRONAF não deslancha no Nordeste por falta tradição de financiamento, ora pelas incertezas climáticas, ora pela ignorância sobre o financiamento e/ou tecnologia. (PAMPLONA, 2002). C. Costa (2000) entende que os bancos parecem representar uma entidade que apavora, algo no qual jamais se deva confiar, como mostra o depoimento de um agricultor entrevistado: “Eu não quero nunca pegar dinheiro emprestado, principalmente com o banco, porque o banco é um agiota perigoso”, J.M.L, 36 anos, Soledade/PB (C. COSTA, 2000).

As aplicações de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) corresponderam a uma taxa de 80% no Sul e Sudeste e 20% no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Corroborando, a desigualdade de investimentos pode

⁵²Lei Federal n.º 9.424/1996.

⁵³Os beneficiários do programa foram subdivididos em quatro grupos distintos: A, B, C e D, de acordo com a renda anual que eles dispõem. Dessa forma, os critérios para a concessão de créditos variam em conformidade com o grupo ao qual o agricultor pertence.

ser observada nas aplicações de organizações multilaterais (BID, BIRD, outros) em regiões do Brasil. O Sul e o Sudeste recebem 66% dos recursos e o Nordeste recebe somente 26% (PAMPLONA, 2002).

2.7.7 – “Política pública” de bolsas assistenciais

Os benefícios assistenciais estão voltados para a população mais carente, que em geral é selecionada por critério de renda. Os de maior peso orçamentário são as transferências de renda para idosos e portadores de deficiência, que consiste de Rendas Mensais Vitalícias e dos Amparos Assistenciais estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)⁵⁴.

Além de suplementação da renda familiar (R\$ 15,00 mensais por aluno, limitado a R\$ 45,00), o Programa Nacional da Bolsa Escola tem o objetivo de aumentar a frequência escolar das crianças.

Programa Bolsa-Renda⁵⁵ para atendimento a agricultores familiares atingidos pelos efeitos de estiagem, nos municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, condicionado à existência de disponibilidade orçamentária. A lei que instituiu esse programa também autorizou o Tesouro Nacional a criar condições especiais de financiamento para os agricultores dos municípios declarados em estado de calamidade pública ou atingidos pelo fenômeno da estiagem, visando assegurar a recuperação de sua capacidade produtiva.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) destinado à erradicação do trabalho infantil em localidades onde a incidência do trabalho infantil é alta para a idade de 7 a 14 anos, e cuja renda familiar per capita seja menor ou inferior a meio salário mínimo, condicionada a frequência escolar da criança.

Com o objetivo de combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, até 2002, o principal programa era o Merenda Escolar. Na área nutricional o Bolsa Alimentação era destinado à melhoria das condições de saúde e nutrição de crianças até seis anos, gestantes e nutrizes, em famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. A partir de 2003 o principal programa na área de segurança alimentar é o projeto Fome Zero, com o chamado “Cartão-Alimentação”, que se constitui numa transferência de

⁵⁴

⁵⁵Lei Federal n.º 10.458/2002.

R\$ 50,00 por família, com renda per capita inferior ou igual a meio salário mínimo. Há, ainda o Auxílio Gás (R\$ 7,5 mensais).

2.7.8 – “Política pública” de defesa civil

Defesa Civil é o conjunto de medidas permanentes, preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar ou minimizar as conseqüências danosas de eventos desastrosos, previsíveis e imprevisíveis, a fim de preservar a integridade física e mental da população e restabelecer o bem-estar social (BRASIL, 1999).

As ações governamentais de assistência por ocasião de catástrofes verificadas no país, especialmente as secas e inundações, tinham caráter aleatório e fragmentado. Em 1970, com a criação do Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas⁵⁶ (GEACAP), ampliaram-se os objetivos, tendo em vista a missão de orientar e coordenar nacionalmente as atividades relacionadas com a prevenção das calamidades públicas, à assistência às populações atingidas e à recuperação das áreas flageladas. Partiu-se também, para a criação da Comissão Municipal de Defesa Civil (COMDEC) (INTERIOR, 1981b).

Até a década de 1980 o conceito de defesa civil trabalhado pelo Ministério do Interior era o formulado pelo Estado-Maior do Exército, como sendo:

O conjunto de medidas que tem por finalidade prevenir e limitar em situação de guerra ou de paz, os riscos e perdas a que estão sujeitos a população, os recursos e bens de toda ordem, por ação inimiga ou em conseqüência de calamidades quaisquer. Compreende, também, medidas para reparar os serviços públicos essenciais e preservar o moral da população (INTERIOR, 1981b).

Em 1979 foi criada a Secretaria Especial de Defesa Civil (SEDEC), que assumiu a coordenação das atividades relativas às medidas preventivas, assistenciais e de

⁵⁶Decreto Federal nº 67.347/1970.

recuperação dos efeitos produzidos por fenômenos adversos de quaisquer origens. Essa secretaria especial atuava de forma descentralizada, através das coordenadorias regionais de defesa civil, que por sua vez desenvolviam um trabalho articulado com as coordenadorias estaduais, territoriais e com as comissões municipais (INTERIOR, 1981b).

Em seguida veio a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) com o objetivo de fazer cumprir o Art. 21, XVIII, da CF/1988:

Planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações, integrando a atuação dos órgãos e entidades públicas e privadas que exercem, no território nacional, atividades de planejamento, coordenação e execução das medidas assistenciais às populações atingidas por fatores anormais adversos, assim como de prevenção ou recuperação de danos em situação de emergência ou em estado de calamidade pública.

O SINDEC está sob a responsabilidade da SEDEC, renomeada Secretaria Nacional de Defesa Civil, que desde 1999 é subordinada ao Ministério da Integração Nacional. Cada Estado da Federação tem sua Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (CEDEC), que atua de forma independente em relação ao Conselho Nacional de Defesa Civil (CONDEC). Este, por sua vez, aprovou a política Nacional de Defesa Civil (PNDC⁵⁷) em consonância com a moderna doutrina de segurança global da população contra desastres: prevenção; preparação para emergências e desastres; resposta aos desastres; e reconstrução.

A inserção da ótica de segurança global vem ao encontro da abordagem integrada da questão dos desastres. Todavia, os detalhes de procedimentos formais mostram que a ótica reativa ainda predomina, com destaque para as emergências. Isso fica explícito nas exigências das rotinas prévias do Decreto de Declaração de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública, que deve ser encaminhado ao órgão estadual de defesa civil com o Formulário de Avaliação de Danos (AVADAN). Este deve ser preenchido no prazo máximo de cento e vinte horas (cinco dias), após a ocorrência do desastre, por equipe

⁵⁷Resolução CONDEC n.º 2/1994.

habilitada. A solicitação de reconhecimento de Situação de Emergência⁵⁸ ou de Estado de Calamidade Pública⁵⁹ pelo Governo Federal é feita mediante ofício do Coordenador Estadual de Defesa Civil. A documentação deve ser encaminhada à SEDEC, no mais curto prazo possível, para permitir que o reconhecimento pelo Governo Federal ocorra em tempo hábil (INTERIOR, 1981b).

2.8 - Capital social

O capital social é definido como o conjunto de regras com que opera uma sociedade. Refere-se às instituições, às relações e às normas que conformam a qualidade e quantidade das interações sociais. E, finalmente, a confiança que tenham os membros da sociedade com elas, de modo que vem a se converter em uma ferramenta de coordenação e cooperação para o desenvolvimento da institucionalidade local (ANDA & GUENDELMAN, 2002). Ainda pode ser entendido como o conjunto de normas de reciprocidade, informação e confiança, presentes nas redes sociais informais desenvolvidas pelos indivíduos em sua vida cotidiana, resultando em numerosos benefícios diretos ou indiretos. Estaria presente, não apenas entre os indivíduos, mas também, nas redes que se estabelecem nos movimentos sociais (LIMA, 2001).

Dado que as relações sociais são um ativo e que as pessoas pobres têm pouco poder de negociação, sua capacidade de organização e a qualidade dos sistemas de intervenção são de vital importância. A preservação da solidariedade social se apresenta de suma importância para os pobres, e o fato de não poder retribuir no que diz respeito a presentes ou não poder participar nos acontecimentos comunitários pode ter conseqüências muito prejudiciais para eles, desde a humilhação, a desonra e a angústia psicológica, até a marginalização social e a exclusão de importantes redes existentes na sociedade (NARAYAN et al, 2003):

⁵⁸Situação de Emergência é o reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal provocada por desastre, causando danos suportáveis à comunidade afetada.

⁵⁹Estado de Calamidade Pública é o reconhecimento legal pelo poder público, de situação anormal provocada por desastre, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade (integridade física) ou à vida de seus integrantes.

Eu acho até que nesse mundo do Cariri paraibano quando é ano de seca, a única coisa boa que existe é a solidariedade entre as pessoas, porque quem tem um pouquinho divide com quem não tem nada. E tem, também a solidariedade que conta muito na hora de se fazer essas cisternas (PATAC⁶⁰), porque é tudo feito em mutirão, cada família ajuda a outra a fazer a sua. J.N.N, 36 anos, Soledade/PB (C. COSTA, 2000).

A tradição de subjulgado ao estado de pobreza, inferior, dependente dos favores do Governo e das elites locais provocaram e provocam posições fatalistas e conformistas no lado dos não-privilegiados. Essa “cultura de pobreza” pode ter como consequência o desinteresse pela auto-organização da comunidade. Essa “dependência estrutural”, praticamente, impede na comunidade a formação de uma solidariedade horizontal e a concentração de recursos próprios, pois o clamor pela autoridade é a natural primeira reação. No caso de desastres, logicamente se expressa assim: Por que a má sorte nos tocou? O Estado tem que nos ajudar! (ILLY, 1996).

Em geral, a população rural pobre no Semi-Árido está em silêncio esperando o bom tempo climático, como também espera em silêncio que o governo federal implemente programas de distribuição de alimentação básica em período de seca (PAMPLONA, 2002). Diante disso, se produtores agrícolas ou outros grupos carentes de assistência permanecerem na expectativa soluções de fora – do governo ou de organizações doadoras - ficarão desestimulados ou não-incentivados a investir esforços para a auto-ajuda. Conseqüentemente, a vulnerabilidade à seca aumenta em alguns contextos devido à expectativa da população quanto à obtenção de assistência por parte dos governos ou doadores (WILHITE, 2002).

De certa forma, as famílias e comunidades rurais dependem do capital social para a “gestão do risco”. As estruturas rurais sociais informais e suas normas sociais são a essência de sua “rede de segurança” (ANDA & GUENDELMAN, 2002). A falta de efetividade dos programas governamentais se deve à exclusão das organizações populares (MASKREY, 1989). Quanto maior seja a participação real da população, de suas

⁶⁰PATAC – Programa de Aplicação de Tecnologia Apropriada às Comunidades é uma organização não-governamental (ONG) sediada no Município de Puxinanã/PB.

representações e organizações, maiores serão as possibilidades de sucesso na implementação da Gestão de Riscos a Desastres (LAVELL, 1996):

A função que desempenha a comunidade na Gestão de Riscos a Desastres é fundamental, porque seus habitantes são os primeiros atores que intervêm ante um fenômeno, natural ou antrópico (MASKREY, 1994).

É um erro considerar-se a estrutura social como estática e o indivíduo como um elemento neutro, sem escolha, capacidade de avaliação e de decisão (PALMEIRA & LECHNER, 2003).

Como fazer da sua escola um lugar mais feliz? “Fazendo fluir da pobreza, a riqueza do saber”⁶¹.

Um dos grandes estímulos à organização dos produtores rurais tem sido protagonizado pelo Estado, que exige a constituição jurídica de cooperativas, associações, conselhos, comissões ou comitês. Entretanto, em nível local tem havido todas as formas de manipulação na composição de conselhos, comissões, cooperativas e associações, rompendo com a idéia original de representatividade democrática para a defesa do exercício da cidadania (CAMPANHOLA & SILVA, 2002).

Os meios de comunicação são estratégicos na educação sobre os desastres naturais, como formadores de opinião (CHAVES, 1994). A informação também é considerada uma forma de capital social por ser concernente às relações sociais, através das trocas permanentes entre os indivíduos, provendo a base para a ação social (LIMA, 2001).

2.8.1 - Cidadania

Cidadania é o canal de intermediação entre o Estado e a sociedade, que viabiliza políticas sociais como garantidoras de direitos. A cidadania seria a forma contemporânea de preservação da coletividade e controle sobre o Estado (LOBATO, 1997).

⁶¹Resposta de Diego Leite dos Santos, 11 anos, paraibano do Município de São Bentinho, aluno da Escola Municipal Joaquina Cassimira da Conceição, VII Encontro Cívico/Concurso de Frases/MEC/Nestlé 2003; Jornal Correio da Paraíba, B-5, 19/08/2003.

O exercício da cidadania no Brasil possui, entre outros, um grande obstáculo: “uma profunda ignorância do Direito”. A esmagadora maioria dos brasileiros não possui conhecimentos mínimos sobre quais são os seus direitos e como defendê-los. Porém, na realidade, os pobres não têm oportunidade de conhecer seus direitos. Para eles a lei, o Direito, é algo inacessível, amedrontador, olhado com bastante reserva, pois, sempre que os pobres têm contato com a lei e a justiça é, em geral, no campo do direito penal, sempre para sancioná-los, coibi-los (MAMEDE, 1997).

No plano específico da formulação de políticas, o fato de demandas serem ou não consideradas não reside exclusivamente na capacidade de o Estado reprimi-las ou cooptá-las. Reside, também, na capacidade que tenham os diferentes atores sociais de ganharem espaços, institucionais ou não, assim como conquistar aliados, representados ou não no aparelho estatal (LOBATO, 1997).

2.8.2 - Conselhos gestores

O sistema descentralizado e participativo de gestão das políticas públicas no Brasil, cujo formato vem evoluindo a partir da CF/1988, obedece, em linhas gerais, à criação de conselhos gestores (setoriais) e de fundos nos âmbitos federal, estadual e municipal (CARVALHO, A., 2002).

Os conselhos gestores de políticas públicas são uma consequência do princípio da participação democrática da sociedade civil - sindicatos, organizações não-governamentais, associações de moradores, etc - na elaboração e implementação de políticas públicas relativas aos direitos sociais, estabelecidos na CF/1988 (FRISCHEISEN, 2002). Cabem aos conselhos municipais setoriais: fiscalizar e auxiliar a administração pública no processo de gestão; participar da decisão do que fazer com as verbas destinadas às políticas sociais; colaborar na elaboração de políticas, leis e programas de interesse público; controlar a execução das políticas municipais; funcionar como fóruns participativos de formulação das políticas locais e de orientação do processo de municipalização; e verificar se as entidades, públicas e/ou privadas, beneficiadas por verbas

públicas, estão, de fato, aplicando-as conforme os planos aprovados (CARVALHO, A., 2002).

Os conselhos municipais têm sido criados por iniciativa dos governos municipais, atendendo à pressão das esferas federal e estadual para se enquadrar dentro de um modelo de descentralização⁶². A estruturação dos conselhos municipais setoriais tornou-se compulsória e com prazos rígidos, sob pena de o município não receber recursos em áreas fundamentais. A determinação governamental de vincular o repasse de recursos a prazos rígidos levou a que, em muitos municípios, a escolha dos representantes se fizesse por indicação do prefeito, sem nenhuma representatividade, reforçando assim as práticas de clientelismo e de mandonismo. (TEIXEIRA, 2002).

Apesar de serem instituídos como mecanismos de participação, Carvalho, A. (2002) verificou em seus estudos, por meio de entrevistas que, na prática, os conselhos setoriais municipais sofrem de distorções e de dificuldades, tais como: capacidade apenas formal de deliberação; vinculação direta à estrutura político-administrativa do município; desequilíbrios significativos de qualificação entre os membros dos conselhos; e atuação inexpressiva.

Portanto, a autonomia das decisões dos conselhos vai depender da correlação de forças não apenas no âmbito do conselho setorial municipal, mas na estrutura de poder, de acordo com a organização e mobilização da sociedade para acompanhar, avaliar e dar suporte às ações. Exige-se também que a representação dessas forças sociais se capacite para expressar suas aspirações e necessidades, traduzindo-as em proposições e alternativas de políticas públicas (TEIXEIRA, 2002).

2.8.3 - Ministério Público

Ministério Público (MP) é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe⁶³ a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (FRISCHEISEN, 2002). São garantias e prerrogativas dos seus membros, cujo ingresso na carreira far-se-á mediante

⁶²Decreto Federal n.º 1.044/1994.

⁶³CF/1988, art. 127.

concurso público de provas e títulos: a) independência no exercício de suas funções institucionais; b) inamovibilidade aos membros; c) vitaliciedade, senão por sentença judiciária; d) irredutibilidade de vencimentos (MAZZILLI, 1997).

Sempre couberam ao MP duas funções principais: (i) a de fiscal da lei (*custos legis*); e (ii) a de titular da ação penal pública. No entanto, ao longo das duas últimas décadas do século XX, mediante mudanças legislativas, o MP foi acumulando novas e importantes atribuições, dentre as quais se destaca a promoção da Ação Civil Pública⁶⁴, com o fim de acionar o Poder Judiciário para promover a defesa dos direitos trans-individuais⁶⁵ ou direitos difusos⁶⁶ e coletivos (ARANTES, 1999).

São funções⁶⁷ institucionais do MP, entre outras: promover, privativamente, a ação penal pública; zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na CF/1988; promover o inquérito civil⁶⁸ e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (FRISCHEISEN, 2002).

A Lei Federal nº 7.347/1985 (art. 5º) confere a titularidade para exercer a ação civil pública ao MP, à União, aos estados e municípios, à autarquia, à empresa pública, à fundação, à sociedade de economia mista e às associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor e/ou ao patrimônio histórico e cultural:

A experiência recente demonstra que União, estados e municípios têm se apresentado mais no banco dos réus e menos na condição

⁶⁴Lei n.º 7.347/1985 disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração da ordem econômica e da economia popular e, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (ARANTES, 1999).

⁶⁵Lei n.º 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, pode ser considerada o marco jurídico inicial da normalização de interesses difusos e coletivos no Brasil e também da inclusão de novos instrumentos processuais, em especial a legitimidade do MP para proposição de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1º) (ARANTES, 1999).

⁶⁶O interesse difuso diz respeito a um bem que não é suscetível de apropriação exclusiva; é comum a toda uma categoria de pessoas, mas não obstante, não se pode determinar com precisão quais os indivíduos que se encontram concretamente por eles unidos (ARANTES, 1999).

⁶⁷CF/1988, art. 129.

⁶⁸Inquérito Civil Público, que pode ou não anteceder a ação civil pública, só pode ser instaurado pelo MP como instrumento de investigação, para se verificar se determinado direito coletivo foi violado ou não (FRISCHEISEN, 2002).

de autores das ações. De outro lado, as associações civis têm apresentado uma performance bastante tímida até agora, talvez por desconhecimento ou mesmo por falta de condições adequadas à utilização eficaz desse tipo de instrumento judicial (ARANTES, 1999).

O argumento de estabelecer como função institucional do MP a promoção da ação civil pública para a defesa coletiva dos direitos - individuais ou coletivos - é que a sociedade civil brasileira é fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos fundamentais. Além disso, freqüentemente é o próprio poder público quem mais desrespeita esses direitos fundamentais (ARANTES, 1999).

Enquanto a CF/1988 deu status constitucional à ação civil pública, o Código de Defesa do Consumidor⁶⁹ tratou de definir os direitos difusos⁷⁰, coletivos⁷¹ e individuais homogêneos⁷² (ARANTES, 1999).

O reconhecimento legal de certos direitos difusos e coletivos tem outra implicação: “a possibilidade de judicialização de conflitos políticos”. Alguns direitos difusos e coletivos estão relacionados a políticas públicas e, portanto, ficam na dependência da ação governamental ou de conflitos políticos para serem efetivados. Existe assim a possibilidade de tais conflitos, antes restritos a esfera política, ganharem foro judicial (ARANTES, 1999).

⁶⁹Lei Federal nº 8078/1990.

⁷⁰Interesses ou direitos difusos, assim entendidos os trans-individuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. (SARAIVA, 1999)

⁷¹Interesses ou direitos coletivos, assim entendidos os trans-individuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (SARAIVA, 1999).

⁷²Interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (SARAIVA, 1999).

CAPÍTULO III

3 – MATERIAIS E MÉTODOS

3.1 - Cenário

O Cenário do trabalho de pesquisa é constituído pelas zonas rurais de três municípios paraibanos (Figura 3) – Picuí, Sousa e Sumé - que foram escolhidos de maneira criteriosa, por representarem regiões micro-climáticas e ambientais diferentes e por possuírem crescimento econômico diferenciado.

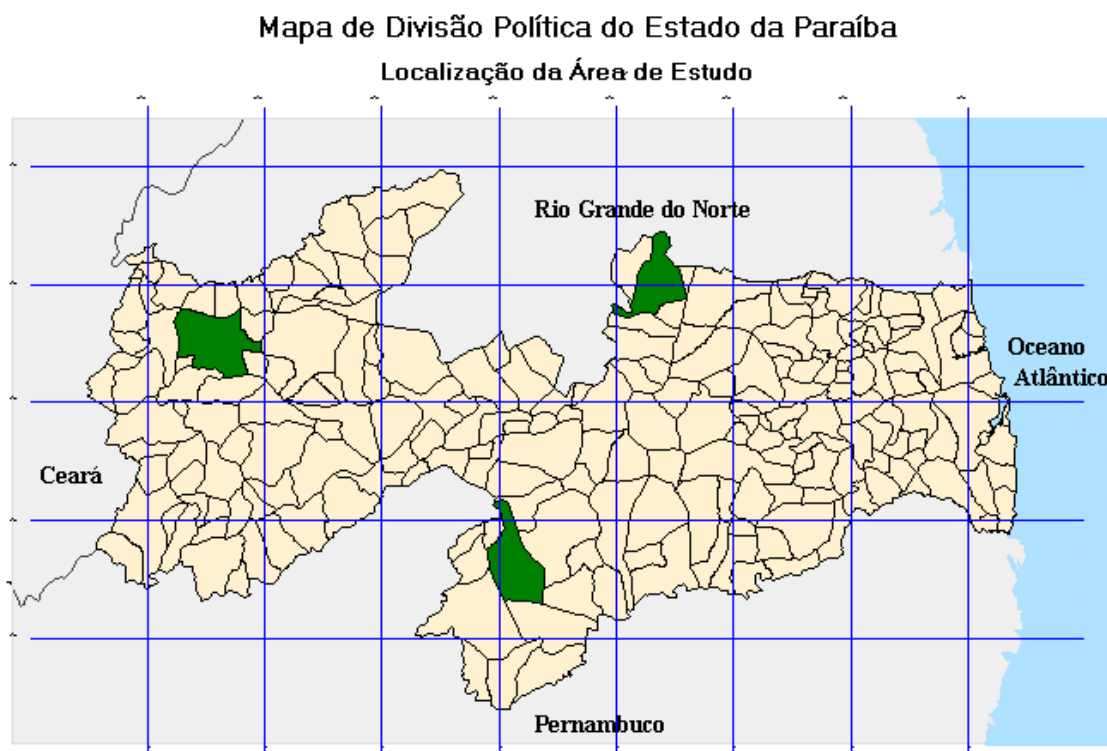


Figura 3 - Localização dos municípios constituintes do Cenário (IBGE).

O Município de Picuí foi selecionado por se encontrar na região do Seridó paraibano. Com uma população de aproximadamente 18,5 mil habitantes, já teve uma atividade agropecuária razoável, destacando-se principalmente nas culturas do sisal e do algodão e na criação bovina, que lhe deu a fama de possuir a melhor carne de sol do Nordeste. Além disso, uma das suas vocações econômicas incipientes é a mineração, que basicamente se restringe à atividade garimpeira, sendo esta uma atividade degradante do

meio ambiente. O município faz divisa com o Estado do Rio Grande do Norte, ao Norte, onde a REDE DESERT⁷³ do Ministério do Meio Ambiente mapeou, na região do Seridó, um expressivo núcleo de desertificação, limítrofe ao município e ao Estado da Paraíba.

O Município de Sousa foi eleito para este estudo por estar localizado na região do Alto Sertão paraibano e por ser considerado um município mais desenvolvido economicamente, com uma população de aproximadamente 65 mil habitantes. A sua importância econômica tem uma relação direta com o Perímetro Irrigado de São Gonçalo, um dos mais antigos perímetros instalados no país. Além disso, em seu território está inserida grande parte da chamada Baixada de Sousa, que será irrigada pelas águas trazidas pelo Canal da Redenção.

O Município de Sumé foi escolhido por estar na região dos Cariris Velhos paraibano, e por já ter sediado um perímetro irrigado, que colapsou por falta de políticas e planejamento adequado, demonstrado pelo modo indiscriminado de inserção da açudagem a montante do Açude de Sumé, principalmente a partir de 1986, culminado com a falência do mesmo.

3.2 - Características do Cenário

As características dos municípios constituintes do Cenário foram agrupadas e são observadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Características dos municípios constituintes do Cenário.

Características Município	Picuí (*)	Sousa (**)	Sumé (***)
Região	Curimataú	Sertão	Cariris Velhos
Coordenadas sede S e W	6°30'38'' e 36°20'52''	6°45'33'' e 38°13'56''	7°40' e 36°54'
Área – km ²	693,20	847,2	850,27
Clima (Köppen)	semi-árido quente – Bsh	quente e úmido Aw' (a)	semi-árido quente Bsh
Clima (Gaussen)	2b, 4aTh, 3bTh (b)	4aTh (c)	4aTh (d)

⁷³ Rede Desert – Rede Interinstitucional de Informação e Documentação em Desertificação.

Precipitação méd. - mm/a	377,03	783,9	511,5
Período seco normal	Até 11 meses	7 a 8 meses	8 a 9 meses
Temperatura média - °C	26,5	26,5	24
Evapotranspiração mm/a	1.660,0	2.937,0	2.900,0
Índ. aridez Thorntwait	0,22	0,26	0,20
Umidade relativa (%)	64	56-74	60-70
Altitude – m	439	224	532
Vegetação	Caatinga hiperxerófila (e)	Caatinga hiperxerófila	Caatinga hiperxerófila
Geomorfologia	Suave ondulado-ondulado	Plano-suave ondulado	Suave ondulado-ondulado
Agricultura	Subsistência (f) e sisal	Subsistência	Subsistência
Extrativismo	Mineral (g)	Vegetal	Vegetal
Recurso Hídrico	Rios, açudes, poços	Rios, açudes, poços	Rios, açudes, poços

* Silva (2002); ** Araújo (2002); *** Moura (2002); (a) clima quente, com chuvas de verão a outono; (b) subdesértico quente de caráter tropical equatorial - período seco variando de 9 a 11 meses, termoxeroquêmico acentuado-tropical quente de seca acentuada - período seco de 7 a 8 meses, termomediterrâneo médio - período seco variando de 7 a 8 meses; (c) clima tropical quente de seca acentuada, com 7 a 8 meses secos; (d) tropical quente de seca acentuada; (e) ex. umari bravo (*Calliandra spinosa*), pinhão bravo (*Jatropha pohliana*), xique xique (*Cereus gommellei*), catingueira (*Caesalpinia pyramidalis*), Aroeira (*Astronium urundeuva*), jerema-preta (*Mimosa hostilis*) macambira (*Bromélia laciniosa*), faveleiro (*Cnidocolus phyllacanthus*), mandacaru (*Cereus jamacaru*), palmatória (*Opuntia palmadora*); (f) milho, feijão e fava; (g) columbita, berilo, cobre, mica, xeelita.

3.3 - Vulnerabilidade da população rural no Cenário

No Município de Picuí a criação dos rebanhos de modo extensivo, com manejo inadequado, superando a capacidade suporte característica, afetou o solo e a vegetação da caatinga. O homem rural está atacando mais a caatinga para sobreviver, com a retirada de lenha para cozinhar. 41% das famílias da zona rural usam carvão e/ou lenha; 59% usam lenha e/ou carvão e gás, bem como para o fabrico de carvão, para vender às olarias da região ou às padarias. Outra prática danosa é a queima da

vegetação, para o uso agrícola, de áreas remanescentes ou recuperadas (SILVA, 2002).

No Município de Sousa os núcleos de desertificação se desenvolveram a partir da expansão demográfica e devido à falta de planejamento das atividades rurais. 19,2% das famílias rurais usam lenha e/ou carvão como combustíveis e 44,6% usam lenha e/ou carvão e gás (ARAÚJO, 2002). No interior do Perímetro Irrigado de São Gonçalo foram constatados aparecimento de núcleos de desertificação, inseridos num quadro de abandono, com deterioração de sua infraestrutura. A alta intensidade das chuvas no município favorece o rápido desenvolvimento e avanço da erosão dos solos e, ainda, com problemas de salinidade, decorrentes do mau uso do solo e da utilização de técnicas de irrigação inadequadas (MORAES NETO, 2003).

No Município de Sumé a atividade exploratória desordenada continua a ser exercida, propiciando o avanço da degradação das terras agrícolas. A extração da vegetação nativa, embora propicie um certo retorno econômico às famílias, não tem sustentabilidade ao longo dos anos, pois a recuperação da caatinga é lenta. A madeira tem sido explorada principalmente no fabrico de estacas e moirões a serem utilizados em cercas, e para servir de combustível como lenha ou carvão, usada no forno doméstico ou comercializada com pequenas indústrias da região (padarias, cerâmicas, etc). Na zona rural os combustíveis mais utilizados são a lenha e/ou carvão e gás (excepcionalmente): 36% das famílias rurais utilizam lenha e/ou carvão, e 60,9% utiliza lenha e/ou carvão e gás (MOURA, 2002).

Os valores das vulnerabilidades social, econômica, tecnológica e a seca (Tabela 2) foram obtidos de Silva (2002), Araújo (2002) e Moura (2002) a partir da metodologia de Rocha (1997)⁷⁴, com adaptações, e são relativos às famílias rurais dos municípios estudados. As áreas rurais de Picuí, Sousa e Sumé foram divididas pelos referidos pesquisadores em unidades críticas de vulnerabilidade, sendo calculado o valor da vulnerabilidade correspondente a cada fator de vulnerabilidade: social; econômica; tecnológica; e a seca.

Vulnerabilidade Social: Elevados índices de analfabetismo, e grande parte da população com grau de instrução limitado aos primeiros anos do ensino fundamental. As condições de moradia são péssimas, sem destino adequado

⁷⁴ROCHA, J. S. M. **Manual de projetos ambientais**. Santa Maria: Imprensa Universitária, 1997. 423p.

para os esgotos. Consumo de água não-tratada, com altos índices de salinidade ou a presença de coliformes fecais.

Vulnerabilidade Econômica: Não fossem as pensões, aposentadorias e os poucos programas de apoio, as atividades agropecuárias certamente seriam insuficientes para garantir o mínimo necessário para sobrevivência dessas comunidades.

Vulnerabilidade Tecnológica: Inexistência de assistência técnica adequada por parte dos órgãos do governo impossibilitando assim práticas conservacionistas que sejam capazes de conciliar produção com conservação e preservação.

Vulnerabilidade à seca: em muitas localidades a água só chega em carros-pipa e às vezes a um custo bem elevado. Geralmente os agricultores prestam serviços nas frentes de emergências: Em época de seca, 55% dos agricultores do Município de Picuí vão para as frentes de emergência (SILVA, 2002). Porém estas são insuficientes para atender a demanda e as carências das comunidades atingidas.

Tabela 2 – Vulnerabilidades nas zonas rurais dos municípios do Cenário.

--	--	--	--

Fontes: (a) Silva (2002); (b) Araújo (2002); (c) Moura (2002).

Os valores das vulnerabilidades obtidos por Silva (2002), Araújo (2002) e Moura (2002) foram confrontados com os valores das classes de vulnerabilidade, de acordo com Araújo (2002): baixa (0 – 15); moderada (16 – 30); alta (31 – 45); e muito alta (> 45). Assim caracterizadas: i) baixa: maior capacidade de suporte e superação pós-desastre; ii) moderada: apesar do impacto pelo desastre, capacidade de suportar os prejuízos superior à faixa seguinte; iii) alta: menor capacidade de suporte e superação pós-desastre; iv) muito alta: estado permanente de debilidade sócio-econômica, acentuada na ocorrência da seca.

A Vulnerabilidade Global das famílias rurais no Município de Picuí está na classe muito alta, um risco muito alto de desastre, o que reflete o quadro de alta degradação sócio-econômica e ambiental existente. Esta situação deve-se ao uso irracional dos recursos naturais e das águas bem como a transformação do seu ecossistema em áreas degradadas (Figura 4) (SILVA, 2002).

A Vulnerabilidade Global das famílias rurais no Município de Sousa está na classe muito alta, indicando risco muito alto e permanente de ocorrência de desastres. A dinâmica da construção social do risco está presente na medida em que 39% do Município de Sousa foi diagnosticado como submetido à degradação alta, e 37% moderada, estando essas áreas passíveis de mais degradação (Figura 5), caso se mantenha o quadro inadequado de exploração (ARAÚJO, 2002).

A Vulnerabilidade Global das famílias rurais no Município de Sumé está na classe muito alta, evidenciando sua fragilidade às condições do ambiente semi-árido, em particular às relacionadas com as variações climáticas (Moura, 2002). Também nesse município a exploração inadequada do solo potencializa a extensão de áreas degradadas (Figura 6).

Considerando a divisão das classes de vulnerabilidade adotada na metodologia de Araújo, A. (2002) e os valores de vulnerabilidade obtidos por Silva (2002),

Araújo (2002) e Moura (2002), as populações rurais dos municípios de Picuí, Sousa e Sumé apresentam elevados valores de vulnerabilidade social, econômica, tecnológica e à seca, com índices superiores a 45%, enquadrados na classe de vulnerabilidade muito alta. Esta classe caracteriza estados de vulnerabilidade indesejáveis, configurando uma situação de alto risco a desastres (MORAES NETO, 2003).

Os estudos de Araújo (2002), Silva (2002) e Moura (2003) mostraram que nesses municípios a dinâmica da construção social do risco está presente na medida em que os níveis de degradação ambiental são muito altos. As Figuras 4, 5 e 6, dão uma clara idéia desse processo degradação/desertificação nos municípios estudados.

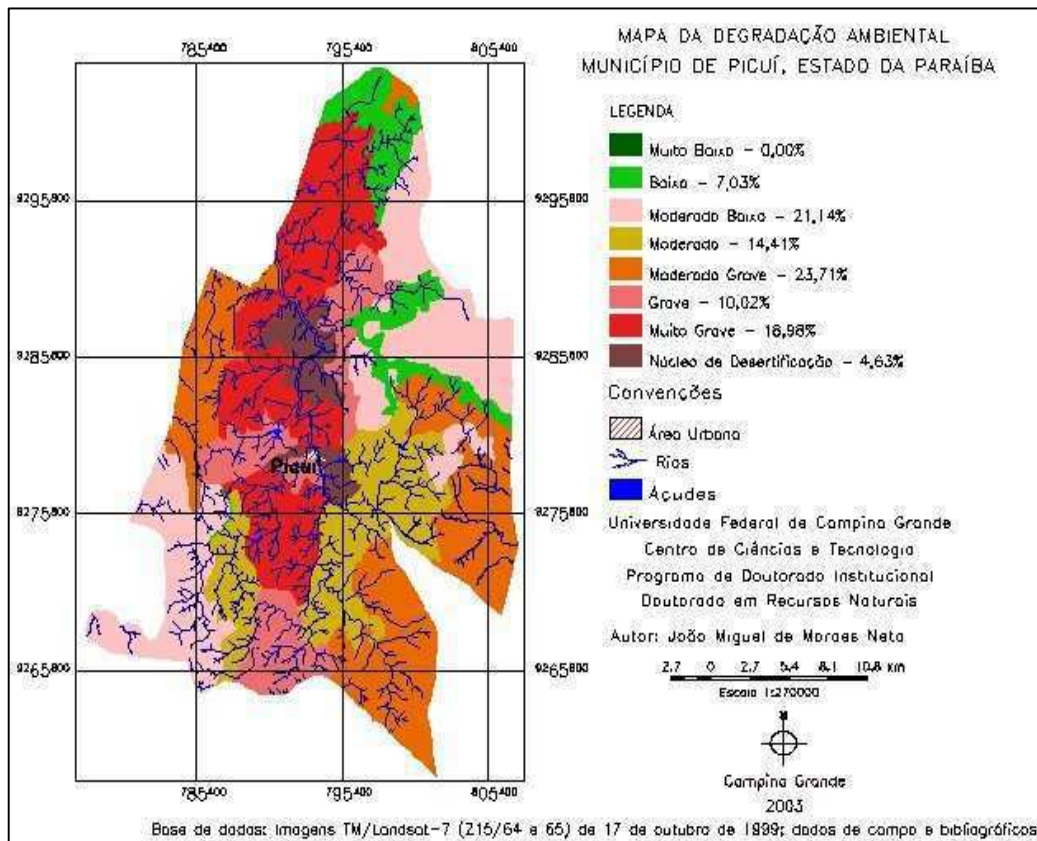


Figura 4 - Degradação ambiental no Município de Picuí. (Fonte: Moraes Neto, 2003).

Considerando-se que os níveis de degradação ambiental representam os diferentes estágios da desertificação, pode-se ter dois momentos:

- a) os níveis moderado-baixo a muito baixo representam áreas ambientalmente mais preservadas que não estão sendo atingidas por este processo;
- b) os níveis moderado, grave e muito grave representam áreas onde os processos de desertificação estão presentes.

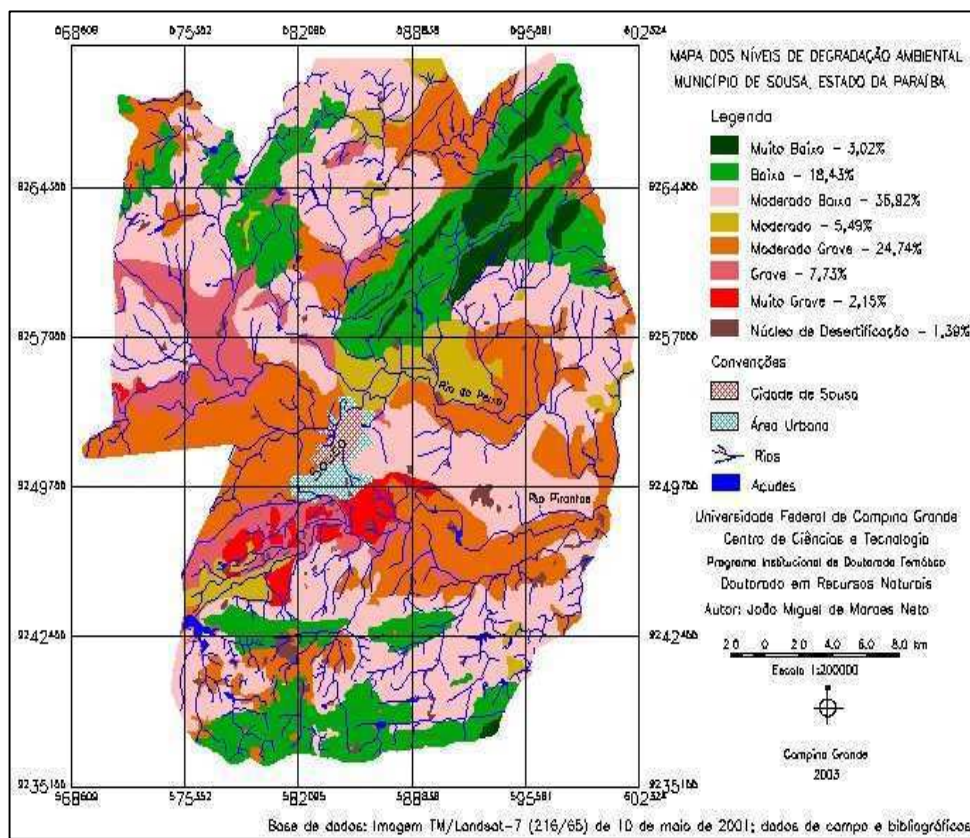


Figura 5 – Degradação ambiental no Município de Sousa. (Fonte: Moraes Neto, 2003).

Foi verificado que, de acordo com os dados dos autores citados acima, os três municípios estudados estão com grande parte de seus territórios altamente comprometidos com a desertificação, e os índices apontam para as seguintes cifras: Picuí – 71,75%; Sousa – 41,50%; Sumé – 44,12%. Estas cifras são altamente alarmantes, e demonstram a incapacidade do homem rural de reverter por si só este quadro, pela sua alta vulnerabilidade.

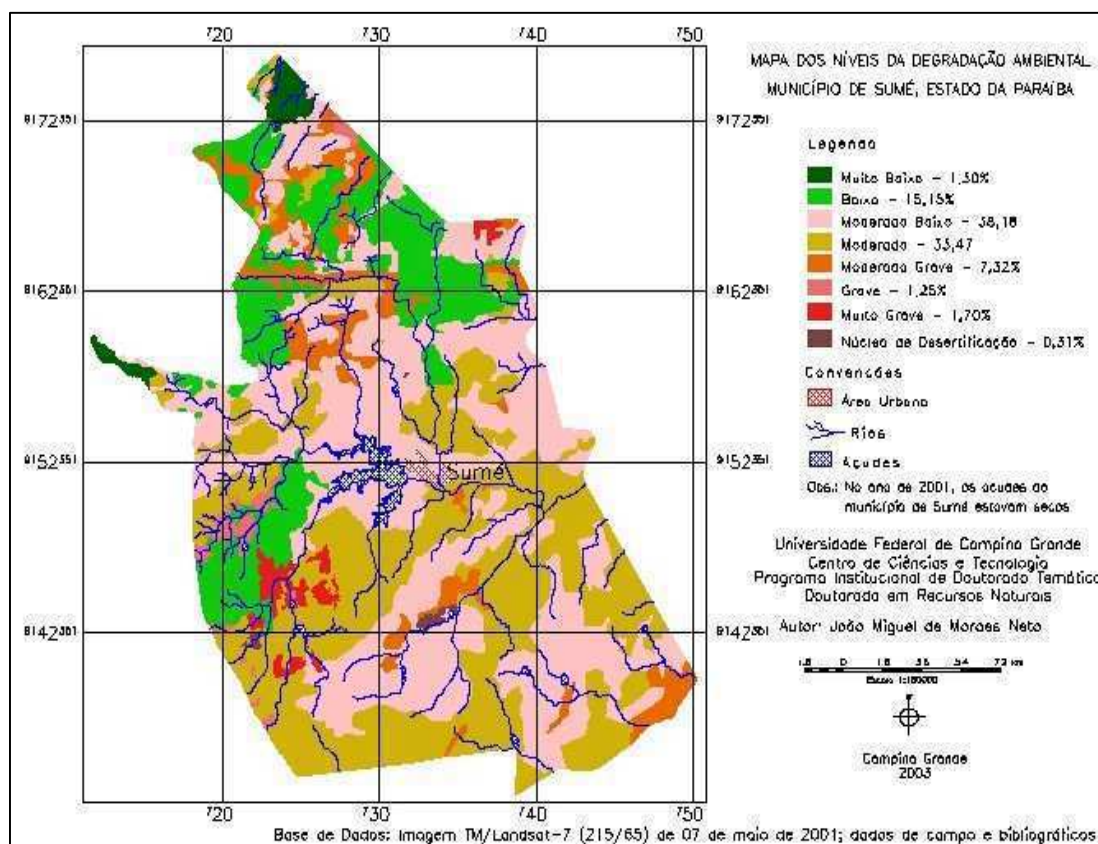


Figura 6 – Degradação ambiental no Município de Sumé. (Fonte: Moraes Neto, 2003).

3.4 - Metodologia

Para caracterizar e subsidiar uma análise das vulnerabilidades da população rural pobre e das instituições no Cenário foram realizadas as seguintes atividades:

- a) Levantamento de dados bibliográficos sobre: região Nordeste; Cenário de estudo; ameaça seca; ações governamentais;
- b) Visita a campo: reconhecimento; observação do uso e ocupação do solo; análise *in loco* das condições ambientais; análise da degradação ambiental; contato com a população alvo; sensibilização para a realidade local; coleta de dados em campo (observação, questionários, entrevistas, depoimentos e fotografias);
- c) Questionário aplicado com as famílias rurais pobres da área do Cenário, com a participação dos Agentes Comunitários de Saúde devidamente treinados, orientados, acompanhados e supervisionados;
- d) Entrevistas com agentes governamentais e não-governamentais atuantes na área do Cenário de estudo;
- e) Entrevistas com personalidades residentes e conhecedores dos municípios estudados;
- f) Entrevistas com pesquisadores do Semi-Árido nordestino (Fundação Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, em Recife).

A construção do objeto de análise foi efetuada a partir da coleta, confrontação e análise das percepções da população rural pobre, de personalidades locais, de estudiosos do semi-árido, de agentes institucionais das esferas federal, estadual e municipal e, ainda, das observações e percepções do autor.

A caracterização e aplicabilidade da temática escolhida foram efetuadas por meio da literatura referenciada. A perspectiva histórica foi recuperada, de forma a interligar as diversas fases de evolução da interação da população e do Estado com o meio ambiente e com as políticas públicas e ações/programas emergenciais implementados no decorrer dos períodos passados.

3.4.1 - Trabalho de campo

Os dados foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica (livros, artigos de periódicos e eletrônicos, teses de doutorado e dissertações de mestrado, projetos e relatórios de avaliação), levantamento em campo nos municípios do Cenário, emprego de questionário com a população alvo, aplicado pelos agentes comunitários de saúde (ACS), entrevistas com agentes governamentais (prefeituras, EMATER, DNOCS, IBAMA) e organizações não-governamentais (ONGs), entrevistas com pesquisadores conhecedores da região semi-árida nordestina e paraibana, e entrevistas com personalidades locais.

Para a elaboração do diagnóstico socioeconômico a partir da visão do agricultor pobre, foram realizadas entrevistas com emprego de questionários, aplicados pelos ACS, adotando-se o critério de amostragem por setores rurais. Assim sendo, tomou-se a distribuição espacial das famílias rurais a partir de um mapa pré-estabelecido pela secretarias municipais de saúde, que agrupa um número respectivo de famílias. A cada agente comunitário de saúde coube um certo número de famílias, correspondente ao percentual do total de famílias atendidas em seu setor, para que a amostragem representasse mais fidedignamente a realidade do Cenário.

Quanto às instituições governamentais e não-governamentais, e personalidades, foi adotada a técnica de entrevista semi-estruturada. Foi perseguida a espontaneidade dos entrevistados, na medida do possível, bem como com os agricultores, como pode ser constatado pela presença dos agentes comunitários de saúde, habituais frequentadores do ambiente familiar, propiciando-lhes acentuado grau de liberdade, sem, no entanto, distanciar-se dos limites da temática escolhida.

Um aspecto singular foi a decisão de não gravar e fotografar as entrevistas, inicialmente previstas e adotadas num primeiro momento da fase de reconhecimento. Percebeu-se que a presença de gravador ou câmera fotográfica inibia e constrangia o entrevistado. Considerando que o que de fato interessava era exteorizar espontaneamente a percepção do entrevistado, foi adotado o formato 'bate-papo', inserindo no decorrer do mesmo perguntas sobre a temática desenvolvida nesta tese.

3.4.2 - Diagnóstico Sócio-Econômico

Foi feito um reconhecimento da área em estudo, efetuando-se a descrição geral de seus elementos, para subsidiar a foto-interpretação.

Nas etapas de campo foram estudados os aspectos do meio ambiente definindo os tipos de erosão e os diferentes níveis de degradação. Checagem dos dados obtidos da interpretação das imagens TM/Landsat-5 e registro da paisagem em forma descritiva e fotográfica. Baseou-se em um reconhecimento geral da área, feito através de um roteiro pré-estabelecido, onde foram descritos os fatores relevo, vegetação natural, erosão, declividade, uso atual das terras, aspectos sociais e econômicos. O trabalho de campo permitiu conhecer a realidade dos fatores sociais, econômicos e ambientais, estudados neste trabalho de forma mais precisa, havendo uma correlação entre os pontos levantados e pesquisados.

Durante os trabalhos de campo também foram feitos levantamentos junto às prefeituras e as instituições públicas, no intuito de estudar os procedimentos dos poderes locais frente aos problemas da seca. Nas prefeituras foram mantidos contatos com as autoridades locais, quando houve uma explanação do projeto e a definição das metas de trabalho com as comunidades. Os principais alvos foram as Secretarias de Agricultura e de Saúde. Outras instituições foram visitadas, entre elas o Ministério Público e órgãos do poder público federal e estadual, como a EMATER, IBAMA, DNOCS, etc.

Dados complementares foram obtidos por meio de cartas topográficas, mapas, imagens de satélite e arquivos digitais trabalhados no LMRS⁷⁵/UFCG.

Efetuuou-se o levantamento de informações junto às famílias rurais por meio do preenchimento de questionários, com vista a coletar dados sobre a situação social, econômica e tecnológica.

A metodologia envolveu o trabalho com os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) na aplicação dos questionários. A participação dos ACS na aplicação do questionário do diagnóstico socioeconômico e ambiental, para avaliação das vulnerabilidades, foi devido à boa imagem deles junto às famílias rurais. Os agentes tiveram treinamento (Figura 7) de como aplicar o questionário com as famílias residentes

⁷⁵LMRS – Laboratório de Meteorologia Recursos Hídricos e Sensoriamento Remoto.

3.4.3 – Sensoriamento remoto

na zona rural, como também receberam informações sobre os projetos em desenvolvimento. Coube aos ACS um número de questionários (Anexo 2) correspondente a 10% do total de famílias residentes na área de atuação de cada um. No final do trabalho cada agente recebeu um certificado (Anexo 3).



Figura 7 – Curso de treinamento dos Agentes Comunitários de Saúde de Sousa,

A metodologia para interpretação visual de imagens orbitais TM/LANDSAT-5, baseou-se na análise do padrão de resposta espectral dos alvos.

A análise visual das imagens baseou-se na técnica de identificação dos objetos a partir da análise dos padrões da resposta espectral (tonalidade de cinza e textura fotográfica).

Esta análise permitiu definir zonas de solos expostos, áreas agrícolas, gerar diferentes densidades de vegetação, etc.

3.5 - As variabilidades climáticas na área de estudo

Embora não tenha sido objetivo do presente trabalho, a questão climática tem um papel importante nos estudos do semi-árido, por ser também um fator de risco a desastre. O ENSO (El Niño Oscilação Sul) do ponto de vista dos desastres é considerado, sendo um fenômeno natural, um risco inaceitável, pois o homem não tem controle sobre ele. Dessa maneira, frente a este risco, deve-se ter políticas que venham prevenir e mitigar os seus efeitos. O clima é um dos fatores de risco que compõe o desastre seca, e que o acentua quando de sua atuação, pela ocorrência das secas prolongadas. Mas não se pode dizer que ele sozinho é o causador deste desastre. Na realidade na base do desastre seca

atuam muito mais os atores sociais, econômicos e políticos, do que propriamente dito o ator clima. Os efeitos climáticos serão sempre de alta magnitude, enquanto as questões socioeconômicas e políticas não tiverem sido resolvidas. Enquanto perdurar a pobreza no semi-árido, os efeitos climáticos sempre serão catastróficos, por falta de uma infra-estrutura adequada de convivência com o meio, de convivência com o semi-árido. E um ponto importante no estabelecimento desta convivência harmoniosa está a definição de políticas públicas adequadas e bem planejadas, que visem o desenvolvimento sustentado do semi-árido, com a diminuição dos riscos.

CAPÍTULO IV



“Só nos resta rezar.
Entregamos tudo nas mãos de Deus” .
(o retrato da vida. Autor: O Homem).

4 - DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 - A estória de cada um: a normalidade das frentes de emergência

A recorrência do alistamento nas frentes de emergência é uma normalidade vivenciada pelas diversas gerações de agricultores pobres no Semi-Árido nordestino. As frentes de emergência constituem a normalidade de “política pública” em tempos de seca, mesmo sendo consideradas “emergência” pelo Governo. O sentimento entre os agricultores pobres e os agentes institucionais é que as frentes de emergência ajudam a escapar da seca, a escapar da morte:

“Nas frentes de emergência, freqüentemente, sempre as mesmas famílias”, P.L., Secretaria de Agricultura de Picuí, 2003.

“Os alistados são sempre os mesmos”, I.V.S., EMATER, Sousa, 2002.

“Na emergência de 1998-99 foram alistados 2.746 agricultores, 90% deles foram os mesmos das frentes passadas”, E.G.B., Conselho Municipal de Agricultura, Sousa, 2002.

“Em 1919, era barraqueiro. Em 1932, em São Gonçalo. Em 1958, fazendo estrada”, F.A.S., agricultor, 93 anos, Sousa.

“Em 1932, era criança, tive fome. Em 1942, fui escapar perto de Campina Grande. Em 1958, trabalhei na estrada de Sousa a Uiraúna. Em 1970, fazendo açude”, J.P.S., agricultor, 75 anos, Sousa.

“Trabalhei em 1958 nos canais de São Gonçalo. Em 1970, na estrada de Antenor Navarro a Uiraúna. Em 1983, fazendo açude”, P.D.O, agricultor, 60 anos, Sousa.

“Na seca de 1951-53 comentava-se que muitos alistados participaram da emergência de 1942”, E.P.S., aposentada do DNOCS, João Pessoa, 2002.

Na Figura 8 se observa os alistados da emergência de 1958. É interessante notar a vestimenta.



Figura 8 – Frente de emergência em 1958, Sousa (DNOCS).

4.2 - A saúde pública: epidemiologia da normalidade

O tempo se passou, mas o quadro epidemiológico ainda apresenta doenças do passado, vinculadas ao estado de pobreza. Esta explica a ocorrência da tuberculose (Guerra, 1981).

“Em 1958, casos de tuberculose, hanseníase e verminoses foram diagnosticados”, E.P.S., aposentada do DNOCS, João Pessoa, 2002.

“Hoje, tuberculose aumenta em período de seca”, A.R.P., Secretaria de Saúde, Sousa, 2003.

4.3 - A história (não)-registrada

O descaso com o registro de informações foi mencionado nas entrevistas com agentes institucionais e com representantes da sociedade organizada. A normalidade é não manter registros:

“Não há informações sobre frente de emergência”, I.V.S., EMATER, Sousa, 2002.

“Não há pasta de alistamento de frente de emergência. Os arquivos antigos foram queimados”, M.S.S., DNOCS, Sumé, 2002.

“Mudança de gestão municipal, não há a passagem de programas”, A.R.P., Secretaria de Saúde, Sousa, 2003.

“O conselho municipal sem cadastro, sem História”, E.G.B., Conselho Municipal de Agricultura de Sousa, 2002.

Quando se perguntou sobre as emergências - cadastros, documentos ou relatórios - a resposta invariavelmente era que nada existia ou o que havia nos arquivos foi para o “arquivo morto”, efetivamente morto, ou seja, para o lixo ou queimado.

Em visita a campo, o descaso com a informação e o patrimônio cultural se afigura no estado de abandono em que se encontrava em setembro 2002 o acervo da Biblioteca do Instituto José Augusto Trindade do DNOCS, em São Gonçalo. E, ainda, o esquecimento e abandono a que foi condenado o Laboratório de Solos, também do DNOCS, no passado tido como de referência nacional.

4.4 - O desastre em construção.

No Cenário a ameaça seca é percebida sob diferentes enfoques:

“Tem tempo que não tem salário, quando o ano é seco”, M.P.O., agricultor, 51 anos, Picuí.

“Na seca vem a fome, tem que começar a dar o sopão”, M.S.D.B., Secretaria de Saúde, Picuí, 2002.

Em cada um dos municípios do Cenário foi observada uma expressão de surpresa, comum a todos os entrevistados, quando a questão era a seca. No decorrer dos depoimentos compreendeu-se que a pergunta tratava de algo normal para eles, relativamente menos importante que outros temas da comunidade, como a sobrevivência, o sustento da família, o alimento ou a produção agrícola.

Vive-se na normalidade até a seca chegar, mantém-se a normalidade com as emergências. Não se questiona a normalidade, mesmo quando ela gera flagelo, fome, morte e saques. A normalidade da seca está, como tudo o mais normal no Semi-Árido, tão enraizada na cultura e nos hábitos, como a pobreza, a ponto de não despertar interesse:

“Pouco se discute sobre a seca”, A.A.D., Picuí 2002.

“Não há interesse sobre as questões da seca”, S.S., Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Sumé, 2002.

A normalidade da pobreza no Semi-Árido e a recorrência da seca levam a população e o Governo a desenvolverem uma percepção de desleixo frente a sua ocorrência e, conseqüentemente, a desconsiderar a preparação, a prevenção e a mitigação do desastre: “Orientamos o agricultor a trabalhar na normalidade, o governo é que tem que trabalhar para compensar, mantendo a normalidade até a decretação da emergência”, I.V.S., EMATER, Sousa, 2002.

Fora do normal no Semi-Árido é encontrar um programa do governo com uma imagem de sucesso e respeito, como a conquistada pelos Agentes Comunitários de Saúde (ACS): “Os Agentes Comunitários de Saúde são eficientes”. A.A.D, Picuí, 2002. Esta eficiência dos ACS foi comprovada no trabalho realizado por eles junto à população rural dos municípios estudados, na aplicação do Questionário Socioeconômico e Ambiental (ANEXO I), relacionado aos Projetos de pesquisa do IAI e do CNPq.

4.4.1 – Personagem vulnerável

A personagem principal deste trabalho na área do Cenário é o agricultor pobre, analfabeto ou semi-analfabeto, habitando casas geralmente fora dos padrões normais

de construção e salubridade (Figura 9), com alto risco de infestação por insetos, como o barbeiro, comum no semi-árido.

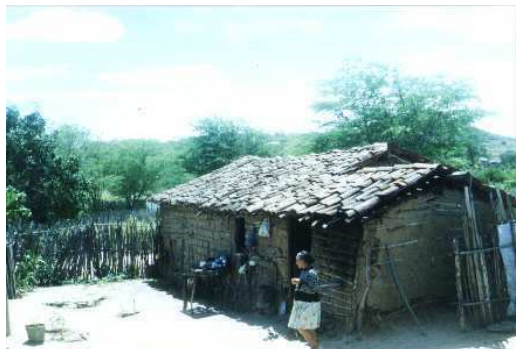


Figura 9 – Moradia típica do agricultor pobre, Picuí (2002).

A baixa renda (Tabela 3) que caracteriza a pobreza econômica desta população e a baixa oferta de serviços diários impõem uma rotina de busca de tarefas mal remuneradas. Por conseguinte, o agricultor sem terra é forçado a migrar para as cidades e para áreas mais distantes.

Tabela 3 - Renda mensal da família rural.⁷⁶

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Até 1 salário	81	75,0	112	63,3	57	72,1
De 1 a 2 salários	5	4,6	26	14,7	4	5,1
De 3 a 4 salários	-	-	9	5,1	-	-
De 4 a 5 salários	-	-	1	0,6	-	-
Mais 5 salários	-	-	7	3,9	-	-
Não respondeu	22	20,4	22	12,4	18	22,8
Total	108	100	177	100	79	100

A reserva de alimento só permite, com sacrifício, atravessar o período sazonal de estiagem. Só a presença de aposentado na família possibilita uma maior segurança alimentar. A situação de pobreza força o agricultor a fazer uso dos recursos naturais de maneira não-sustentável, como desmatamento para obtenção de lenha e a produção de carvão (Figura 10): “A situação de sobrevivência caracteriza as ações de degradação no meio ambiente”, F.A.D. e S.C.S., IBAMA, Sousa, 2003.

⁷⁶ Os dados apresentados nas tabelas de 1 a XX foram obtidos do questionário aplicado à população rural pelos Agentes Comunitários de Saúde dos 3 municípios estudados.



Figura 10 – Produção de carvão vegetal, Sumé, 2002.

A pobreza também impede o agricultor de participar de programas de desenvolvimento e financiamento, devido a não atender aos requisitos dos bancos e das agências de fomento. A “Rádio Nordeste Apresenta”⁷⁷ explicita o perfil do cliente preferencial do Banco do Nordeste (BNB) quando em um dos programas de rádio orienta o produtor com maior poder aquisitivo: “faça tudo para que o trabalhador da sua propriedade tenha casa, comida e água limpa. Empregado satisfeito trabalha mais e melhor”.

A normalidade do analfabetismo perpassa gerações de agricultores (Tabela 4). Uma análise qualitativa da escolaridade converge para o predomínio da “cartilha do ABC”. Esta foi uma informação peculiar anotada pelos ACS, durante o preenchimento dos questionários. Essa informação vem a contribuir com a percepção de que muitos, senão a maioria, possui pouco domínio sobre a escrita e leitura, ou seja, são semi-analfabetos ou analfabetos funcionais⁷⁸.

⁷⁷Obra publicada pelo Banco do Nordeste, com temáticas diferenciadas em diversos volumes. Programa informativo do Banco do Nordeste: O produtor rural e o desenvolvimento sustentável, Fortaleza, vol. 2, ago./2001.

⁷⁸Analfabetos funcionais: apesar de saberem ler e escrever, não entendem o que lêem; pessoas com menos de quatro anos de estudos que não são capazes de atender às necessidades de leitura, escrita e cálculo; sabem ler, juntando apenas as letras, mas não são capazes de interpretar o que leram.

Tabela 4 - Escolaridade do chefe de família na zona rural.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Analfabeto(a)	45	41,7	50	28,2	31	39,2
Até a 4ª série	44	40,7	63	35,6	37	46,8
1º grau incomp.	4	3,7	20	11,3	3	3,8
1º grau completo	1	0,9	3	1,7	1	1,3
2º grau incomp.	4	3,7	14	7,9	1	1,3
2º grau completo	2	1,9	14	7,9	2	2,5
Superior	-	-	1	0,6	-	-
Não respondeu	8	7,4	12	6,8	4	5,1
Total	108	100	177	100	79	100

Na Tabela 4 se observa uma realidade cruel em termos de escolaridade, pois o número de analfabetos e analfabetos funcionais (até 1º grau incompleto) é muito alto em todos os municípios: Picuí – 86,1%; Sousa – 75,1%; Sumé – 89,8%.

Nas frentes de serviço das décadas de quarenta e cinquenta, do século passado, o analfabetismo predominava entre os alistados:

“Poucos sabiam ler e/ou escrever, os que sabiam ler e escrever eram aproveitados como fiscais e apontadores⁷⁹ e até em escritório em São Gonçalo”, E.P.S., aposentada do DNOCS, 2002.

“O alistado típico das frentes produtivas contra a seca de 1998-99 era analfabeto, ou quase isso. Uma das pesquisas mostrou que 50% dos entrevistados foram classificados como analfabetos, ao mesmo tempo em que 21% tinham o primeiro grau menor (até a 4ª série) incompleto, ou seja, também provavelmente analfabetos” (GOMES, 2001).

A carência escolar não se limita a falta das letras, ela compõe com outros valores um quadro social de imobilidade, de limitada comunicação, de baixo fluxo de informação e conhecimento: “O agricultor carece de conscientização, orientação, cultura, formação básica, definição de prioridades”. A.A.D., Picuí, 2003.

A conscientização relativa à seca é um dos aspectos mais citados nas entrevistas com agentes governamentais. Diferentemente de responsabilizar o indivíduo,

⁷⁹Apontador: indivíduo responsável pelo registro (em campo) do quantitativo de serviços realizados nas frentes de trabalho.

perpetuando a normalidade dos excluídos ou focar a simples inclusão do tema no quadro curricular, foi marcante a postura crítica frente à omissão das instituições públicas:

“Os programas de conscientização são pontuais, sem continuidade. Não há desenvolvimento de programas didáticos para alcançar as carências dos alunos. Não há uma formação sistemática”, J.T.D., Secretaria de Educação, Picuí, 2003.

“A conscientização não é trabalhada com a comunidade, devido à carência de recursos. Muitos programas de capacitação foram realizados, no entanto sem resultado para a realidade”, J.B.B.P., Secretaria de Saúde e Assistência Social, Sumé, 2002.

“Não se trabalha a conscientização da comunidade frente à seca. Não há programa específico sobre a seca. Já houve treinamento de professores sobre os temas da seca, mas não é continuado”, N.P.A. e A.M.D.A., Secretaria de Educação, Sousa, 2003.

“Não há educação ambiental para a comunidade. As campanhas de conscientização sofrem descontinuidade. Falta trabalho de base, educação e conscientização”, F.A.D. e S.C.S., IBAMA, Sousa, 2003.

A importância dos programas educacionais reside também na relação que se processa ou não, entre a comunidade e os equipamentos implantados, indispensável sendo, portanto, a conscientização do adequado uso e manutenção: “Existem campanhas sobre cisternas, ainda não há unanimidade sobre uso, mas a rejeição é menor”, F.A.B., EMATER, Sousa, 2003.

O analfabetismo se perpetua ao longo da história do povoamento do Semi-Árido, como a pobreza e a fome. C. Costa (2000) concluiu, ao analisar o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, na seca de 1998-99, que o reduzidíssimo tempo para o programa de educação, quando existiu, nada mais reforçou além da tese que educação não é prioridade:

“Ao limitar o cidadão a repetir letras e números, a priori o que se cria é a reprodução do não-cidadão, a partir da desconsideração da relação que as distintas categorias de sujeitos possuem com a temporalidade ou espacialidades, nas quais se inscrevem os

territórios nos quais esses sujeitos se encontram. O resultado é a banalização do conceito de sustentabilidade ou mesmo de inclusão social” (Costa, 2000).

A educação como elemento de redução de vulnerabilidade carece de recursos: “Carecemos de recursos e parcerias”, V.R.B., Secretaria de Educação, Sumé, 2002. No entanto, carece primordialmente de tempo. Este é necessário para implantar programas, para qualificar os educadores, para aprender a ensinar, para aprender a aprender, para modificar, para moldar um novo comportamento. O tempo necessário não é o tempo da emergência, restrito ao período de seca. O programa de alfabetização precisa estar integrado com a realidade local, não pode ter hora marcada para terminar, não pode sucumbir à chegada das primeiras chuvas: “Em 1958 o DNOCS alistou flagelados, ao chegar as chuvas retornaram a seus locais de origem”, E.P.S., aposentada do DNOCS, João Pessoa, 2002.

Outro aspecto essencial na educação da comunidade é a participação dos meios de comunicação popular: “Na educação e conscientização ambiental é essencial a participação da mídia”. A.L.S., Ministério Público, 2003.

Numa outra ótica, programas governamentais divulgam que o agricultor do Semi-Árido deve saber técnicas para melhor produzir. Antes de priorizar o aprendizado a quem não tem, coloca-se o ônus da responsabilidade pela ignorância nos ombros do agricultor pobre. Difundem informações sem levar em conta que a maioria dos ouvintes tem pouca ou nenhuma escolaridade. Porém esses programas não informam como o agricultor pobre terá acesso a essas informações, quem os ensinará ou se essas informações são exequíveis naquela realidade. O programa “Rádio Nordeste Apresenta”⁸⁰ informa:

“Para conseguir tirar sustento do Semi-Árido, é preciso saber manejar bem os recursos naturais da sua propriedade, sempre em sintonia com o meio ambiente, para isso é bom conhecer um pouco mais do Semi-Árido. Plantar e criar animais no Semi-Árido Nordestino não é uma tarefa fácil. Mas tudo pode ficar mais fácil e melhor administrado se o produtor usar técnicas de

⁸⁰Obra publicada pelo Banco do Nordeste, com temáticas diferenciadas em diversos volumes. Potencialidades do Semi-Árido: Ovinocaprinocultura, vol. 8, nov./2002.

manejo do solo e da água, de acordo com as características do Semi-Árido”.

É simples informar que é preciso saber as técnicas de manejo para melhor usufruir o meio ambiente. Complicado é ensinar isso a quem vive em permanente estado de carência e não tem acesso à assistência técnica. Unicamente a difusão de conhecimentos por meio de rádio e de tv não significa pronto aprendizado ou conscientização. Há de se trabalhar integrado com o agricultor pobre, historicamente excluído. Contudo, existe exceção, como a experiência de uma organização não-governamental (ONG):

“Processo educativo com as famílias pobres e a convivência com a seca; cursos de gerenciamento de água com as associações rurais; trabalhar na família a questão do coletivo; aprender a construir a cisterna, parceria com o PATAC – Programa de Tecnologia Apropriada às Comunidades”, F.A.F., Assistente Social, Picuí, 2002.

A utilidade dos resultados da educação para algumas famílias pobres da zona rural se restringe atualmente ao recebimento de Bolsa Escola e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). A necessidade de mãos na lavoura está presente, como presente está a necessidade de sobrevivência.

4.4.2 – A normalidade que não incomoda

No Semi-Árido, nos anos ditos normais, a normalidade da vida do pobre rural se desenvolve na incerteza da chuva e no trabalho da roça, submisso à vontade do senhor da terra, como seus antepassados, sua cultura, seus ensinamentos. Como no passado, a pobreza é normal. É habitual a carência dos meios de sobrevivência. É comum o agricultor e família passarem necessidades. É normal queimar, desmatar, plantar, chuva faltar, morte espiar, na frente escapar, chuva voltar, voltar a plantar, voltar a sonhar. Esse quadro, não obstante ser dramático, é normal no Semi-Árido.

Os atores institucionais, presentes no Cenário, também interpretam o que vêem: “Situação pior possível, produtividade baixa”. E.C.V., EMATER⁸¹, Sumé, 2002.

A seca como fenômeno meteorológico só altera o ‘normal’ quando o Governo decreta o Estado de Emergência. Esta como num passo de mágica transforma os atores da seca, os cofres são abertos, os agentes públicos ficam mais ativos, a mídia reduz as matérias com apelos dramáticos, os políticos diminuem os discursos, infelizmente só não altera o quadro de pobreza, miséria, dependência e vulnerabilidade do agricultor pobre. As ações no período fora do normal são definidas sob a ótica fiscalista, na qual o desastre ‘seca’ se confunde com o fenômeno ‘seca’. Tudo ocorre como a situação de desastre se desenrolasse exclusivamente enquanto se apresenta o fenômeno da seca. O que se pratica são ações emergenciais, assistencialistas: “As ações na seca se relacionam a frentes de emergência, bolsa renda, pão e leite”, E.G.B., Conselho Municipal de Agricultura, Sousa, 2002.

Ao adotar a estratégia de reação a desastre seca, este já em evolução, o Governo afasta a possibilidade de implementar nos períodos normais uma política de desenvolvimento sustentado, que inclua elementos preventivos e mitigadores.

Com o retorno das chuvas, retorna à normalidade, não há mais o que se pedir, não há mais o que fazer, não há mais o que se prometer. A idéia que fica é que só na seca os pobres do semi-árido carecem de programas assistenciais, só na seca eles carecem de alimento e trabalho, só na seca eles necessitam ser alfabetizados. Afinal, é nessa época, de desastre e de audiência, mesmo que simbolicamente para ilustrar o ineditismo de mais um programa emergencial salvador, que os pobres são lembrados como não-cidadão. Já no período normal, pobreza, miséria e vulnerabilidade fazem parte da normalidade. Todavia, a realidade teimosa mostrou que a necessidade de assistência não se esgota na chegada das primeiras chuvas:

Em 1998 a emergência foi de maio para frente, em 2000 foi até o meio do ano. Foram fornecidas para os carentes 7.840 feiras (gêneros alimentícios) de 1998 a 2000. A distribuição de feiras continuou após a emergência. E.G.B., Conselho Municipal de Agricultura, Sousa, 2002.

⁸¹EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.

No entanto, conforme a lógica da emergência, chegando as chuvas os problemas desaparecem, encerram-se as demandas, as carências, as frentes de serviço são desmobilizadas, tudo volta ao normal, as doenças como que ‘desaparecem’: “Quando chove não tem demanda nos postos de saúde”, M.S.D.B., Secretária de Saúde, Picuí, 2002.

No retorno à normalidade, a mão-de-obra se encontra, mais uma vez, disponível e acessível aos proprietários mais privilegiados: “O trabalho é feito em parceria, pela meia”, M.L.A.C., Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Picuí, 2002. Com essa visão de “normalidade”, os aspectos sociais inerentes à população pobre vulnerável, exposta e ameaçada, rotineiramente são desconsiderados quando da concepção de projetos e programas direcionados ao Semi-Árido nordestino.

4.4.3 – Esperar ajuda de cima

Na seca, fenômeno natural fora da “normalidade”, o comportamento do agricultor pobre é de resignação, a espera da ajuda do governo. Ele espera, certo que não há outra alternativa, que a única coisa a fazer é aceitar sua impotência, reconhecer sua incapacidade de mudar o resultado das coisas. Para ele, no mundo dos homens, ou recebe ajuda do Governo ou padece na penúria da seca, e seja o que Deus quiser. Uma postura de completa passividade, resignação, uma entrega aos desígnios da fatalidade, de baixa resiliência, de nada fazer frente aos infortúnios ou de não saber o que fazer. A relação de verticalidade está bem pronunciada, recorrer a Deus, ao prefeito, ao Governo (Tabela 5):

Tabela 5 – Pedido de ajuda em período de seca.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Deus	40	37,0	35	19,8	18	22,8
Governo	8	7,4	79	44,6	6	7,6
Não peço	19	17,6	53	29,9	18	22,8
Prefeito	36	33,3	2	1,1	28	35,4
Não respondeu	5	4,7	8	4,6	9	11,4
Total	108	100	177	100	79	100

“Primeiramente a Deus, segundo ao Governo”, N.S.A., agricultor, 73 anos, Sumé.

“A Deus, depois espero a boa vontade dos homens do poder”,
C.S.S., agricultor, 51 anos, Sumé.

“É com a ajuda do governo arrumando dinheiro”, M.R.O.,
agricultor, 51 anos, Picuí.

Todavia, a relação de vizinhança está presente (Tabela 6):

Tabela 6 – Ajuda dos vizinhos em momentos de dificuldade.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	73	67,6	136	76,8	64	81,0
Não	35	32,4	41	23,2	15	19,0
Não respondeu	-	-	-	-	-	-
Total	108	100	177	100	79	100

Observar que na relação de vizinhança aproximadamente 75% das famílias entrevistadas responderam que existem relações de ajuda. A solidariedade dos vizinhos mostra a essência da alma do camponês do semi-árido. Nos momentos mais difíceis a ajuda mútua prevalece. Acreditam muito mais uns nos outros do que no sistema político-administrativo. Ajudar o vizinho caracteriza uma decisão individual, sob o controle da vontade do agricultor, o qual se envolve e é responsável pelo resultado, dele compartilhando e a ele contribuindo, o envolvimento do agricultor é pleno. Na vizinhança ele convive nos dois pólos da ação, o de ajudar e o de ser ajudado. Sua postura é ativa, consciente que depende dele o resultado da ação do presente e do futuro. A relação de reciprocidade é construída ao longo do tempo, existe um compromisso de cooperação, uma perspectiva concreta que dure muito tempo. A “sombra do futuro” está presente (Teoria dos Jogos).

4.4.4 – Associativismo burocrático

A participação em associação comunitária é observada na Tabela 7:

Tabela 7 – Participação em associação comunitária.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	64	59,3	72	40,7	43	54,5
Não	41	38,0	94	53,1	28	35,5
Não respondeu	3	2,7	11	6,2	8	10,0
Total	108	100	177	100	79	100

“Não espero nada da associação, quem é que traz nada por aqui?!”, J.P.S., agricultor, 75 anos, Sousa.

“Não participo, porque não vejo fazer nada”, V.A.C., agricultor, 51 anos, Sousa.

“Não, pois não traz melhoria em nada”, F.A.A., agricultor, 36 anos, Sousa.

A criação das associações não foi fruto de um consenso da comunidade ou de uma consciência de cidadania, mas resultado de imposição legal do Governo para implementar programas comunitários, como a eletrificação rural, perfuração de poços e construção de cisternas. Não se percebeu entre os agricultores um objetivo comum que justificasse a constituição de uma associação comunitária. Formalmente constituída, porém destituída de objetivos próprios, a continuidade das associações se explica, mais pela inexistência de opção do que pela própria organização e motivação dos seus membros. Não há uma meta comum que caracterize o coletivo, a ação comum, fruto da consciência coletiva e participação popular. Os agricultores entrevistados apresentaram uma postura passiva de recebedores de benefícios, distanciados, não-pertencentes, não-participantes, alheios à função de membros associados, como tais responsáveis, tanto pelo sucesso ou fracasso, como pela inércia das associações:

“Em Picuí são cinquenta associações comunitárias, sem abrangência, sem continuidade. Falta conscientização na formação de associações. Geralmente não há continuidade das idéias e ações, e estão sob a influência de agentes políticos”, A.A.D., Picuí, 2003.

“Formação de Associação com objetivo imediato, não há continuidade. Não há costume, cultura e educação, a participação é mínima”. F.A.B., EMATER, Sousa, 2003.

A quebra ou inexistência de ligações sociais horizontais na comunidade acarreta o desinteresse pela organização do coletivo, com tendência de isolamento de seus membros, prevalecendo a visão que os benefícios dependem da boa vontade do governo e dos políticos locais, por conseguinte, renova-se o ciclo do clientelismo, do assistencialismo e da relação devedor-credor. O poder político local gera, negando a solução coletiva, um meio propício à perpetuação da dependência, do favor, da dívida de honra, bem ao estilo feudal, ao se apresentar como salvador de grupos carentes, indefesos, incapazes de atuarem como cidadãos, em favor de uma causa comum. O que alimenta o clientelismo é a existência de pessoas não-cidadãs, isoladas, indefesas e desinformadas dos direitos e deveres, inseridas num cenário de permanente luta pela sobrevivência (água, alimentação, moradia, trabalho e segurança). Na medida em que o clientelismo e o assistencialismo apresentam soluções particulares, paliativas e egoístas, o grupo como agente de transformação sai enfraquecido, com decréscimo de resiliência, conseqüentemente a de cada um em particular, resultando em maior vulnerabilidade frente à seca. Sob essa ótica, as bolsas assistenciais dadas a famílias da comunidade, sem vínculo com o coletivo, sem vínculo com o trabalho, enfraquece o espírito comunitário, desmotiva o trabalho coletivo, afasta o agricultor das associações comunitárias, fortalece a visão verticalizada da obtenção de benefícios, mutila a formação ou o fortalecimento da rede social horizontal, inibe a reivindicação da comunidade e estabelece no imaginário coletivo e individual a consciência de incapacidade frente ao fenômeno seca:

“Associações nas mãos dos vereadores”, F.A.F., Assistente Social, Picuí, 2003.

“A população não acredita em trabalho associativista, cooperativismo. Frustrações com relação à experiência cooperativista”, E.C.V., EMATER, Sumé, 2002.

Foi perguntado sobre os assuntos discutidos na associação comunitária, como forma de esboçar o imaginário coletivo inserido no Cenário e na expressão do pensamento individual (Tabela 8):

O agricultor pobre basicamente discute sobre seus meios de sobrevivência, a rotina diária pelo sustento da família. Agricultura, água e trabalho são assuntos que

interagem e definem o imaginário individual e coletivo, o modo de vida, as ações e expectativas.

Um lugar singular de discussão é ocupado pela aposentadoria. Um direito que vem assegurar uma renda confiável aos idosos. Um direito que vem sustentando famílias inteiras. Um horizonte muito presente no imaginário do agricultor pobre é a chegada de sua aposentadoria. Ele entende que depende da boa vontade do Governo o recebimento da aposentadoria quando a idade chegar.

Tabela 8 - Assuntos discutidos nas associações comunitárias.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Agricultura	51	26,5	29	16,7	35	34,3
Água	45	23,4	27	15,5	26	25,5
Trabalho	38	19,8	30	17,2	9	8,8
Aposentadoria	4	2,1	30	17,2	7	6,9
Saúde	12	6,3	17	9,8	10	9,8
Educação	11	5,7	16	9,2	6	5,9
Frente Serviço	3	1,6	5	2,9	4	3,9
Desmatamento	7	3,6	4	2,3	-	-
Eletrificação	10	5,3	-	-	1	1,0
Outros	11	5,7	16	9,2	4	3,9
Total 1	192	100	174	100	102	100
Respondeu	40	37,0	67	38,0	26	33,0
Não respondeu	68	63,0	110	62,0	53	67,0
Total 2	108	100	177	100	79	100

nº - total de respostas; Total 1 – total de respostas; Total 2 – total de entrevistados.

O elevado percentual de “não respondeu” (68, 62 e 67%) indica que não ocorre uma efetiva participação nas atividades da associação, entendendo os agricultores que participar é estar inscrito na mesma. Conseqüentemente, alguns problemas são discutidos, mas não há uma comunhão de interesses, continuidade, encaminhamento ou concretização de ação, esta ofuscada pela postura de espectador passivo. A utilidade atribuída aos resultados das discussões na associação é a manutenção praticamente de único fórum de debates dos problemas locais. Na associação comunitária o agricultor pobre encontra iguais que entendem e são entendidos nas demandas, expectativas e angústias, é o momento de quebra da rotina na roça.

Confrontando a postura de mero ouvinte em reuniões foi perguntado ao agricultor pobre sobre quais assuntos gostaria que a associação discutisse (Tabela 9). A maioria das respostas se referiu a melhorias, água e trabalho. A primeira num desejo

imaginário de mudança da situação de vida atual para um outro nível de vida, tido como melhor, porém indefinido, não constituindo meta de alguma ação individual ou coletiva. Água e trabalho se enquadram no imaginário individual, nas demandas básicas da comunidade e estão interligadas na rotina do agricultor pobre, numa incessante luta pela sobrevivência.

Tabela 9 – Expectativa de discussão temática nas associações comunitárias.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Melhorias	23	23,7	24	18,3	6	12,8
Água	20	20,6	17	13,0	16	34,0
Saúde	4	4,1	19	14,5	3	6,4
Trabalho	6	6,2	15	11,4	3	6,4
Eletrificação	11	11,3	3	2,3	3	6,4
Financiamento	7	7,2	6	4,6	-	-
Problemas	-	-	10	7,6	1	2,1
Telefone público	4	4,1	4	3,1	3	6,4
Educação	2	2,1	7	5,3	-	-
Agricultura	2	2,1	6	4,6	1	2,1
Associativismo	2	2,1	5	3,8	2	4,2
Renda	2	2,1	6	4,6	-	-
Moradia	1	1	3	2,3	3	6,4
Frente Serviço	2	2,1	-	-	3	6,4
Outros	11	11,3	6	4,6	3	6,4
Total 1	97	100	131	100	47	100
Respondeu	48	44,0	67	38,0	26	33,0
Não respondeu	60	56,0	110	62,0	53	67,0
Total 2	108	100	177	100	79	100

nº - total de respostas; Total 1 – total de respostas; Total 2 – total de entrevistados.

A não-participação em associações comunitárias levou a maioria dos entrevistados não responder sobre suas aspirações. O percentual elevado de “não respondeu” (60, 62 e 67%) corrobora, além da não-participação, com o entendimento que a população rural não percebe o associativismo como meio para alcançar metas comunitárias. Assim, as ligações horizontais da rede social não se constituem, inviabilizando uma rede social, reduzindo a resiliência frente ao desastre seca.

De outro modo, entre as respostas dadas, a utilidade atribuída à consecução dessas aspirações se mostra simbolizada pela esperança de uma vida melhor. Esta agregada à água e ao trabalho, por meio dos quais esperam um salto de qualidade em suas vidas. Entre as respostas predominaram as genéricas sem distinção de natureza específica ou aquelas mesmas demandas que originaram as associações, isto é, água e eletrificação. As

aspirações focaram a melhoria de vida, a partir da chegada de benefícios. Todavia, em geral, as melhorias não foram definidas. A exceção de eletrificação, poços e cisternas, programas concebidos e introduzidos pelo Governo, não há um objetivo oriundo da comunidade, definido pelo coletivo, um consenso de ação, um plano de trabalho, que oriente, coordene e organize a comunidade. Esse vazio de proposições pode ser explicado pela inexistência de recursos humanos e financeiros, ou desinteresse pelo desdobramento das ações, ou inexistência de consciência política, ou a cultura da resignação e submissão à verticalização do poder, ou da expectativa de chegada de benefícios emergenciais. Eles entendem que cabe ao Governo encontrar uma solução e que da boa vontade e iniciativa dele depende a chegada de benefícios. Alguns entendem, vozes isoladas, que só concretizando as proposições locais e por meio da reivindicação é que as demandas serão atendidas:

“Que as pessoas falassem e reivindicassem”, M.N.S., agricultora, 55 anos, Picuí.

“Que os projetos discutidos na associação sejam realizados”, A.L.A., agricultor, 48 anos, Picuí.

Frente ao governo e à associação assume o agricultor uma posição passiva, de não-pertencimento, ao colocar e perceber o grupo e a si mesmo como incapaz de construir algo, que só as pessoas de fora é que fazem algo, e ainda, entender as ações como dádivas, favores ou benefícios, a depender das decisões de terceiros, do Governo, do prefeito, de políticos, da boa vontade, da sensibilidade e da magnanimidade do doador. Nessa ótica ele não se sente responsável pelos resultados dos trabalhos da associação.

Portanto, não havendo uma relação de troca e co-responsabilidade, a discussão das necessidades da coletividade se apresenta ineficaz. Os temas abordados não sofrem ordenamento e se esvaziam sobrepostos por outros. O grupo fica sem rumo, sem objetivo, sem algo por que reivindicar. Esta falta de reivindicação pode ser percebida em respostas como “melhoras”, “boas coisas”, “o que for possível”, “alguma coisa” e “benefícios”. Conseqüentemente, as reuniões efetivamente se tornam pontos de encontros e conversação e prosa da comunidade, o que finda por frustrar as expectativas do agricultor, resultando na indiferença, no distanciamento e no descrédito com o associativismo:

“Cada um quer uma coisa diferente”, Z.A.F., agricultor, 60 anos, Sousa.

“Não depende só de nós, mas dos políticos”, J.V.R., agricultor, 32 anos, Sousa.

Diante do exposto, a participação sucumbe antes mesmo de começar e mais facilmente a comunidade se submete à ação do assistencialismo e das soluções particulares. Uma explicação para tal insucesso talvez resida no fato que os objetivos das associações vieram de fora, já concebidos, que não dependeram do trabalho da comunidade para implementação (eletrificação, perfuração de poços ou cisternas). A decisão é externa, fora da comunidade.

Com a implementação de programas assistenciais, focados no imediatismo individual, o governo federal não visa a construção da rede social horizontal na comunidade, como maneira de alcançar metas e resultados. Dessa forma, resulta a redução da resiliência frente à seca, conseqüentemente, o acréscimo da vulnerabilidade a desastre, pelo reforço de velhos paradigmas sobre os efeitos da seca, entre os quais: não tem jeito; não há solução local; a resignação ao desastre; e reverência ao poder vertical.

Relativamente à eficácia da associação comunitária foi perguntado sobre os resultados alcançados (Tabela 10):

Tabela 10 – Eficácia de atuação da associação comunitária.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	74	68,5	35	19,8	44	55,7
Não	16	14,8	64	36,1	8	10,1
Não respondeu	18	16,7	78	44,1	27	34,2
Total	108	100	177	100	79	100

O percentual das respostas positivas diz respeito à implantação de alguns trechos de eletrificação, perfuração de poços e construção de cisternas comunitárias. As respostas das ações concretas a seguir mostram a repercussão dos programas governamentais na imagem que a população rural tem das ações da associação comunitária (Tabela 11):

Tabela 11 – Resultado obtido com a atuação da associação comunitária.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Eletrificação	45	43,7	11	25,0	24	32,4
Poços	13	12,6	15	34,1	12	16,2
Cisternas	28	27,0	-	-	6	8,1
Trator	1	1	-	-	7	9,5
Telefone público	-	-	-	-	8	10,8
Passag. molhada	4	3,9	3	6,8	-	-
Banheiro	6	5,9	-	-	-	-
Posto médico	-	-	-	-	6	8,1
Cacimbão	-	-	4	9,1	-	-
Outros	6	5,9	11	25,0	11	14,9
Total 1	103	100	44	100	74	100
Respondeu	90	83,3	99	55,9	52	65,8
Não respondeu	18	16,7	78	44,1	27	34,2
Total 2	108	100	177	100	79	100

nº - total de respostas; Total 1 – total de respostas; Total 2 – total de entrevistados.

Os programas eletrificação, poços e cisternas estão mais presentes na mente do agricultor, devido à criação das associações comunitárias, vinculadas aos programas.

Sobre a expectativa do agricultor frente à associação (Tabela 12):

Tabela 12 – Expectativa de benefícios oriundos da associação comunitária.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Água	29	26,6	7	7,4	13	29,5
Melhorias	6	5,5	25	26,7	9	20,5
Eletrificação	28	25,7	2	2,1	4	9,1
Saneamento	11	10	2	2,1	3	6,8
Moradia	9	8,3	4	4,3	2	4,5
Telefone público	3	2,8	7	7,4	4	9,1
Financiamento	4	3,6	9	9,6	-	-
Trator	9	8,3	1	1,1	1	2,3
Nada	5	4,6	5	5,3	-	-
Trabalho	2	1,8	7	7,4	-	-
Irrigação	-	-	9	9,6	-	-
Posto Médico	3	2,8	3	3,2	-	-
Ajuda	-	-	2	2,1	3	6,8
Renda	-	-	3	3,2	-	-
Assistência	-	-	3	3,2	-	-
Outros	-	-	5	5,3	5	11,4
Total 1	109	100	94	100	44	100
Respondeu	85	79,0	85	48,0	29	37,0
Não respondeu	23	21,0	92	52,0	50	63,0
Total 2	108	100	177	100	79	100

nº - total de respostas; Total 1 – total de respostas; Total 2 – total de entrevistados.

Entre as expectativas predominam água, melhorias e eletrificação rural. Água e eletrificação se relacionam com os programas de cisterna e eletrificação, por meio dos quais a comunidade pode vir a ser contemplada com cisternas e eletrificação. Os respectivos programas exigem a constituição de associações como pré-requisito. Os desejos da população rural pobre são coerentes com os propósitos das associações, porém as demandas ainda não foram atendidas: “O produtor rural não tem como construir cisterna com recursos próprios, muitos estão endividados. Construimos cisternas como demonstração, como orientação e modelo”, F.A.B., EMATER, Sousa, 2003.

Os programas de poços e cisternas são vistos como resultados positivos, com vista ao abastecimento d’água, assunto que predomina nas reuniões das associações comunitárias e predomina como um desejo. Em Sousa, o desejo de melhorias suplantou o de água, que por sua vez é a demanda principal em Picuí e Sumé. O resultado de Sousa se contrapõe ao paradigma que a oferta de água resolve as questões no Semi-Árido nordestino. Na realidade, o desejo de melhorias está ligado ao valor de renda, de forma que para muitos agricultores o problema maior e rotineiro não é a seca, mas as dívidas e os baixos valores recebidos pelo trabalho executado.

Em Picuí a eletrificação predomina como desejo, o que corrobora com a seguinte constatação: “Na zona rural de Picuí 72% das casas não possuem energia elétrica” (Silva, 2002).

As melhorias, por sua vez, ficam restritas ao imaginário individual ou até de um pequeno grupo, não vindo a ser trabalhadas e delineadas como proposta de ação coletiva. Os benefícios que chegam são vistos mais como resultado da boa vontade dos governantes, do que resultado da reivindicação coletiva.

As expectativas com a associação comunitária se dividem entre a total realização das necessidades, geralmente indefinidas e rotuladas como “melhoras”, e a total negação de sua capacidade de realizar. Claramente o agricultor se posiciona como beneficiário passivo, à espera de resultados, relativamente como se da associação não fizesse parte, nada mais que um observador externo:

“Algum projeto em benefício para nós”, J.P.S., agricultor, 75 anos, Sousa.

“Que a associação faça algo que falta”, L.V.C., agricultor, 40 anos, Sousa.

“Que resolva alguma coisa”, F.A.S.S., agricultor, 32 anos, Sousa.

Outro aspecto marcante foi o percentual de agricultores entrevistados que não souberam ou não quiseram responder: 21,3 % em Picuí; 52,0 % em Sousa; 63,3 % em Sumé. Daí se tira que esse distanciamento resulta que a associação não alcança boa parte da população.

Considerando a elevada expectativa gerada com a criação e atuação das associações, procurou-se saber se as mesmas estão em condições de responder às demandas dos associados (Tabela 13):

Tabela 13 – Ajuda recebida pela associação comunitária de órgão ou entidade.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	18	16,7	9	5,1	11	13,9
Não	54	50	81	45,8	40	50,7
Não respondeu	36	33,3	87	49,1	28	35,4
Total	108	100	177	100	79	100

Ao transferir para a associação suas demandas e expectativas, como historicamente faz com o Poder Público, o agricultor busca uma alternativa de auxílio, uma nova esperança, um novo protetor. Como as associações não apresentam proposições integradas ao cotidiano dos agricultores, sua finalidade se esgota no cumprimento de procedimentos burocráticos, inerentes aos respectivos programas governamentais implementados. Essas associações se imobilizam na interrupção ou conclusão dos respectivos programas, no caso, cisternas e eletrificação. E, como aconteceu frente aos governantes, mais uma vez ocorre a resignação, a frustração e o distanciamento, o que vem a reduzir a resiliência do agricultor, resultando no aumento de sua vulnerabilidade.

Comentando o apoio externo à associação, responderam:

“Que saiba a única ajuda que a associação recebe é R\$ 1,00 de cada sócio”, V.G.L., agricultor, 61 anos, Picuí.

“Não se tem recurso para trabalhar”, J.F.S., agricultor, 38 anos, Sousa.

“Falta de ajuda dos órgãos governantes”, S.P.S., agricultor, 61 anos, Sousa.

“Não tem apoio de entidades”, J.R.S., agricultor, 72 anos, Sousa.

Do exposto se percebe que as expectativas quanto ao recebimento de água, de eletrificação, melhorias e financiamento, oriundos das associações são desproporcionais aos recursos disponíveis, não obstante ser a criação das mesmas, condição necessária para a implementação de programas estaduais e federais. Assim, apresenta-se uma demanda desproporcional à realidade das mesmas. Em vista da carência e impotência, sem apoio, sustentadas com poucos recursos e com fins restritos, mal respondem pelo atendimento de requisitos burocráticos para instalação de eletrificação rural. Dessa forma, o resultado natural do não-atendimento das expectativas é a frustração, o afastamento, o distanciamento e o desprezo pelas associações comunitárias. Em consequência, o agricultor pobre, carente de recursos, impotente, sem voz, sem poder de realização, ver frustrados seus sonhos e expectativas, reforçando o insucesso da tentativa de organização social, a repulsa ao associativismo e ao cooperativismo. Conseqüentemente, sua resiliência é reduzida, aumentando sua vulnerabilidade à seca.

4.4.5 – A legalidade visitante

O agricultor pobre, analfabeto ou semi-analfabeto, exposto à seca, vulnerável, restrito à vizinhança, avesso à ação coletiva, associativismo ou cooperativismo, mostra o desconhecimento de seus direitos e dos meios legais e institucionais para alcançá-los (Tabela 14):

Tabela 14 - Conhecimento do Ministério Público e do Promotor de Justiça.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	29	26,9	34	19,2	10	12,7
Não	79	73,1	143	80,8	69	87,3
Total	108	100	177	100	79	100

As poucas respostas positivas mencionam um conhecimento vago, superficial, algo que existe, porém distante da realidade do agricultor pobre: “Já ouvi falar”, M.A.S., agricultor, 23 anos, Sousa.

Em torno de 80% dos entrevistados desconhecem o Ministério Público (MP), o que de certa forma está relacionado com a baixa ou nenhuma escolaridade, a não-consciência de direitos, o não-conhecimento do significado de cidadania, ou a pouca ou nenhuma presença do MP na realidade do agricultor pobre. Esse percentual mostra o distanciamento recíproco do agricultor pobre dos instrumentos constitucionais de proteção de direitos individuais e coletivos. Dessa forma, na prática, não se socializa a ligação da comunidade com o MP, o que resulta em prejuízo para as questões coletivas.

Responsabilizar o cidadão pela ignorância do Direito, ou pela não utilização dos instrumentos legais, ou por não se dirigir ao MP, é uma atitude simplista, uma saída cômoda. Ele, analfabeto, pobre, sem voz, sem poder, com medo e submisso ao poder das elites locais, envolvido com suas tarefas rotineiras, lutando pela sobrevivência, não encontra motivação ou coragem para se dirigir ao MP e entrar com uma representação, assinar um termo de denúncia: “Mesmo que eu veja coisa errada eu não tenho coragem de denunciar ninguém”, L.V.C., agricultor, 40 anos, Sousa.

O agricultor pobre sozinho não conseguirá fazer uso dos instrumentos que a CF/1988 apresenta, sem contar com o apoio do Estado, do MP e da sociedade organizada. Para o agricultor pobre adentrar o MP ainda é uma tarefa difícil. Resta, pois, a correta sensibilidade do pobre à existência de pressões de interesses contrários, dado que a CF/1988 reserva garantias aos membros do MP.

A verticalização do poder, responsável pela passividade, a espera de dádivas e boa vontade das autoridades, culturalmente inculcada na população, também se apresenta na imagem de instituições como a Justiça e o MP. Efetivamente, a ignorância dos instrumentos do Direito, os obstáculos culturais, o receio do poder e a imagem de si próprio - como irrelevante - afastam o agricultor pobre da Justiça e do MP.

Paralelamente, o sentimento de impotência, a imagem de inferior perante as instituições, leva o agricultor pobre a não denunciar, a não representar, a não reivindicar perante e do MP, em face disso, conseqüentemente, resulta a situação em que toda uma comunidade fica submetida ao acúmulo de atividade, às prioridades, aos valores, ao

descaso, à omissão ou ao arquivamento pelas mãos de uma só pessoa, de uma ação ou investigação de interesse coletivo. Dessa forma, a qualificação de precedente, importante e inadiável fica a reboque dos interesses de um só, sem questionamento, sem controle social externo. Fica claro, portanto, que é longo o caminho a percorrer até que o agricultor pobre adentre o MP em busca de cidadania e perante ele não se cale e reivindique um posicionamento efetivo.

Especificamente, a utilidade do resultado das questões coletivas frente à seca é preterida pelo cumprimento de rotinas processuais sob limites de prazos. O elevado número de processos judiciais a ser trabalhado por um promotor de justiça impõe, forçosamente, a priorizar os processos judiciais com prazo, resulta daí um natural relaxamento sobre questões de interesse coletivo, objeto de procedimentos administrativos, advindos de denúncias de terceiros ou processos oriundos do IBAMA ou dos conselhos municipais. Esse quadro se acentua quando se coloca a realidade, não incomum do juiz e do promotor não morarem no município, resultando por vezes expedientes convenientes de dois ou três dias semanais, em prejuízo das relações de compromisso, confiança, identidade, acesso, oportunidade, presença e continuidade. A própria destinação do promotor de justiça, segundo sua colocação em concurso público, pode vir a gerar uma desmotivação frente ao local, que conseqüentemente vem a gerar o desejo de uma breve estada no município, levando conseqüentemente à descontinuidade dos contatos e das ações integradas com os conselhos municipais e outras instituições. Na prática a população não percebe o promotor e o juiz como membros da comunidade, antes, permanentes visitantes temporários: “Alta rotatividade do Ministério Público, pouco vínculo com o município”, J.B.B.P., Secretaria de Saúde e Assistência Social, Sumé, 2002.

Sobre o conhecimento das ações realizadas pelo MP o agricultor pobre respondeu (Tabela 15):

Tabela 15 – Conhecimento das ações do Ministério Público e o Promotor de Justiça.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	19	17,6	26	14,7	4	5,1
Não	89	82,4	151	85,3	75	94,9
Não respondeu	-	-	-	-	-	-
Total	108	100	177	100	79	100

O desconhecimento, o distanciamento, o medo e a divulgação jornalística das ações judiciais criminais do MP levam a comentários relativos à punição, castigo por algo errado, cometido por si mesmo ou terceiros:

“Realiza punição”, M.J.S., agricultor, 53 anos, Sousa.

“Condena as pessoas”, O.C.S., agricultor, 38 anos, Sousa.

“Resolve problemas de agressão”, M.J.F., agricultor, 67 anos, Picuí.

Poucos entrevistados fizeram menção à ação do MP no contexto do coletivo:

“Defende causas públicas”, L.F.O., agricultor, 33 anos, Sumé.

“Trata de problemas da sociedade”, A.H.S., agricultor, 45 anos, Sousa.

“Resolve causa da infância”, J.F.C., agricultor, 62 anos, Picuí.

Já a visão dos agentes das instituições descreve uma relação pontual do MP com a sociedade, na qual predominam ações isoladas, descontínuas e a ineficácia dos procedimentos fiscalizatórios e punitivos. Conseqüentemente, predomina a impunidade, e nos poucos casos de atuação, na prática, as ações são ineficazes. A questão do desmatamento se apresenta exemplarmente para mostrar que só a existência de lei, fiscalização e presença do MP não são suficientes para alterar o quadro de degradação ambiental. O que chega ao conhecimento MP é uma pequena parcela do total de infrações. O IBAMA não se encontra estruturado para atender as demandas e a elevada extensão da área a ser fiscalizada, tornando impossível uma atuação efetiva. A insuficiência de meios e pessoal pelo IBAMA motiva o questionamento do porquê da não-existência de atuação do órgão estadual, a SUDEMA⁸², ou municipal:

“Aqui no Sertão só atua o IBAMA, a SUDEMA só tem equipe em Campina Grande e João Pessoa. Carecemos de recursos humanos, somos quatro servidores para atender 46 municípios”, F.D e S.C.S., IBAMA, Sousa, 2003.

⁸²SUDEMA - Superintendência de Administração do Meio Ambiente do Estado da Paraíba.

A recuperação de áreas desmatadas não se processa, o que vem a agravar o quadro de degradação ambiental. Conseqüentemente, não se efetiva a ligação da denúncia da população com o MP, conseqüentemente com a Justiça. Os instrumentos disponíveis não funcionam para inibir ações de degradação. Assim, da descontinuidade de ações de fiscalização e judiciais e/ou da inexistência dessas, resulta: mais impunidade; mais degradação; desinteresse da população; desestímulo dos agentes de fiscalização institucionais; descrença na justiça; reforço das imagens do “é só para constar” e do “é perda de tempo denunciar”; e o tradicional jogo do “empurra”, justificando a própria ineficácia nas omissões e falhas de terceiros.

Como início de um processo fiscalizatório e controle do uso dos recursos naturais se apresenta a denúncia (Tabela 16):

Tabela 16 - Denúncia de irregularidade no uso da terra e do meio ambiente.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Não denuncia	50	46,3	102	57,6	55	69,6
IBAMA	31	28,7	39	22,0	10	12,7
Prefeitura	10	9,3	6	3,4	10	12,7
Promotor	9	8,3	6	3,4	2	2,5
DNOCS	-	-	16	9,1	-	-
Delegado	4	3,7	5	2,8	2	2,5
Outros	4	3,7	3	1,7	-	-
Não respondeu	-	-	-	-	-	-
Total	108	100	177	100	79	100

A maioria dos entrevistados respondeu que não denuncia irregularidades ambientais. Possivelmente o percentual de não-denunciantes é bem maior, dadas às respostas positivas motivadas pelas mensagens do IBAMA, ou ainda ao constrangimento de assumir que não denuncia. Alguns justificam que não têm coragem, outros mencionam a necessidade de sustentar a família, outros ignoram a quem denunciar:

“Não tenho coragem de denunciar ninguém”, L.V.C., agricultor, 40 anos, Sousa.

“Tem gente que não tem de onde tirar seu sustento e de sua família”, J.A.O.S., agricultor, 32 anos, Sumé.

“Não existe emprego suficiente que dê para manter sua família, por isso são sujeitados a fazerem o uso da natureza”, G.N.O., agricultor, 56 anos, Sumé.

“Não sabemos a quem denunciar”, D.D.S., agricultor, Sousa.

“O homem nordestino não está devidamente orientado para responder a essa pergunta”, J.V.P., agricultor, 76 anos, Sousa.

A situação de pobreza e a luta pela sobrevivência erguem uma cortina de normalidade que vem a influenciar na postura da população e dos agentes institucionais frente à degradação ambiental. Pelas carências de recursos financeiros e de pessoal, sob difíceis condições de trabalho, na impossibilidade de fiscalização, o serviço de denúncia do IBAMA é de pouca eficácia, pois cobre pequena fração do universo de irregularidades. E mesmo, os casos denunciados sofrem descontinuidade devido à falta de estrutura e meios do IBAMA. O cumprimento das leis, concebidas para interagir com a população e com as instituições, especialmente a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981) e a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433/1997), na forma de redes e ligações horizontais sociais, não se processa, na medida em que não são encontradas no meio social as interfaces e o capital social presumidos pela legislação. A rede interinstitucional formada pelo órgão ambiental, MP e o Poder Judiciário se encontra fragmentada, desconectada, exigindo permanente solução de continuidade, resultando na ineficácia das ações propostas:

“Fiscalização do IBAMA com relação à madeira e carvão, expedição do auto de infração”, R.C.C., Ministério Público, Sumé, 2002.

“A atuação do IBAMA é de policiamento técnico, fiscalização. Utilização de lenha sem autorização do IBAMA. O Ministério Público notifica o infrator para pagamento da multa aplicada pelo IBAMA”, A.L.S., Ministério Público, Sousa, 2003.

“O IBAMA atua pouco, são poucos processos, poucas atuações, referentes à exploração de minério, uso de lenha para olaria. Ação incipiente, ineficácia de ações fiscalizatórias, ineficácia total das atuações. Quando ocorre um desmatamento, com atuação, a compensação é na zona urbana, quando a degradação foi na zona rural”, A.N.L., Ministério Público, Picuí, 2003.

4.4.6 – Conselhos gestores: a distante implementação

Na questão dos recursos hídricos quase a totalidade dos agricultores pobres desconhece os meios existentes para a participação e encaminhamento de reivindicações (Tabela 17):

Tabela 17 – Conhecimento do comitê de bacia hidrográfica.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	11	10,2	30	16,9	3	3,8
Não	97	89,8	147	83,1	72	91,1
Não respondeu	-	-	-	-	4	5,1
Total	108	100	177	100	79	100

O desconhecimento do Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) mostra a real dimensão do abismo entre o agricultor rural e a efetiva participação na gestão do ambiente e da água. O agricultor pobre está desinformado, não tem consciência do que se trata, não sabe e não tem como participar. O desconhecimento também inviabiliza uma efetiva gestão dos recursos hídricos na medida em que não existindo participação da comunidade, as políticas de gestão não passam da fase de concepção, não chegam a influir no comportamento dos atores envolvidos. A situação de exclusão da comunidade se mostra mais grave quando se defronta com uma realidade de conflitos de uso da água: “Ações referentes ao represamento do Rio Peixe, construção de barragens particulares”, A.L.S., Ministério Público, Sousa 2003.

Por outro lado, é até justificável o desconhecimento do CBH pela população pobre da zona rural dos municípios do Cenário, devido que os referidos comitês ainda não atuam⁸³: “O comitê desta bacia – Bacia Hidrográfica do Rio Piranhas-Açu - encontra-se aprovado desde 1997, mas ainda não está instalado”. Situação semelhante a do Rio Paraíba: “A mobilização necessária à implementação deste órgão colegiado – Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba – teve início em janeiro de 2001 e encontra-se em fase de conclusão”.

A relação existente entre democracia, participação, transparência, legalidade e boa administração foi a motivação da institucionalização dos Conselhos Gestores

⁸³Plano das Águas: Meio Ambiente Gestão Infra-Estrutura, Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Minerais da Paraíba, 2002.

(setoriais), como os conselhos municipais, na esfera municipal. Esses conselhos são uma importante ligação entre a comunidade e os programas governamentais assistenciais, geridos pelo executivo municipal. Na zona rural dos municípios do Cenário o agricultor pobre respondeu sobre conselhos municipais (Tabela 18):

Tabela 18 - Conhecimento dos conselhos municipais.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	31	28,7	26	14,7	8	10,1
Não	77	71,3	151	85,3	71	89,9
Não respondeu	-	-	-	-	-	-
Total	108	100	177	100	79	100

No Cenário os percentuais de desconhecimento dos conselhos municipais (CM) são: 71% em Picuí; 85% em Sousa; 90% em Sumé.

Os CM foram criados para possibilitar a participação da população, democratização das decisões referentes a programas e projetos do interesse do município e o controle e fiscalização da administração pública. Seu papel é importantíssimo, aval à credibilidade da gestão da coisa pública. Na realidade as decisões do executivo municipal, corretas ou não, são homologadas e adquirem transparência e credibilidade pelo aval do conselho:

“Com relação à construção dos açudes, o CMDA⁸⁴ optou pela localidade Vertentes, para construção de uma barragem em pedra, (...). Quanto às cisternas, o CMDA relocou umas das destinadas à Serra dos Brandões para a localidade Narciso”, Relatório Conclusivo, Ref. Contrato de Repasse N.º 59.493-10/97/MA/CEF/PRONAF.

A escolha dos locais onde as cisternas serão construídas é um instrumento de influência política, passível de uso clientelista, a partir do qual grupos são privilegiados conforme o interesse político e a reciprocidade eleitoral da comunidade. Dessa forma, o recurso público voltado a atender às carências da população pobre, efetivamente é

⁸⁴CMDA – Conselho Municipal de Desenvolvimento e Agricultura.

manipulado com fins eleitoreiros, similarmente ao que já ocorria no século XIX com o “socorro público”:

“Construção de mais de 90 cisternas, ocorre intromissão política no programa do PRONAF com a participação das comunidades. Vinculação do caminhão-pipa com grupos políticos, os ‘currais’ políticos. O toma lá da cá, paternalismo, clientelismo, a troca”, S.M.J., Secretaria de Infraestrutura de Picuí, 2002.

“Da emergência só foi verificado o desvio de caminhões-pipa”, A.N.L., Ministério Público, Picuí, 2003.

O percentual de desconhecimento dos CM mostra o distanciamento deste para a população rural. Na realidade o que se constatou foi a não-existência dos mesmos ou sua existência só formal, no papel: “O Conselho Municipal de Educação ainda não foi implantado”. V.R.B., Secretaria de Educação, Sumé, 2002.

A criação dos conselhos é uma exigência legal: “O Conselho Municipal de Saúde foi criado pela Lei Municipal n. 828/2002”, N.R.S., Secretaria de Saúde e Assistência Social, Sumé, 2002.

Ressalte-se, porém, que a eficácia do CM reside em sua plena e efetiva existência. As ações dos CM espelham a transparência com que as decisões da prefeitura são analisadas, questionadas ou mesmo alteradas. Assim sendo, a composição e a independência de seus membros se constitui numa linha demarcatória da influência dos prefeitos. Todavia, pode-se resumir ao formalismo burocrático para receber os recursos dos programas assistenciais.

A importância dos CM reside também na função de canal de voz para a população. Esta tradicionalmente sem voz, impotente, passiva, sem um fórum democrático de reivindicação. Conseqüentemente, as questões coletivas de interesse da comunidade são preteridas por aquelas do interesse de grupos mais fortes e organizados, constituintes da elite política e econômica. Não raro o desinteresse predomina:

“Os Conselhos Municipais estavam adormecidos”, N.P.A. e A.M.D.A., Secretaria de Educação, Sousa, 2003.

“A EMATER é que estimula o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável. Não há interesse, nem participação”, F.A.B., EMATER, Sousa, 2003.

Sobre o que faz um conselho municipal os agricultores responderam (Tabela 19):

Tabela 19 – Conhecimento das ações dos conselhos municipais.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	18	16,7	15	8,5	6	7,6
Não	90	83,3	162	91,5	73	92,4
Não respondeu	-	-	-	-	-	-
Total	108	100	177	100	79	100

O elevado percentual dos agricultores pobres que desconhecem as ações dos conselhos municipais revela que a ligação dos conselhos municipais com a comunidade não se efetiva. Todavia, é na percepção de poucos agricultores, mesmo que simbolicamente, que se compreende a importância da atuação dos conselhos municipais:

“Fiscaliza as ações do executivo em determinadas áreas”, E.M.S., agricultor, 38 anos, Sousa.

“Discute projetos em benefícios do município”. Cícero Matias da Silva, agricultor, 49 anos, Picuí.

Algumas famílias tiveram contato com ações setoriais dos CM, em particular do conselho tutelar da criança e do adolescente: “É criado para incentivar os pais a agirem com seus próprios filhos a irem para escola, para acabar com o emprego na adolescência, também para trazer benefícios para escola”, M.L.O., agricultora, 49 anos, Picuí.

Criados como instrumento de participação e controle social da administração pública, os CM se defrontam na realidade, ainda, com questões de formação, qualificação dos membros, representação popular, autonomia, finalidades, competências e responsabilidades: “A capacitação dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social deixa a desejar”, J.B.B.P., Secretaria de Saúde e Assistência Social, Sumé, 2002.

Segundo a percepção dos agentes institucionais, entre tantas outras questões, destaca-se a submissão dos conselhos municipais ao poder executivo municipal, que vê

naqueles um meio para alcançar metas políticas. Por exemplo, uma cisterna é tida como de elevada utilidade política, inicialmente com a construção e retorno agradecido pelo voto da população, como ainda, de forma implicitamente sutil, pela permanente dependência da comunidade à reposição da água consumida; curiosamente diversas cisternas não apresentam o sistema de calhas e condutos para captação de água de chuva, o que vem a obrigar recorrentes pedidos de reabastecimento por meio de carro-pipa junto à prefeitura ou a compra em fornecedores particulares: “O interesse político predomina a ponto do Conselho da Agricultura influenciar sobre a distribuição das cisternas”, F.A.F., assistente social, Picuí, 2003.

As bolsas assistências e a doação de alimentos são outros exemplos que reforçam a importância dos CM: “O conselho discutia sobre bolsas, cesta básica”, I.V.S., EMATER, Sousa, 2002.

No plano das reuniões dos CM a utilidade para o executivo municipal se apresenta e se esgota pelo voto favorável às propostas da prefeitura. Aos membros dos CM a utilidade do resultado se apresenta na boa relação com o executivo municipal ou em tímidas inserções de propostas independentes:

“Os conselhos têm reuniões para atestarem os recursos que vêm. Fenômeno ‘lagartixa’ (balançando a cabeça afirmativamente). A escolha dos membros é manipulada”, A.N.L., Ministério Público, Picuí, 2003.

“O conselho aprova e homologa os projetos, porém não participa na elaboração dos mesmos”, J.B.B.P. e F.S., Sumé, 2002.

“A participação e o controle social é muito tímido no estilo centralizado, com a participação definida pelos interesses políticos da Prefeitura”, F.A.F., CEOP, Picuí, 2003.

“O Conselho Municipal de Agricultura foi formado para atender aos interesses da prefeitura. Os votos eram favoráveis ao prefeito, havia manipulação política”, I.V.S., EMATER, Sousa, 2002.

A abordagem integrada da utilidade dos resultados da atuação dos CM sobre a vulnerabilidade à seca se mostra explícita, tendo em vista que os CM aprovam e homologam as propostas e projetos de implantação ou ampliação de infra-estrutura hídrica, a saber: escolha de áreas para a construção de cisternas; instalação de captação e adução de

cisternas; construção e ampliação de açudes; barreiros; passagem molhada; reforma, recuperação e perfuração de poços artesianos; aquisição de carro-pipa; instalação de grupo moto-bomba ou cata-vento; construção de reservatórios comunitários.

Os CM têm sofrido uma distorção de finalidade, cujas causas envolvem o clientelismo, assistencialismo e influência política. Dessa forma, um instrumento legal de participação da sociedade e controle social da administração pública, na prática, atende a interesses do executivo municipal e de grupos detentores do poder político local. Conseqüentemente, as irregularidades dos programas e a manipulação dos benefícios não são apreciadas devidamente, nem denunciadas MP. Disso resulta a continuidade dos desvios, os desmandos, a impunidade. Se a denúncia não é enviada ao MP, o trabalho investigatório não se processa. A integração e a coordenação dos conselhos com o MP, na prática, não se processam:

“O conselho municipal se reúne e faz uma ata. De acordo com a ata o Ministério Público aciona o IBAMA, Polícia Federal e outros órgãos, para investigar e levantar os fatos e responsáveis pela infração. A partir daí o Ministério Público poderá utilizar os meios legais”, A.L.S., Ministério Público, Sousa 2003.

“Os conselhos de educação e de saúde não funcionam a contento, em especial a fiscalização”, A.N.L., Ministério Público, Picuí, 2003.

“Pouca eficiência na interligação com o Ministério Público. Pouco apoio, sem continuidade”, N.D.L.C., Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, Picuí, 2003.

4.4.7 – Manter a normalidade

A normalidade deveria ser mantida a todo custo, enquanto durasse a seca. Em face disso, a meta prioritária dos governos era manter sob controle os agricultores, silenciosos, pacíficos, ordeiros e resignados. Conseqüentemente, declarava-se o estado de emergência ou de calamidade pública, sob um clima de pressão política, ilustrado com imagens na mídia de flagelados e da desolação da propriedade abandonada ou de animais mortos. Como ação emergencial, foram criadas as frentes de emergência com data marcada

para terminar, como sempre, coincidindo com o retorno das chuvas de “inverno”: “Frente de emergência para evitar o caos social”, A.N.L., Ministério Público, Picuí, 2003.

Trabalhar na normalidade é plantar e replantar mesmo com previsão de seca, desperdiçando sementes, como aconteceu na seca de 1970 (BRASIL, 1973), elevando a vulnerabilidade, intensificando os efeitos. No alerta de previsão de seca emerge o paradoxo da ação governamental: “A EMATER divulga a previsão de seca e alerta a comunidade. O produtor não acredita, só acredita em Deus. Os produtores são resistentes à mudança e instruções. Mesmo com o alerta de seca a EMATER libera as sementes”, E.C.V., EMATER, Sumé, 2002.

Mesmo sob a sombra da incerteza de chuvas a normalidade era difundida. A situação volta à “normalidade” com a ocorrência chuvas, não obstante a irregularidade das mesmas: “Chuvas esporádicas, inverno atrasado, incerteza do plantio: plantar ou não plantar?”, A.L.S., Ministério Público, Sousa, 2003.

Numa permanente repetição de equívocos, numa luta insana pela manutenção da normalidade, o agricultor pobre, não tendo de onde tirar, planta e replanta, gradualmente esvai-se, menos resiliente, mais vulnerável. A confiança no inverno e os recursos se reduziram ainda mais em decorrência da tentativa fracassada com o estio: “Período de inverno irregular, o agricultor prepara o terreno e planta, não chove e perde tudo, volta a plantar, planta de todo jeito”, E.C.V., EMATER, Sumé, 2002.

A normalidade era o bem precioso a ser continuamente perseguido pelos agentes governamentais, a ponto de se recomendar replantios inúteis. A normalidade que gera reações normais, habituais, já esperadas: “Não existe planejamento para seca. Invasão das cidades por pressão. Primeiro deixa a crise acontecer, para gerar a emergência. Vinculação de atendimento assistencial ao interesse político eleitoral”, A.R.P., Secretaria de Saúde, Sousa, 2003.

A normalidade era a perpetuação da exclusão social, priorizando grupos menos vulneráveis e inserindo exigências que limitavam ou, em geral, impediam o acesso dos mais vulneráveis aos benefícios: “O Projeto Sertanejo financiava com juros de 3% ao ano, para melhoria das propriedades de pequenos e médios proprietários, mas tinha que ter o documento da terra”, M.S.S., DNOCS, Sumé, 2002.

Mesmo quando os programas especiais incluíam o agricultor pobre como “público alvo”, alguma exigência o excluía: recursos insuficientes; considerado inapto por não atender a todos os requisitos do programa; mudança de governo; interrupção de programas; extinção de programa ou substituição antes mesmo de ser implementado.

4.4.8 – Prevenção não é unanimidade

A normalidade é o agricultor pobre não se prevenir para seca, mesmo tendo sido alertado (Tabela 20):

“A crença popular ainda prevalece”, F.A.B., EMATER, Sousa, 2003.

“A previsão do inverno do próximo ano será o que Deus quiser”, J.M.O.F., agricultor, 62 anos, Picuí.

“Crença em Deus, não acreditam em meteorologia ou técnica”, J.P.G., historiadora, Sousa, 2003.

Tabela 20 - Alerta de previsão ocorrência de seca.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	82	75,9	154	87,0	48	60,8
Não	26	24,1	23	13,0	31	39,2
Não respondeu	-	-	-	-	-	-
Total	108	100	177	100	79	100

“O sertanejo não acredita em previsão, só acredita em Deus. Dizem: Aonde meteorologista sabe mais que Deus?”, A.R.P., Secretaria de Saúde de Sousa, 2003.

“Quando fazemos alerta de seca, prevenindo os agricultores, é comum respostas como: estão querendo saber mais que Deus!”, F.A.D. e S.C.S., IBAMA, Sousa.

“O produtor não aceita os alertas das instituições, não há prevenção, não há preparativo”, J.C.A.A., Secretaria de Obras, Sumé, 2002.

Se por um lado o agricultor não leva em consideração a previsão meteorológica, por outro não existe uma estrutura institucional de alerta preparatório ou, se

existe, não é implementada e/ou não funciona, ora por incapacidade de gestão das informações existentes, ora por omissão, ora por receio de assumir a responsabilidade local pela quebra da “normalidade”: “Não existe no Município de Picuí nenhuma estrutura de sistemas de alarme precoce, que assista e prepare a população rural para enfrentar os períodos de estiagem” (SILVA, 2002).

Os agentes governamentais locais não têm autonomia e poder para tomar decisões, as quais historicamente somente foram tomadas pelos escalões superiores em nível estadual ou federal, quando a população já se encontrava em estado de desastre, de indignação, num quadro de completo flagelo. E mesmo que tivessem sido tomadas não havia estrutura de apoio ou alternativa para os agricultores, como historicamente nunca houve, nunca foram planejadas e, se concebidas, não implantadas. Essas contradições ficam marcantes nas palavras de agentes institucionais que atuam na área:

“Não há uma prevenção com alerta, vivemos na normalidade até a seca, pois o alerta influencia o agricultor a não plantar, levando à redução da produção, devido a não se trabalhar a área. Os técnicos informam sem assustar e não alerta para não criar expectativa nos agricultores. Orientamos que o agricultor não deve se ater a informações de rádio, mas levar em conta a experiência popular”, I.V.S., EMATER, Sousa, 2002.

“Não foram feitos alertas sobre secas, medo de informar e também do desconhecimento de como informar. O conselho municipal aguarda o desenrolar dos fatos”, E.G.B., Conselho Municipal de Agricultura, Sousa, 2002.

Para os agricultores o resultado dos alertas não apresenta utilidade, trabalharão a terra da mesma forma, receberão as sementes e plantarão (replantarão) na esperança que chova e que alguma produção seja conseguida. Do contrário, não teriam o que fazer, não haveria em que se ocupar, não há alternativas de preparação, somente esperar a emergência, assim como os agentes governamentais, que esperam o desenrolar dos fatos, ou melhor, que o desastre se apresente e a emergência seja declarada em decreto do Governo.

Em outro sentido, os agricultores já estão acostumados com alertas que são anulados pela chegada das chuvas. Como há uma irregularidade espacial e temporal de precipitação de chuva, os alertas são desconsiderados, devido a menor importância frente à declaração de emergência. Ora chove, ora não chove, lugar chove, outros também, em alguns não, em outros choveu, mas parou. Um forte golpe na credibilidade dos sistemas de previsão climática e alerta antecipados. A incerteza dos resultados da previsão coloca o alerta em segundo plano, algo talvez protocolar, uma tradição.

Quanto aos agentes institucionais a utilidade dos alertas se esgota numa contraditória comunicação, até mesmo com certo ceticismo sobre a previsão. Como não há a preparação para a seca, eles esperam o desenrolar dos fatos, isto é, esperam a declaração de emergência ou de calamidade pública pra começarem a alistar os flagelados. Enfim, todos esperam.

A população teve conhecimento do alerta por meio dos seguintes veículos de comunicação (Tabela 21):

Tabela 21 – Meios de alerta de previsão ocorrência de seca.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Tv	35	32,5	98	37,8	27	39,1
Rádio	36	33,3	97	37,4	24	34,8
Ouvir falar	28	25,9	31	12,0	12	17,4
Jornal	7	6,5	25	9,7	4	5,8
Experiência	2	1,8	8	3,1	2	2,9
Total 1	108	100	259	100	69	100
Respondeu	108	100	177	100	79	100
Não respondeu	-	-	-	-	-	-
Total 2	108	100	177	100	79	100

nº - total de respostas; Total 1 – total de respostas; Total 2 – total de entrevistados.

A predominância da divulgação do alerta de seca pelo rádio e pela tv retrata a presença desses meios de comunicação nas famílias e nas atividades rurais. As emissoras cumprem o papel de utilidade pública e atendem aos interesses econômicos e políticos do concessionário.

A abordagem integrada vem a analisar a eficácia das mensagens, o significado delas, a forma como são transmitidas, ou como são entendidas pelo agricultor pobre. A simples divulgação alimenta os diálogos comunitários, porém não avança para uma decisão de preparação e prevenção.

Mesmo alertado o agricultor pobre não se previne (Tabela 22):

Tabela 22 – Prevenção para a seca.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	44	40,7	65	36,7	31	39,2
Não	64	59,3	112	63,3	41	51,9
Não respondeu	-	-	-	-	7	8,9
Total	108	100	177	100	79	100

A maioria das famílias entrevistadas não se previne para as secas:

“Não me previno, espero pela seca”, P.F.O., agricultor, 61 anos, Sousa, 2002.

“Não temos com que se prevenir”, J.S.S., agricultor, 56 anos, Picuí, 2002.

“Aqui a gente espera a iniciativa do prefeito”, I.S.A., agricultor, 72 anos, Sumé.

“O povo vive o presente, não se prepara para a seca”, A.R.P., Secretaria de Saúde, Sousa, 2003.

“O fenômeno da seca só é vivenciado no momento que ocorre, vive e sofre. Predomina o fatalismo, é Deus quem quer”, A.A.D., Picuí 2002.

O comportamento do agricultor pobre no Cenário não difere daquele apresentado pelos alistados de frentes de emergência em secas passadas:

“Nas frentes de emergência da seca de 1970, 75% dos alistados entrevistados acharam que nada podiam fazer para se prevenir contra a seca” (BRASIL, 1973).

“Os alistados da emergência de 1979 responderam que não tomaram as medidas preconizadas de prevenção contra a seca devido à pobreza prévia que impossibilitou a formação de excedentes utilizáveis no ano seguinte” (BRASIL, 1983).

“O povo se acomoda, pois sabe que é um problema climático e não há solução definitiva, alistado da emergência de 1979-80” (BRASIL, 1983).

Nas frentes produtivas de 1993, 51% dos alistados entrevistados responderam que se limitavam a esperar pela ajuda do governo. Comportamento semelhante tiveram os 65,0% dos entrevistados das frentes de emergência de 1998-99 (DUARTE, 2002a).

À espera de ajuda externa, como já caracterizou Wilhite (2002), o produtor agrícola permanece na expectativa de que o Governo e/ou organizações doadoras venham a assisti-lo em épocas de penúria, o que na prática inibe os esforços de auto-ajuda. Resulta daí, o fato da vulnerabilidade aumentar em alguns contextos devido à expectativa dos destinatários das ações quanto à obtenção de assistência por parte dos governos ou doadores.

Especificamente no aspecto da prevenção individual, o agricultor com o pouco que produziu consome suas reduzidas reservas na passagem pelo período normal de estiagem. Todavia, não chegando as chuvas seguintes não tem mais o que comer, pois as reservas do período passado já se esgotaram. A pobreza limita e restringe suas ações; suas reservas são mínimas, um retrato de suas posses. Dessa Forma, já no início de uma seca, mesmo que de reduzida à moderada intensidade, a utilidade dada aos resultados da prevenção é diluída e neutralizada pela indigência, pelo socorro nas frentes de emergência ou na luta diária pela sobrevivência; a prioridade é escapar da fome, da morte, junto a sua família, faça seca, faça chuva.

No plano institucional as ações de prevenção não são prioridades, tradicionalmente preteridas pelas de emergência, não obstante as seguidas reformas do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) e da Política Nacional de Defesa Civil (PNDC):

“Não há programa de prevenção. Visão pessoal, não há visão institucional”, N.P.A. e A.M.D.A., Secretaria de Educação, Sousa, 2003.

“Não há um programa de capacitação para enfrentar a seca, acostuma-se com a seca. Não há prevenção, só há a emergência”, J.B.B.P. e F.S.C., Secretaria de Saúde e Assistência Social de Sumé, 2002.

“Defesa Civil não tem nada de prevenção no Município de Sumé”, J.B.B.P., Secretaria de Saúde e Assistência Social, Sumé, 2002.

“Defesa Civil atua na emergência”, S.M.J., Secretaria de Infraestrutura, Picuí, 2003.

“Nas secas a Defesa Civil fornece caminhão-pipa e cestas básicas”, V.M.M., Secretaria da Paróquia de Picuí, 2003.

A presente situação institucional relativa à não-prevenção também não difere da encontrada no passado:

“As razões enumeradas para a imprevidência e a aparente displicência em face das medidas preventivas, tomadas por parte dos poderes de decisão locais, antes da seca, são quase sempre de natureza bastante vaga, enfatizando a falta de meios em geral, o caráter imprevisto da seca e a atribuição desta responsabilidade à alçada de escalões mais elevados, particularmente do Governo Federal” (BRASIL, 1973).

No entanto, há de se ressaltar atitudes isoladas, pessoais, daqueles que, titulares de cargos de chefia nas instituições, não se esquivaram de fazer algo em prol da prevenção, mesmo que em escala restrita:

“Não se falava em prevenção, economizar água era uma preocupação da chefia do escritório do DNOCS, responsável pelo Açude de São Gonçalo”, E.P.S., aposentada do DNOCS, 2002.

Está explícito que as instituições governamentais não percebem utilidade nos resultados de uma prevenção. Não há um objetivo determinado a se alcançar com a prevenção para a seca. O entendimento que se tem sobre a prevenção é que não é trabalhada institucionalmente, a não ser pela atitude de espera da emergência, devido à falta de pessoal, instrumental, recursos, poder e autonomia de decisão. Os recursos quando aparecem vêm junto à emergência, assim, toda a expectativa é focada na chegada da emergência. Pinto (1977) explicou essa situação de carência institucional:

“Faltava-lhe a previsão do suporte financeiro para as obras em projeto. Mas como prever recursos financeiros, se sua alocação e liberação dependiam basicamente das secas que são imprevisíveis. Daí por que a improvisação e a descontinuidade marcaram profundamente a política de combate a secas, comprometendo em muito sua eficiência” (PINTO, 1977).

Ao adotar a estratégia de reação ao desastre seca, este já em evolução, o Governo afasta a possibilidade de implementar nos períodos normais uma política de desenvolvimento sustentado, que incluía elementos preventivos e mitigadores.

A forma de prevenção se concentra nas reservas de alimento e água (Tabela 23):

Tabela 23 – Formas de prevenção para a seca.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Alimentos	29	24,4	36	20,1	12	16,4
Água (cisterna)	21	17,6	20	11,2	12	16,4
Ração (animal)	5	4,2	3	1,6	5	6,8
Outros	-	-	8	4,5	3	4,2
Nenhuma	64	53,8	112	62,6	41	56,2
Total 1	119	100	179	100	73	100
Não respondeu	-	-	-	-	7	8,9
Respondeu	108	100	177	100	72	91,1
Total 2	108	100	177	100	79	100

nº - total de respostas; Total 1 – total de respostas; Total 2 – total de entrevistados.

“Com água”, J.A.R., agricultor, 72 anos, Picuí.

“Há orientação para armazenamento de água, açudes, poços e cisternas”, I.V.S., EMATER, Sousa.

A estocagem de alimentos, como forma de preparação para a ocorrência da seca, foi a atitude tomada por cerca de 30% dos alistados entrevistados nas frentes produtivas de 1993 e pouco mais de 40,6% dos entrevistados nas frentes de emergência de 1998-99 (DUARTE, 2002a).

Observar que o armazenamento permanente de alimentos é essencial, tendo em vista que anualmente há o período seco normal, a estiagem sazonal. Porém é uma prevenção com alto risco de fracasso, tendo em vista estar se contando com as chuvas do período seguinte, não se levando em conta a irregularidade pluviométrica temporal e espacial. A reserva de alimentos se torna procedimento de risco, devido às carências de recursos, condições de armazenagem e a pouca produção do agricultor pobre, que para ter renda tem que comercializar parte da produção, e se for parceiro, entregar parte ao proprietário da terra. Assim sendo, ao

final do período seco anual suas reservas estarão praticamente esgotadas, estando ele a contar com as chuvas já em janeiro-fevereiro. Estas não vindo, o quadro de indigência logo se apresenta, o desastre se aproxima. Neste quadro, a emergência é o socorro, só assim o agricultor pobre e sua família escapam da migração ou até da morte.

Já os preparativos dos grandes proprietários, entrevistados durante a emergência de 1998-99, são: a venda de animais; a estocagem de alimentos e os investimentos em outras atividades; a transferência dos animais para outras áreas e armazenamento de água; dispensa de trabalhadores assalariados; cancelamento de parceria e dispensa de moradores (DUARTE, 2002b).

Relativamente à água as respostas indicaram (Tabela 24):

Tabela 24 - Fonte alternativa de abastecimento d'água.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Cisterna	101	86,3	38	19,9	31	24,4
Cacimbão	8	6,8	58	30,4	25	19,7
Açude	-	-	43	22,5	13	10,2
Poço	6	5,1	21	11,0	20	15,7
Tonéis	-	-	7	3,7	-	-
Fonte	1	0,9	-	-	-	-
Não tem	1	0,9	24	12,5	38	30,0
Total 1	117	100	191	100	127	100
respondeu	108	100	177	100	79	100
Não respondeu	-	-	-	-	-	-
Total 2	108	100	177	100	79	100

nº - total de respostas; Total 1 – total de respostas; Total 2 – total de entrevistados.

“Os agricultores são abastecidos pelo caminhão-pipa da prefeitura”, M.L.A.C., Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Picuí, 2002.

“Ações de curto prazo, perfuração de poços emergencialmente, açudes de pequena capacidade, cisternas comunitárias (Figura 11), são medidas paliativas”, A.L.D., Secretaria de Agricultura, Picuí, 2003.

“As atividades da Secretaria de Obras são: construção de reservatórios: operação de caminhão pipa; construção de cisternas; perfuração de poços; poços amazonas; dessalinizadores”, A.G.A., Secretaria de Obras, Sumé, 2002.

“Foram abertos diversos poços amazonas e cacimbas”, J.C.A.A., Secretário de Obras, Sumé, 2002.

“A CDRM estadual tinha uns trabalhos de perfuração de poços. Na época das secas foram feitos poços e fornecidos caminhões-pipa”, M.S.S., DNOCS, Sumé, 2002.

As cisternas são vistas como solução comunitária de abastecimento d'água. Porém, geralmente, elas estão em propriedade particular. Elas são reabastecidas por caminhão-pipa, mas nem sempre se sabe a procedência e a qualidade da água e nem sempre ela vem de graça, como essa ofertada pela Defesa Civil (Figura 11) à Comunidade Feijão, Município de Picuí, 2002.

A questão não se resume à construção da infra-estrutura hídrica, tem de se considerar os aspectos qualitativos para uma correta operação e neutralizar os procedimentos típicos da “Indústria da Seca”:

“A água é fornecida em caminhão-pipa e não há o menor gerenciamento. Estão construindo poços sem cuidados técnicos, pois se der água recebem, se não der recebem também”, S.M.J., Secretaria de Infraestrutura de Picuí, 2002.

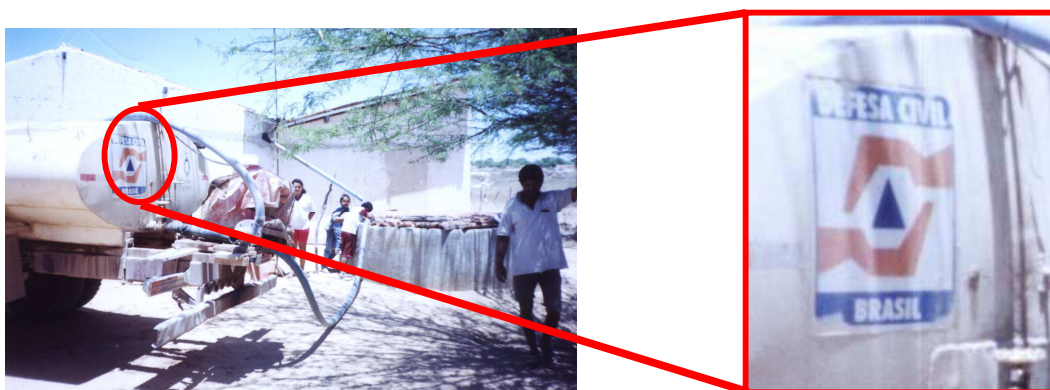


Figura 11 – Abastecimento de cisterna por meio de caminhão-pipa da Defesa Civil.

A usurpação dos direitos do cidadão, já caracterizada na escolha direcionada dos locais de construção de cisternas, continua com clientelismo do abastecimento dessas cisternas por meio de caminhão-pipa. Essa prática segue os mesmos princípios do desvio dos ‘socorros públicos’, comum no século XIX, assim como os “prêmios” aos proprietários de terra selecionados pelo IOCS/IFOCs/DNOCS. Essa prática vem a perpetuar a “Indústria da Seca”.

4.4.9 – As soluções de sempre

Buscou-se captar a percepção do agricultor pobre sobre o que fazer para a solucionar a falta de água na seca (Tabela 25):

Tabela 25 – Solução para a falta de água nas secas.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Açudes	76	46,9	44	20,2	25	23,4
Poços	46	28,4	49	22,5	45	42,1
Transposição*	10	6,2	100	45,9	1	0,9
Cisterna	18	11,1	6	2,7	35	32,7
Cacimbão	-	-	5	2,3	1	0,9
Outros	12	7,4	14	6,4	-	-
Total 1	162	100	218	100	107	100
Respondeu	107	99,1	168	95,0	61	77,2
Não respondeu	1	0,9	9	5,0	18	22,8
Total 2	108	100	177	100	79	100

nº - total de respostas; Total 1 – total de respostas; Total 2 – total de entrevistados.

*Transposição de águas entre bacias hidrográficas

A solução hídrica predomina nas respostas, como no passado, com reprodução de formas de abastecimento d'água de acordo com as características físicas locais. Em Sousa a transposição de águas do Rio São Francisco é destacada devido à atuação local de liderança da família Gadelha, que adotou o tema como referência política:

“Transposição do Rio São Francisco para o Rio Paraíba, J.R.O.S., agricultor”, 42 anos, Sumé, 2002.

“Transposição da águas do Rio São Francisco para o açude de São Gonçalo, pois quando não tem inverno se plantarmos corremos o risco de perder tudo”, L.S.M., agricultor, 67 anos, Sousa, 2002.

“Um grande açude”, alistado da emergência de 1979-80. (BRASIL, 1983).

“Construção em massa de barreiros, açudes, poços, já prevendo uma outra seca, alistado da emergência de 1979-80” (BRASIL, 1983).

Cerca de 44% das respostas dos alistados em 1998-99 apontaram obras de infra-estrutura para captação, armazenamento e utilização de água, construção de açudes e poços e transposição das águas do Rio São Francisco; o segundo grupo de reivindicações -

24% das respostas - relacionava-se ao aperfeiçoamento do Programa Emergencial de Frentes Produtivas. A criação e preservação de empregos corresponderam a 12% das respostas (DUARTE, 2002b).

Contudo, a presença de Deus é marcante, e mais uma vez define atitudes:

“Quem pode resolver o problema da falta de água nas secas é Deus”, L.A.A., agricultor, 84 anos, Picuí.

“É Deus mandar do céu”, E.P.O., agricultor, 50 anos, Picuí.

A relação de verticalidade sobre a responsabilidade das ações se apresenta na indicação da solução:

“Cavar uma cisterna e a prefeitura mandar encher”, S.P.P., agricultor, 70 anos, Sumé, 2002.

“É o governo ajudar abrir poços artesianos”, A.J.D., agricultor, 64 anos, Picuí, 2002.

“O Governo devia, em qualquer época, perfurar muitos poços e construir mais açudes em termos de obras, alistado da emergência de 1979-80” (BRASIL, 1983).

Há também algumas vozes, mesmo que isoladas, que percebem as soluções hídricas com senso crítico, voltadas nas experiências passadas: “Grandes obras só resolvem questões localizadas”. A.R.P., Secretaria de Saúde de Sousa, 2003.

Não há dúvida que as condições de prevenção do agricultor pobre já o caracteriza como vulnerável aos efeitos da seca, ora na quantidade, ora na qualidade (Figuras 12 e 13):

Na Figura 12, em (A) Fonte natural de água, localmente chamada de olho d’água, na Comunidade de Tanque – Picuí (época da chuva, 2002), e em (B) período seco (2002).



Figura 12 – Fonte de abastecimento d’água em Picuí, 2002.



Figura 13 – Fonte de Abastecimento d’água em Sumé, 2003.

Na Figura 13 é observada a fonte de abastecimento d’água na comunidade Olho D’água do Padre, Sumé, 2003. Essa fonte nunca seca, mesmo em períodos de seca climática prolongada. Estas águas, de cor esverdeada pela presença de algas e sem proteção nenhuma são divididas pela população com os animais domésticos e silvestres, como sapos, rãs e insetos diversos. Ao entardecer e no início da noite as pessoas vêm pegar água para suas necessidades domésticas como banho, cozimento de alimentos, etc. e para terem alguma água em casa ao amanhecer seguinte. Quando não têm outra água, também a utilizam para beber. Os animais que ajudam ao homem a carregar a água, às vezes urinam e defecam junto a esta fonte, ou dentro delas, com alto risco de contaminação.

Fora do normal foi encontrar o Centro de Educação e Organização Popular (CEOP), em Picuí, que tem ao longo de dez anos procurado trabalhar junto às pessoas excluídas, com recursos oriundos da Associazione Promozine Infanzia Bisognosa Del Mondo Impoverito (APBIMI) da Itália, tendo como:

“Progresso da questão da cidadania, construir o coletivo, tornar a comunidade independente do ciclo vicioso do assistencialismo e clientelismo. Desconstruir o pensamento de dependência do assistencialismo e da bondade. Aprendizagem cotidiana para

aperfeiçoar as atividades educativas”, F.A.F., assistente social, Picuí, 2003.

A relação do agricultor pobre com o produto da colheita vai além da renda auferida na venda ou troca, ou mesmo a alimentação da família. Nessa prática, pelo trabalho e pela interação social, o agricultor pobre tem sua resiliência ampliada, conseqüentemente a do grupo comunitário, logo, em conjunto a vulnerabilidade é reduzida.

4.4.10 – Ajuda recebida

Sobre a ajuda recebida pelo agricultor (Tabela 26):

Tabela 26 – Recebimento de ajuda de órgão ou entidade.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Sim	42	38,9	68	38,4	28	35,4
Não	66	61,1	109	61,6	51	64,6
Não respondeu	-	-	-	-	-	-
Total	108	100	177	100	79	100

“Com o Governo Federal há os seguintes programas: merenda escolar, alfabetização solidária, escola ativa, livro didático, bolsa escola, censo escolar, parâmetro curricular nacional, professores alfabetizadores, capacitação de professores. O transporte escolar é com o governo estadual. A creche é mantida pelo município”, V.R.B., Secretaria de Educação, Sumé, 2002.

Observar que a ação dos programas assistenciais só alcança cerca de 40% das famílias da zona rural. Os 60% restantes, não-assistidos, ficam a mercê dos poucos recursos, da lavoura, vivem de biscates, venda de lenha e carvão e da caça de animais silvestres, ou a espera de frentes de emergência ou da aposentadoria.

Sobre a natureza da ajuda responderam os camponeses (Tabela 27):

Tabela 27 - Tipo de ajuda recebida pelo agricultor pobre.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Bolsa escola	17	12,4	40	20,4	14	13,7

Bolsa renda	16	11,7	7	3,6	19	18,7
Aposentadoria	8	5,8	16	8,2	11	10,8
Vale gás	10	7,3	20	10,2	3	2,9
PETI	16	11,7	-	-	-	-
B. alimentação	4	2,9	-	-	4	3,9
Medicamento	-	-	3	1,5	-	-
Cartão cidadão	-	-	1	0,5	-	-
Nenhuma	66	48,2	109	55,6	51	50,0
Total 1	137	100	196	100	102	100
respondeu	108	100	177	100	79	100
Não respondeu	-	-	-	-	-	-
Total 2	108	100	177	100	79	100

nº - total de respostas; Total 1 – total de respostas; Total 2 – total de entrevistados.

A carência do agricultor pobre vem a justificar a assistência social, o benefício de uma renda mínima, um direito a vida e ao desenvolvimento da pessoa e da família. Sob o enfoque da necessidade é inquestionável a inserção de bolsas assistenciais. Menciona-se, em particular, a Bolsa Escola, que tem como contra-partida da família o empenho na frequência das crianças às aulas. Já o PETI propicia um acompanhamento até os 15 anos. O percentual do PETI encontrado em Picuí está relacionado à incidência de trabalho infantil na atividade garimpeira.

“As bolsas estão segurando as crianças na escola. Em geral as faltas do aluno na escola é justificada pelo responsável pela necessidade de ajudar os pais na lavoura, N.P.A. e A.M.D.A”, Secretaria de Educação, Sousa, 2003.

“O programa PETI atende as crianças até 15 anos, não há continuidade dos estudos após o limite de idade”, A.C.D.D., Secretaria de Promoção e Assistência Social, Picuí, 2003.

No entanto, há de se questionar o valor das bolsas, a definição e controle dos beneficiários e a manipulação assistencialista. Esta última por sua vez cria implicitamente um sentimento de dívida por parte do beneficiário, em particular os mais pobres, analfabetos ou semi-analfabetos, que desconhecem o significado de cidadania; dívida a ser paga na próxima eleição. Os programas são públicos, os recursos são públicos, a política é pública, mas sob o manto da gestão pública partidária se esconde e se processam relações de dívida, assistencialismo e favores pessoais: “Em 2001 a Bolsa Renda foi para 2.050 famílias, paga pelo governo, a partir do cadastro no conselho das famílias rurais. Houve má

gerência da Bolsa Renda, questões de critérios”, E.G.B., Conselho Municipal de Agricultura, Sousa, 2002.

A cultura da esmola acompanha o agricultor pobre, o que se espera dele é, de forma sutil, a lealdade e voto na eleição, semelhante à servidão feudal. Desse modo, não é dito que ele é um devedor, assim como também não é dito que ele não o é. Não é dito ao agricultor pobre que ele é um cidadão, como tal é beneficiário da assistência social, nunca devedor do prefeito. Mas o que de fato predomina é a nuvem do clientelismo, do assistencialismo, da dívida de honra, da retribuição do favor, da submissão, do servilismo.

Por outro lado, a percepção entre os agentes públicos e personalidades da sociedade é que a oferta de bolsas assistenciais está causando um impacto negativo na vida do agricultor pobre, devido ao recebimento de um benefício desvinculado de contra-partida, do trabalho, do esforço de cada um, do trabalho grupal, o que vem, conseqüentemente, a fomentar um comportamento de desestímulo e desinteresse com as atividades no campo, de verticalização do benefício, do senhor, do político, do Governo. Em conseqüência, o trabalho não mais representa o ganha-pão, o vetor de inserção social. Gera também um desinteresse em reforçar os laços de vizinhança e comunitários, as relações horizontais que fortalecem o indivíduo e o grupo, pois sua vida agora depende de uma relação vertical com o Governo, da posse de um cartão magnético. Dessa forma, a participação, praticamente inexistente, não encontra um meio propício para se processar. A participação perde sentido na presença do cartão magnético. Para receber a renda basta ter o cartão, em conseqüência a participação perde, efetivamente, razão de ser. Individualmente o sentimento de impotência, de dispensável e de não-pertencimento da nova ordem na família e no grupo social vem a afetar valores como auto-estima, dignidade, superação (resiliência) e coletividade. Contudo, cabe complementar a visão dos agentes governamentais, colocando que a postura passiva do agricultor pobre é resultado de séculos de sujeição à lei do “mais forte”.

“Questão de bolsa é problema social. Ajuda mínima e clientelismo. Ajudas sem contra-partida do beneficiário. Viciar em não querer trabalhar, em não querer trabalhar na agricultura”, M.P., Ministério público, Sousa, 2003.

“Não há vinculação das bolsas com atividade produtiva. A população só quer receber, cria-se um descaso com a participação e co-responsabilidade. As bolsas do governo estão criando problemas de ociosidade/comodismo, agravando o problema do alcoolismo”, N.R.S., Secretaria de Saúde e Assistência Social, Sumé, 2003.

“Política das bolsas que desestimula o trabalho, a iniciativa do trabalhador ganhar o pão. A fuga do homem do campo”, P.L., Secretaria de Agricultura, Picuí, 2003.

“A bolsa ajuda, porém leva à passividade e à acomodação”, J.P.G., historiadora, Sousa, 2003.

“As bolsas estão levando à formação de uma sociedade ociosa. O dinheiro do PETI é desviado para comprar bebida”, A.A.D., Picuí, 2003.

“População ociosa, sem emprego, alcoolismo”, R.C.C., Ministério Público, Sumé, 2002.

“Os programas assistenciais por não exigir contrapartidas dos membros em idade produtiva acabam por gerar desinteresse nas pessoas e a perda de perspectiva de re-inserção social. É o que alguns sociólogos estão chamando de *Indústria do Ócio*”, matéria jornalística sobre assistencialismo, Diário de Pernambuco, p. C4, 24 nov. 2002.

Outra “ajuda” mencionada é a aposentadoria, que veio a se tornar a segurança do agricultor pobre idoso. Porém, o desconhecimento dos direitos constitucionais, a falta de consciência cidadã e a habitual postura de recebedor passivo levam o agricultor pobre a perceber a aposentadoria como uma dádiva do governo, que ajuda por que é bom para os pobres e velhos. Conseqüentemente, por isso, na ótica do agricultor pobre o Governo é bom, logo pagará a dívida eterna com votos, de maneira análoga àquela devida ao senhor da terra, ao coronel. A aposentadoria efetivamente se torna uma renda certa, confiável, que possibilita a sustentação da família, incluindo filhos e netos do aposentado ou pensionista. Todavia, o elevado número de dependentes por família inviabiliza uma melhor qualidade de vida para o aposentado ou pensionista:

“Quase todo pobre tem um benefício aposento”, F.M.N., agricultora, Sousa, 2002.

“A maioria da população está vivendo de aposentadoria”, M.S.S., DNOCS, Sumé, 2002.

“A fonte de renda é a aposentadoria”, E.C.V., EMATER, Sumé, 2002.

“A questão de aposentadoria que freqüentemente trabalhamos é o desvio da renda dos velhinhos pelos filhos”, A.N.L., Ministério Público, Picuí, 2003.

Um programa não mencionado pelos agricultores foi o PRONAF. Aparentemente não há interesse por esse programa, possivelmente os critérios de aprovação do PRONAF afastam os agricultores pobres e apresentam dificuldades de aglutinação, mesmo daqueles possuidores de maiores recursos, não obstante a divulgação do programa.

Por sua vez, o Farol do Desenvolvimento, programa do Banco do Nordeste, não alcança os agricultores pobres. O controle e continuidade dos empreendimentos beneficiados se apresentam como problemas do financiamento, além da capacidade de pagamento da dívida. São duas questões relevantes, uma que trata da continuidade dos empreendimentos que recebem recursos e logo em seguida são paralisados, abandonados. Outra, que previamente exclui os agricultores pobres, estes previamente declarados inaptos, portanto não merecedores de crédito. O interessante é que, enquanto os pobres são excluídos antecipadamente pelo critério de posse, os de posse são, verdadeiramente, os inadimplentes, responsáveis pelos empreendimentos desativados:

“O PRONAF B fornece assistência ao produtor rural de R\$ 500,00”, E.C.V., EMATER, Sumé, 2002.

“A questão do controle e continuidade dos projetos financiados pelo Banco do Nordeste. Outro aspecto é a capacidade de pagamento dos tomadores de empréstimos”, A.G.F., Banco do Nordeste, Sumé, 2002.

“Muita propaganda do Banco do Nordeste com o programa Farol do Desenvolvimento. Muito marketing, pouco ou nenhum resultado. As reuniões não têm participação devido aos resultados não alcançados”, F.A.B., EMATER, Sousa, 2003.

“Trabalhamos com o Projeto Farol do Desenvolvimento com financiamentos de R\$ 500,00 para família com baixa renda mensal e sem vínculo empregatício via PRONAF B, projetos de

investimentos de assentamentos de R\$ 14.000,00, via PRONAF A, e até R\$ 4.000,00 via PRONAF C, C.A.C., Banco do Nordeste”, Sumé, 2002.

Para as prefeituras o PRONAF propicia recursos para a construção de infraestrutura hídrica, perfuração de poços artesianos e aumento de capacidade de armazenamento de água, aquisição de carro-pipa, implantação da captação e adução de cisternas, construção de cisterna de placa:

“PRONAF ajuda a não criar o caos com a perfuração de poços emergenciais”, S.M.J., Secretaria de Infraestrutura de Picuí, 2003.
 “PRONAF, Comunidade Ativa, construção de 50 cisternas de placas em 2000 e 50 em 2002, A.L.D”, Secretário de Agricultura, Picuí, 2003.

Sobre as expectativas do camponês frente à ação governamental (Tabela 28), o percentual de resposta (93,5%; 91,5%; 78,5%) já indica o grande interesse despertado com a temática ‘ajuda’:

Tabela 28 – Expectativa de ajuda do governo.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Trabalho	25	19,7	41	20,2	15	28,3
Financiamento	20	15,7	19	9,4	6	11,3
Melhorias	17	13,4	20	9,9	7	13,2
Melhor renda	11	8,7	30	14,8	1	1,9
Nada	15	11,8	14	6,9	3	5,7
Emergência	9	7,1	5	2,5	5	9,4
Aposentadoria	9	7,1	5	2,5	4	7,5
Água	-	-	16	7,9	1	1,9
Bolsas	5	3,9	9	4,5	-	-
Posto saúde	-	-	9	4,5	-	-
Assist. técnica	-	-	9	4,5	-	-
Outros	16	12,6	25	12,4	11	20,8
Total I	127	100	202	100	53	100
Respondeu	101	93,5	162	91,5	62	78,5
Não respondeu	7	6,5	15	8,5	17	21,5

Total 2	108	100	177	100	79	100
---------	-----	-----	-----	-----	----	-----

nº - total de respostas; Total 1 – total de respostas; Total 2 – total de entrevistados.

Nas respostas predomina a relação direta de dependência com o Governo e resignação frente à incapacidade de auto-sustentação:

“O que for possível”, M.C.D., agricultor, 57 anos, Picuí.

“Trabalhos na agricultura”, F.P.D., agricultora, 31 anos, Sousa.

A oferta de trabalho é um problema que predomina na lista de expectativa do agricultor no Semi-árido. A relação entre trabalho, renda e subsistência vem a explicar as alternativas de ocasião: “Trabalhadores pagos com feira”, M.L.A.C., Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Picuí, 2002.

Em seguida nas respostas vem a oferta de financiamento e a obtenção de melhorias de vida. Em função da carência e dos baixos valores recebidos, aparece a continuidade das bolsas recebidas e de maior renda pelo trabalho executado, diretamente relacionado com diárias recebidas e o valor obtido na venda da produção. A aposentadoria ainda é percebida como um favor que depende da boa vontade do Governo, não obstante ser um direito. Há também aqueles que esperam resignados, para os quais qualquer ajuda é bem vinda, o que o Governo quiser dar está bom. Há também os mais críticos, os indiferentes, que não esperam nada, não segundo uma percepção ideológica, mas descrentes com as inúmeras promessas e limitadas ações.

Observar que as bolsas assistenciais representaram somente 3,6% das indicações espontâneas dos entrevistados e, em pólo oposto, apresenta-se o trabalho com 28% das indicações. Um aspecto importante é a realidade social percebida nos municípios acerca do recebimento das bolsas assistenciais, devido à ociosidade e alcoolismos. Como diagnóstico do problema se destaca o desemprego, com agravante da inexistência de relação entre o recebimento de ajuda financeira e o trabalho.

Sobre financiamento de atividades agrícolas as opiniões foram polarizadas, para uns as questões se resumem à falta de dinheiro. Para outros, o dinheiro veio, mas foi aplicado de forma negligente:

“Não existem políticas que amparem os produtores”, S.M.J., Secretaria de Infraestrutura de Picuí, 2002.

“O setor rural é esquecido, não há dinheiro para agropecuária”, E.C.V., EMATER, Sumé, 2002.

A influência de grupos políticos leva ao descumprimento de critérios e regulamentos: Não era para irrigante entrar nas emergências/bolsas, mas irrigante entra por indicação política, E.G.B., Conselho Municipal de Agricultura, Sousa, 2002.

O agricultor pobre respondeu que carece de trabalho, melhorias, financiamento e mais renda, que acompanhados de água e eletrificação ocupam o imaginário do agricultor pobre no Semi-Árido. Estas demandas não vêm inseridas nos programas governamentais do tipo “bolsas”, não obstante o pequeno acréscimo na renda, pois esses veiculam recursos restritos à subsistência de parte da população rural, insuficientes para a redução do grau de vulnerabilidade.

O aspecto temporal é crucial para aqueles que necessitam de benefícios: “Já tou no fim da vida não posso mais esperar por ajuda”, L.A.A., agricultor, 84 anos, Picuí.

4.5 - Políticas públicas x padrões de risco

Em resposta às esperanças da população pobre, o Governo investiu, ao longo de mais de um século, em obras e programas de infra-estrutura.

A cronologia das secas no semi-árido nordestino pontua as ações empreendidas pelo Governo no combate aos efeitos da seca. A bibliografia descreve programas que foram instituídos na ocorrência do desastre seca, porém ao retorno das chuvas eram desativados, esquecidos. A emergência ditou a natureza e ritmo das ações governamentais.

A história da secas mostra que o agricultor pobre foi excluído dos programas de desenvolvimento regional, ora por não possuir terras, ora pela reduzida área da

propriedade, ora por não ter recursos para dar uma prévia contrapartida, ora pelos critérios dos programas (tipicamente excludentes), ora pela inexistência de recursos governamentais destinados aos pobres, ora pela extinção prematura de programas por interesse político, ora pela falta de voz e poder político.

Ao agricultor pobre restou receber, desde o século XVIII, exígua ajuda em alimentos para sobreviver, para escapar da fome e da morte. A ele coube o papel de flagelado, vítima da seca, beneficiário de cestas de alimentos, presença certa na fila das frentes de emergência, mão-de-obra barata, motivo humanitário recorrente para a liberação de recursos governamentais e para criação dos programas de açudagem, empréstimos a juros baixos, períodos extensos de carência, perdão das dívidas e criação de órgãos e cargos públicos.

Foram criados programas de apoio à construção de açudes, mas os critérios excluía os agricultores pobres, ao exigir a posse da terra e recursos próprios para bancar a obra até a sua conclusão. Não rara era a utilização de açudes já construídos para requerer a liberação do “prêmio”, instituído pelo IOCS/IFOCS. Essa prática de ludibriar o Governo já era conhecida desde a primeira metade do século XIX (1824-50), quando as elites locais, proprietárias de terras, cobravam prêmios indevidos, prática que adentrou o século XX.

Como os agricultores pobres não tinham como participar de programas especiais de combate aos efeitos da seca nos anos “normais”, não restou outra alternativa na seca que não a de mendigar esmolas, ir aos centros urbanos em busca de socorro, este posteriormente oficializado por meio do ‘socorro público’, de cestas básicas de alimentos e frentes de trabalho. Além de pobres, foram também considerados excedentes populacionais e forçados a migrar para a Amazônia e depois para o Sul-Sudeste do Brasil, prática essa ainda utilizada na seca de 1970.

Na condição de pobres, ignorantes das instituições e de seus direitos, os agricultores foram facilmente submetidos pelas práticas do clientelismo, do assistencialismo, do mandonismo e do coronelismo. A eles só cabiam poucos recursos de ajuda, socorros emergenciais, para não morrer de fome. No entanto, nunca deixaram de ser o personagem central das justificativas para a liberação de recursos federais. Por fim, na aplicação dos recursos a escolha dos grupos beneficiários não seguiu fielmente o critério de

maior vulnerabilidade, o que é mostrado nas ações das instituições criadas para combater os efeitos da seca, ao criarem requisitos que excluíram o agricultor pobre.

As frentes de emergência contribuíram para a sobrevivência dos flagelados, mas também beneficiaram as propriedades particulares, particularmente na emergência de 1979-83. Foram criadas bolsas para pagar aqueles flagelados inscritos por particulares, com a justificativa que os alistados ficariam próximos de suas moradias.

Os programas especiais das décadas de setenta e oitenta - século passado - mantiveram o perfil excludente que impossibilitou o acesso do agricultor pobre aos benefícios. Houve programas que foram extintos antes de serem implementados ou substituídos por outros. Antes da efetivação dos programas já haviam novos programas concebidos a serem iniciados. As características dos programas se assemelhavam, havendo até sobreposição de objetivos, a ponto de ocorrerem conflitos interinstitucionais. A escolha de grupos privilegiados com propriedades acima de 100 hectares levou os pequenos produtores, os parceiros e trabalhadores a serem preteridos no Projeto Sertanejo. O Projeto Nordeste de tão amplo ficou com boa parte dos subprojetos sem desenvolvimento, esquecida no papel. O FINOR priorizou a industrialização, vista como solução, mas que não alcançou a população rural do Semi-Árido. Resumindo, o agricultor pobre foi mantido à distância dos benefícios. Já os programas foram sendo substituídos e extintos. E sempre que o Governo criava mais um ecoava nos meios de comunicação a velha e costumeira mensagem: “o novo programa veio para acabar com a seca”; “agora dará certo!”. Pelo visto a seca foi mais forte, acabou com todos.

As políticas públicas empreendidas nos municípios da área do Cenário, como tantas outras no passado vieram sob a justificativa de que iriam combater os efeitos da seca, a partir do desenvolvimento econômico e do fortalecimento da população do Semi-Árido. Os recursos foram aprovados e aplicados em obras, equipamentos e instalações. Como em ocasiões passadas esses empreendimentos foram introduzidos nos municípios em forma de solução pronta e definitiva, não se levando em conta as realidades locais e a sustentabilidade operacional no decorrer do tempo: “Projetos financiados com fundo perdido, degradaram tudo”, S.S., historiadora, Sumé, 2002.

Há ainda os projetos em implantação que já consumiram recursos de apreciável valor sem, no entanto, atender a requisitos básicos de planejamento, passando

por cima de critérios mínimos de prevenção. Nessa situação, o não-cumprimento das etapas básicas da análise do projeto vem a constituir, cumulativamente, equívocos de decisão, contrários ao conceito de sustentabilidade. A efeito de exemplo se comenta o processo de licenciamento ambiental de algumas obras públicas, sem gestão sobre o planejamento e implantação, como a solicitação de Licença Prévia para a construção do Canal de Transposição das Águas do Sistema Coremas-Mãe D'água para as Várzeas de Sousa. Em 17 de novembro de 1996 a obra já se encontrava em fase de execução, mesmo antes do parecer conclusivo da análise do EIA/RIMA, ocorrido em 27/11/1996, inclusive apresentando informes publicitários nas emissoras de televisão, o que foi comprovado em vistoria realizada em 21 e 22 do referido mês pela Comissão de Análise de EIA/RIMA da SUDEMA, no local da obra, que por sua vez, ao constatar a irregularidade, não determinou a interrupção e o retorno à regularidade dos procedimentos, e ainda, premiou o infrator, ao recomendar que a Licença Prévia solicitada fosse revertida em Licença de Instalação⁸⁵.

A negligência com a prevenção e com os recursos públicos é percebida quando esses são empregados em obras não licenciadas. É constatada na execução de obra sem a respectiva licença ambiental, a exemplo do Projeto de Irrigação das Várzeas de Sousa, auditado pelo Tribunal de Contas da União, que veio que por meio da Decisão N° 143/2001⁸⁶ – TCU – 2ª Câmara, de 28/06/2001, conseqüentemente, determinar à Secretaria Extraordinária do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e Minerais (SEMARH), do Governo do Estado da Paraíba, que elaborasse estudo de impacto ambiental (EIA), com vistas à obtenção da respectiva licença junto ao IBAMA, referente ao Projeto de Irrigação das Várzeas de Sousa objeto do convênio MMA 071/1998 (SIAF n° 353325) celebrado com o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

Sobre o Projeto de Irrigação das Várzeas de Sousa cabe colocar que o relatório da Auditoria do TCU registra sobre o empreendimento que, apesar de constar no PL 2000/OGU⁸⁷ e no Plano Pluri-Anual - PPA como duas obras distintas, de fato ele é constituído de duas etapas: a primeira, concluída em junho de 1998, refere-se ao Canal de Transposição das Águas dos Açudes Públicos Coremas e Mãe D'Água para as Várzeas de

⁸⁵Licença de Instalação N° 450, emitida pela SUDEMA em 18/12/1996, referente ao Processo N° 855/1995.

⁸⁶Referente ao Processo TC 008.031/2000-3.

⁸⁷OGU – Orçamento Geral da União.

Sousa (Figura 14), com respaldo no Convênio DNOCS/Estado da Paraíba nº PGE 05/95, em vigência (junho/2001), com recursos transferidos no período de 1995/2000 (restos a pagar de 1999) da ordem de R\$ 49.332.405,14, além de mais R\$1.000.000,00 inicialmente transferidos pela SUDENE (Convênio n.º 01/95); a segunda, refere-se ao Projeto de Irrigação das Várzeas de Sousa, com previsão de conclusão para 2001-02, respaldada no Convênio MMARHAL/SRH – Estado da Paraíba nº 071/98, transferido para o Ministério da Integração Nacional/SOIH, também em vigência, com recursos repassados, no período de 1995-99, da ordem de R\$ 12.938.402,00. Junte-se, ainda R\$5.666.003,85 correspondentes às contrapartidas desembolsadas e aos rendimentos de aplicação financeira. Verificou-se, portanto, que um total de R\$ 68.936.810,99 já foi aplicado no empreendimento, sendo ainda estimada a aplicação de mais R\$ 32,5 milhões para sua conclusão.



Figura 14 – Trecho em canal do Sistema Adutor das Várzeas de Sousa.

A caracterização dada TCU ao Canal Adutor do Perímetro de Irrigação Várzeas de Sousa como sendo um único empreendimento está em consonância com a descrição do projeto contida no parecer⁸⁸ da SUDEMA sobre o mesmo canal adutor:

⁸⁸Análise e Parecer de EIA/RIMA Nº 001/1996, de 27/11/1996, da SUDEMA, referente à Processo Nº 855/1995.

“O projeto do canal de transposição das águas do complexo Coremas-Mãe D’Água para as Várzeas de Sousa tem como objetivo o reforço do suprimento hídrico daquelas várzeas”.

Portanto, a interação e a continuidade do projeto de transposição (1ª etapa), canal adutor, com o projeto de Irrigação das Várzeas de Sousa (2ª etapa) é comprovada e estão explicitamente apresentadas. O que reforça a tese que os dois projetos deveriam ter sido analisados e licenciados conjuntamente, retroagindo, portanto, a exigência do EIA/RIMA⁸⁹ – englobando as duas etapas - à assinatura dos convênios em 1995 e prévio à liberação das primeiras parcelas dos recursos públicos, conforme determina a Política Nacional do Meio Ambiente⁹⁰:

“As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA”.

Por outro lado, a própria exigência da elaboração extemporânea do EIA/RIMA feita pelo TCU, na realidade é uma exigência cartorial, desvirtuados que estão os objetivos de prevenção, norteadores do referido estudo, segundo a Resolução CONAMA Nº 01/1986. Na realidade prevaleceu o fato consumado. O EIA/RIMA resultante viria a cumprir exigências formais, haja vista que a alternativa de ‘não-realizar’ o empreendimento ou alternativas locacionais e/ou tecnológicas já se apresentavam descartadas. Conseqüentemente, todo o processo de licenciamento se caracterizou como simples cumprimento de formalidade, ainda mais que o órgão licenciador foi o próprio empreendedor, o Governo do Estado da Paraíba, por intermédio da SUDEMA. Esta, ou

⁸⁹CF, Art. 225, § 1º, IV- exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

⁹⁰Lei Federal nº 6.938/1981, art. 12.

melhor, sua Comissão de Análise de EIA/RIMA, no Relatório de Análise do Relatório de Impacto Ambiental EIA/RIMA do Projeto de Irrigação Várzeas de Sousa – PB, concluiu:

“Concluimos que haverá, portanto, necessidade de um monitoramento no que se refere ao recurso solo pela possibilidade de acumulação de sódio. Educação Ambiental não-formal dirigida aos produtores, dirigentes e população em geral bem como a formal para estudantes enfocando principalmente a parte dos defensivos agrícolas. Que os impactos negativos são perfeitamente toleráveis”.

De outro ângulo fica patente que a liberação dos recursos para o Projeto de Irrigação das Várzeas de Sousa não exigiu solução de continuidade ante a não-existência de licenciamento ambiental. Na prática, ficou mostrado que as exigências de licenciamento ambiental são meros procedimentos burocráticos, cartoriais, em nada influenciando as decisões sobre o empreendimento e, muito menos, servindo de fator de controle para liberação de recursos. Não só fica explícita a ineficácia de um tardio EIA/RIMA, assim como de todas as decisões legais, inclusive a do TCU, extemporâneas à implantação do empreendimento e liberação dos recursos.

Um aspecto sutil se apresenta na Figura 15 (A, B, C e D) que mostra trechos do Sistema Adutor das Várzeas de Sousa. Na foto (A), em primeiro plano se apresenta o canal, em seguida uma placa de sinalização (B) sobre a autorização para o uso d'água e logo depois uma cerca com estacas e arame farpado. A placa e a cerca objetivamente constroem o uso da água, independente do volume a ser utilizado, do pequeno ao grande. O que se percebe é uma obra pública de acesso restrito à população, semelhantemente ao que aconteceu com os açudes construídos em terras particulares com dinheiro público, mesmo sob termo de compromisso, supostamente garantidor do uso público das águas do açude.



Figura 15 – Aspectos do Sistema Adutor das Várzeas de Sousa.

A salinização do solo nos perímetros irrigados é um problema de conhecimento local, ligado à natureza e ao uso inadequado do solo, e a fatores técnicos, particularmente à drenagem:

“Problemas de salinização nos perímetros irrigados”, A.R.P., Secretaria de Saúde, Sousa, 2003.

“Salinidade na parte de irrigação”, F.A.B., EMATER, Sousa, 2003.

Os problemas de gestão de uso e ocupação do solo estão presentes no Município de Sousa, uma vez que a salinização é visível na superfície do solo (Figura 16) e nos relatos dos moradores (ARAÚJO, A. 2002). Essas áreas salinizadas evidenciam claramente a falta da assistência técnica ao irrigante, por parte dos órgãos competentes.



Figura 16 – Solo salinizado no perímetro irrigado de São Gonçalo, Sousa, 2002.

Em Picuí o fechamento e leilão da Escola Cenecista é um exemplo de descaso com as carências locais e com os recursos públicos ali investidos. A implantação da escola contou com recursos federais na execução das obras, instalações, equipamentos e biblioteca. Na inauguração esteve presente o atual Senador José Sarney, como Presidente da República. Hoje, desativada, foi adquirida por particular. Numa região carente de formação técnica para enfrentar as adversidades do clima e peculiaridades do solo e da

vegetação, o funcionamento de uma escola técnica é de elevada importância. O fator educação tem um peso marcante na vulnerabilidade da população, sem dúvida, sua inexistência é um agravante na construção social do risco. Na desativação da Escola Cenecista de Picuí se perpetua a normalidade do descaso com o dinheiro público e se mantém a tradição de descontinuidade e abandono de projetos/programas destinados a reforçar a resiliência da população pobre. Esta atualmente dependente da extração mineral, que se processa à revelia da gestão municipal, sob guarda da legislação federal, resultando em não-recolhimento de impostos municipais e numa fiscalização descontinuada, incentivando a degradação ambiental, a clandestinidade e inadequadas condições de trabalho⁹¹.

O fim dado às ferrovias, outrora existentes no Semi-Árido (Figura 17), é mais um exemplo de descontinuidade de programas e ações públicas do governo, além de retratar a imagem do abandono, do descaso do com patrimônio público.



Figura 17 – Marcas no solo dos dormentes retirados da ferrovia Sousa-Mossoró (2002).

⁹¹I Seminário sobre o meio ambiente, os desastres e a diminuição dos riscos para um desenvolvimento sustentado do Município de Picuí, na sede do mesmo, em 17/10/2003, realizado pela Área de Sensoriamento Remoto do Departamento de Engenharia Agrícola da Universidade Federal de Campina Grande.

A questão dos desalinizadores é outro exemplo do descaso, que por falta de manutenção e reposição de peças estão sendo desativados. Mais um exemplo de tecnologia introduzida no Semi-Árido nordestino, mas por falta de sustentabilidade exigem solução de continuidade, geralmente não atendidas, sendo esquecidas, abandonadas em barracões. O programa de desalinizadores depende de recursos para operacionalizar a manutenção: “problemas com dessalinizadores, manutenção, troca de peças, muitos estão sem funcionar a espera da troca de membranas”, J.C.A.A., Secretaria de Obras, Sumé, 2002. Os desalinizadores são mais um exemplo de política pública que privilegia tecnologias estranhas à região, destituídas de sistemas de assistência técnica e de fonte de recursos para manutenção e reposição de peças. Mais um exemplo de solução paliativa temporária, mais um exemplo de insucesso na aplicação do dinheiro público, mais um argumento para reforçar a manutenção da dependência da população ao socorro do poder público nas emergências.

O colapso do Açude Público de Sumé em 1998 é um bom exemplo da inexistência de uma gestão pública e planejamento do uso dos recursos hídricos, assim como da supremacia do interesse privado sobre o público. Mais de setenta açudes foram construídos a montante do Açude de Sumé, entre os quais se destaca o açude particular de São Paulo, construído em 1987, com capacidade de armazenamento de 8,45 milhões de metros cúbicos. Os açudes a montante barraram as águas que deveriam encher o açude de Sumé:

“Muitos barramentos foram construídos a montante do Açude de Sumé, que não tem mais condição de irrigação. O Açude de Sumé está muito assoreado devido à erosão na bacia hidrográfica”,
M.S.S., DNOCS, Sumé, 2002.

Moura (2002) mostrou, por meio do balanço hídrico comparativo dos dados históricos de precipitação e volumes médios precipitados, que os volumes precipitados na parte de montante não chegaram ao açude, devido à construção de barramentos no leito dos rios que compõem sua bacia hidrográfica. Assim sendo, a falência do Perímetro Irrigado do Município de Sumé e o colapso do Açude de Sumé não foram exclusivamente por causa

das questões climáticas e influências dos eventos ENOS, mas principalmente pela falta de planejamento e políticas públicas, e pela conivência dos poderes públicos que permitiram a construção indiscriminada de açudes de portes pequeno, médio e grande, à montante dele e todos privados. A edificação desses açudes alerta para a inexistência de um Comitê de Bacia Hidrográfica, mas, contudo, deixa uma cortina de dúvidas quanto à omissão ou ineficácia das ações dos órgãos públicos responsáveis como IBAMA, SUDEMA, Ministério Público, Poder Judiciário e, muito particularmente, o DNOCS.

A abordagem da eficácia das políticas públicas, capazes de melhor aproveitar as potencialidades de cada região, confronta também a construção em 1998 de um ginásio de esportes (Figura 18) com capacidade para 5.000 pessoas, no Distrito de Pio X, Município de Sumé, com uma população de aproximadamente 1.200 habitantes (Moraes Neto, 2003), quando estes carecem, na realidade, de recursos básicos para sua sobrevivência como água, alimentos, trabalho e escolas. Não obstante ter esses projetos origem em ‘Emenda Parlamentar’, os critérios e prioridades do Ministério do Esporte, como de outros, ao assinar convênios e liberar recursos deveriam incorporar uma abordagem mais integrada com as necessidades e características da comunidade local.



Figura 18 - Ginásio de esportes no Distrito de Pio X, Sumé, 2003.

O Brasil se caracteriza por ser um país de poucas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social e econômico com distribuição de renda. A falta destas políticas públicas, principalmente na região nordeste, tem agravado a situação de pobreza da população e a cada ano é notório o crescimento do número de miseráveis. Os programas e

projetos de governo para a região tem tido caráter paliativo como as emergências, que têm um único objetivo – o de segurar o homem no campo. Esta falta de políticas públicas gera uma enorme incerteza na população, aumentando a sua insegurança, a sua descrença no poder público, a sua dependência política dos políticos locais e, por conseguinte, maiores vulnerabilidade e risco da região a desastres. A falta de políticas públicas caracteriza os seguintes padrões que estão na base da construção social dos riscos a desastre seca na região:

1. Não perceber a seca e as características do Semi-Árido como limitante e influente nas atividades humanas. O que se consolidou desde os tempos coloniais foi uma percepção equivocada da relação da expansão das terras com a produtividade e capacidades, muito na linha “... em se plantando, tudo dá...”, distante dos limites ou capacidade de suporte – falta de assistência técnica por parte dos órgãos estatais competentes (manejo e conservação dos solos) – deficiência do sistema organizacional;

2. Imaginar passivamente que os problemas relativos à pobreza, à miséria, ao trabalho e à seca serão resolvidos por decisões de boa vontade dos líderes políticos, governos locais, Ministério Público ou outra organização assistencial, sob influência da cultura da dependência, por conseguinte reduzindo ou neutralizando a auto-ajuda – dependência da população rural do clientelismo e dos programas assistencialistas/paternalistas, perda da capacidade de reação, negação da resiliência;

3. Equívoco do sistema de poder em criar falsas expectativas junto à população sobre a finalidade do Ministério Público, como se este fosse resolver as questões sociais e assumir a posição da sociedade, devido à fraqueza desta em se organizar e reivindicar transformações sociais, econômicas e políticas. Com isto a sociedade não vê o Ministério Público como parte dela, através da qual ela poderia canalizar o poder reivindicatório dos direitos constitucionais e de fiscalização, mas, por outro lado, a sociedade o vê como um agente repressor e não como um aliado – fragilidade da sistemática jurídico-institucional;

4. A ação institucional do governo e de seus órgãos se processa de forma aparente, superficial, fragmentada e conflitante, como se não fizesse parte da comunidade, da cultura

e do meio ambiente, passando a maior parte do tempo à margem das relações de produção e convívio com a seca, mais preocupada com sua existência institucional e financeira – fragilidade das estruturas do sistema organizacional do estado;

5. A percepção generalizada que a situação de desastre não difere da realidade normal de pobreza, miséria e fome, de forma que a emergência nada mais é que a extensão dos dias normais, assim estimulando a passividade frente ao alerta de seca e as medidas preventivas – o sistema político vigente perpetuando a pobreza;

6. Distribuição de sementes, plantio e replantio no período tradicionalmente adotado para as lavouras, período conhecido por inverno, sem prevenção e indiferente à irregularidade e/ou à ausência de chuvas, desconsiderando o risco histórico de recorrência da seca, entre as quais aquelas acentuadas pelo fenômeno ENOS – falta de prevenção pela não orientação da população local acerca da difusão da informação e dos prognósticos climáticos - aumento das vulnerabilidades pela incerteza – deficiência do sistema organizacional – debilidade do sistema organizacional – falta de vontade política para definir políticas de desenvolvimento sustentado;

7. O retorno das chuvas “ofusca” uma realidade de pobreza, carências, desinformação e desequilíbrios, como se nenhum problema existisse, levando a perpetuar problemas locais que se acumularão e emergirão com mais intensidade na próxima seca – perpetuação da pobreza e dos interesses políticos locais e regionais;

8. Ruptura da cadeia de relações sociais, econômicas e políticas – perpetuação do desastre seco.

4.6 – As feridas do Cenário

Excluído dos programas de desenvolvimento regional, o agricultor pobre buscou no meio ambiente os meios de sobrevivência, a subsistência mínima, ora na seca, ora na chuva. Assim considerando, caracteriza-se uma relação direta da sustentabilidade

dos meios de subsistência e produção com o estado de degradação do ambiente no Cenário. Dessa maneira foi perguntado ao agricultor sobre a condição ambiental (Tabela 29):

Tabela 29 – Percepção do agricultor pobre relativa à condição ambiental.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Melhorou	48	44,4	48	27,1	25	31,6
Piorou	42	38,9	111	62,7	38	48,1
A mesma	13	12,0	14	7,9	7	8,9
Não respondeu	5	4,7	4	2,3	9	11,4
Total	108	100	177	100	79	100

O processo de empobrecimento da população e a pressão sobre os recursos naturais têm feito aumentar de forma contínua a vulnerabilidade da população:

“Evasão do homem do campo que migra para a cidade”, F.A.B., EMATER, Sousa, 2003.

“Áreas desabitadas, casas fechadas, degradação social, degradação ambiental”, S. M.J., Secretaria de Infraestrutura de Picuí, 2003.

“Muitos já abandonaram suas casas. As novas gerações não querem viver da agricultura”, F.A.B., EMATER, Sousa, 2003.

O êxodo rural em Picuí é fortemente sentido pelo número elevado de casas abandonadas (Figura 19 A, B e C), que formam às vezes vilas fantasmas (SILVA, 2002).



Figura 19 – Propriedades rurais abandonadas em Picuí (A), Sousa (B) e Sumé (C), 2002.

A percepção da interação humana com o meio ambiente é vista sob as condições da superfície do solo, o que motivou a perguntar ao agricultor o que ele percebia no solo quando chovia (Tabela 30):

Tabela 30 – Observação do solo em época de chuva forte.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Erosão	60	55,5 ⁹²	45	25,4	24	30,4
Alagamento	6	5,6	62	35,0 ⁹³	8	10,1
Solo fértil	4	3,7	6	3,4	16	20,3
Molhado	3	2,8	9	5,1	-	-
Não observado	35	32,4	55	31,1	25	31,6
Não respondeu	-	-	-	-	6	7,6
Total	108	100	177	100	79	100

Erosão do solo e alagamento são as situações observadas no solo quando chove. Na erosão (Figura 20 A, B, C, D e E) as chuvas arrastam porções do solo desprotegido, devido à remoção da cobertura vegetal e do manejo inadequado de terrenos íngremes e preparo para o plantio.

“Quando chove forte eu não percebo o que acontece com o solo da propriedade, por que fecho as portas”, L.V.C., 40 anos, agricultor, Sousa.

O depoimento de L.V.C. muito oportunamente representa o comportamento típico observado pelos programas e agentes governamentais e mesmo a sociedade em geral ao longo da história das secas no Semi-Árido nordestino. As chuvas como portas e janelas impediu que se percebesse que por trás da terra molhada, dos rios correntes amarelo-avermelhados e da caatinga verdejante se apresentava a pobreza, a vulnerabilidade e a erosão do solo (Figura 20). Áreas de solos expostos em Picuí (A), Sousa (B) e Sumé (C), submetidos a “terrível e invisível” erosão laminar. Nota-se na foto (A) que a vegetação rala e rasteira se alterna com manchas de solos expostos, que vão aumentando e substituindo a vegetação. A parte mais escura no centro da foto é a sombra de uma nuvem. Na foto C temos os testemunhos do antigo solo que cobria a área. Por estes testemunhos pode-se ter uma idéia de quanto de solo foi levado pelas chuvas e pelo vento.



Figura 20 – Áreas de solos expostos em Picuí (A), Sousa (B) e Sumé (C), 2002.

A erosão profunda por sulcos e voçorocas também é uma constante (Figura 21). Em área onde o solo é muito raso, este aprofundamento só não é maior por conta do substrato rochoso, como nas fotos (A) e (B) da região de Picuí. Na foto (C), em Sousa, um exemplo do rápido aprofundamento dos sulcos se transformando em voçorocas. Nas fotos (D) e (E), em Sumé, a erosão por sulcos avança em direção às áreas vegetadas. A declividade, mesmo não acentuada é um componente favorável a esse tipo de erosão.



Figura 21– Erosão profunda por sulcos e voçorocas em Picuí, Sousa e Sumé, 2002.

A desertificação evolui através dos níveis da degradação ambiental, que juntamente com os fatores políticos, sociais e econômicos caracterizam o desastre seca no Semi-Árido. Os sinais da degradação desertificação estão presentes “por toda à parte”, em maior ou menor nível, como observado na Figura 22: (A) Picuí – inverno; (B) Sumé – início do verão, 2003. Áreas de nível grave, pelo aparecimento de sulcos profundos e aumento das áreas de solos expostos e diminuição da cobertura vegetal, estão evoluindo para o nível muito grave, onde se inserem os chamados núcleos de desertificação.



Figura 22 – Sulcos profundos, nível de degradação grave, 2003: (A) Picuí; (B) Sumé.

Sobre a atitude tomada frente à erosão os agricultores responderam (Tabela 31):

Tabela 31 – Ações realizadas pelo agricultor pobre para mitigar a erosão do solo.

	Picuí		Sousa		Sumé	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Drenos	4	3,7	65	36,7	2	2,5
Pedra mato (bar)	22	20,4	15	8,5	22	27,9
Planta capim	12	11,1	11	6,2	11	13,9
Curvas de nível	10	9,3	10	5,6	6	7,6
Não faz	60	55,5	76	43,0	32	40,5
Não respondeu	-	-	-	-	6	7,6
Total	108	100	177	100	79	100

“Preparando a terra ao contrário”, J.A.R., agricultor, 72 anos, Picuí.

“Não faço nada para proteger o solo da erosão, entrego nas mãos de Deus”, F.G.C., agricultora, 80 anos, Sousa.

No Município de Picuí 93% dos agricultores não têm nenhuma assistência técnica por parte dos órgãos governamentais (SILVA, 2002).

Na zona rural do Município de Sousa 82% dos produtores não têm acompanhamento técnico de profissionais especializados, sendo que 45,3% dos agricultores não usam técnicas de conservação do solo (ARAÚJO, 2002).

Existem os programas de rádio: “Programas de rádio orientam a plantar”, F.A.B., EMATER, Sousa, 2003. A existência de orientação ao agricultor via rádio e tv ainda se defronta com questões como: o que orientar? Como orientar? A quem orientar?

Incontestavelmente a informação e orientação constituem aspectos essenciais para convivência com o Semi-Árido. No entanto, o destino dessas informações não é o agricultor pobre vulnerável e sem assistência técnica. Um indício de público alvo preferencial é percebido na divulgação do Sistema CBL (Caatinga, capim Buffel e Leucena), desenvolvido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), para propriedades a partir de 100 hectares. Lembrar que a maioria dos agricultores proprietários nas frentes de emergência de 1998 possuía até nove hectares de terra.

A situação financeira e a carência de recursos humanos dos órgãos governamentais impossibilitam a oferta de assistência técnica aos agricultores pobres:

“A EMATER está parada por falta de verba”, F.A.B., EMATER, Sousa, 2003.

“A EMATER se encontra sucateada, P.L., Secretaria de Agricultura de Picuí”, 2003.

“A estrutura da EMATER em Sumé é precária, com carência de recursos humanos. Sem condições de prestar assistência técnica. Sem gasolina para trabalhar. Orientação só pelo rádio”, E.C.V., EMATER, Sumé, 2002.

“A equipe técnica da EMATER é reduzida, faltam recursos, falta renovação de quadros. Eventualmente fazemos reuniões com a comunidade”, I.V.S., EMATER, Sousa, 2002.

“O DNOCS está sem dinheiro, sem meios. Tem carro, mas não tem combustível. Continuam sendo perfurados poços, mas sob controle da Secretaria Municipal de Obras, por meio de parceria”, M.S.S., DNOCS, Sumé, 2002.

“Temos uma parceria com o DNOCS para perfurar poços; entramos com óleo, diárias, tubulações e broca; o DNOCS cede a máquina”, J.C.A.A., Secretaria de Obras, Sumé, 2002.

A situação de decadência das instituições públicas vinculadas ao combate aos efeitos da seca não difere do quadro recorrente - a partir dos primeiros anos do século passado - de indiferença e descontinuidade de programas e ações do Poder Público no Semi-Árido. A capacidade de investimento próprio das prefeituras é muito reduzida, praticamente inexistente, é notória a dependência para com os recursos federais e estaduais: “O município sobrevive do FPM”, C.A.M.C., Secretaria de Administração, Picuí, 2003.

No decorrer do tempo atitudes e ações espasmódicas retrataram uma presença simbólica, uma formalidade institucional, uma justificativa política. A postura reativa e improvisada das instituições pública nas emergências é mais uma normalidade, é fruto de uma estrutura organizacional pública historicamente inadequada à realidade do Semi-Árido.

A questão da assistência técnica se apresenta sensível, haja vista que na ação do agricultor pobre buscando meios de sobrevivência, venha a ser adotadas práticas de uso do solo que podem não ser sustentáveis em longo prazo, como as que já ocorreram no Cenário. A forma de ocupação do solo acompanhou os ciclos de desenvolvimento econômico, a pecuária bovina de forma extensiva, o algodão e o sisal. O resultado da exploração do solo sem manejo, sem limites, sem critérios é mostrado pela erosão laminar, por sulcos e por voçorocas. O quadro de abandono das propriedades reflete a perda do potencial de produção e de sustentabilidade da terra para o agricultor que, sem alternativa, migra para as áreas urbanas.

O solo exposto de antigas áreas agrícolas está altamente vulnerável à degradação, em diferentes níveis, apresentando desde a erosão laminar até a formação de voçorocas. Processo semelhante se observa nas áreas de pastagem, com sulcos e voçorocas, mesmo naquelas ainda utilizadas para a criação. Áreas anteriormente cultivadas com sisal apresentam adiantados processos erosivos por sulco. A degradação do solo, potencializada pela ação dos ventos e das águas das chuvas, acelera a erosão laminar. Os caminhos do gado bovino se transformaram em sulcos de erosão. As áreas de degradação muito grave, gradualmente foram abandonadas, resultando numa reduzidíssima ocupação populacional, caracterizando o êxodo rural.

A normalidade da vida para o agricultor pobre é tirar seu sustento da terra. O retorno das chuvas é a motivação que o agricultor espera para revolver o solo e plantar. Na

normalidade, no entanto, o agricultor sem conhecimento, sem técnica e sem assistência repetirá os mesmos equívocos no trato do solo, no desmatamento aleatório, na queima da cobertura vegetal, no armazenamento d'água e do alimento. A retirada de lenha (Figura 23), para a venda como estaca (A) ou para a indústria madeireira (B), e o fabrico de carvão para consumo próprio e comércio se apresentam como alternativas complementares ou mesmo a principal fonte de renda.



Figura 23 – Exploração da vegetação nativa em Sousa (A) e em Sumé (B), 2002.

Para o agricultor pobre não há outra alternativa a não ser a exploração dos recursos naturais do entorno. A prática do desmatamento ainda é uma constante no Semi-Árido, a despeito da fiscalização do IBAMA. A repetição de práticas degradadoras é a normalidade que acentua a vulnerabilidade e o empobrecimento do solo. O desmatamento (Figura 24) e a queimada (Figura 25) para obtenção de lenha, fabrico de carvão ou limpeza de área, vêm a ser explicados pela situação de pobreza, pela necessidade de sobrevivência. Esse desmatamento predatório, impulsionado pelas questões sociais e econômicas, é altamente degradador do meio ambiente. O desmatamento é realizado mesmo em áreas onde a vegetação está se recuperando e a vegetação ainda não atingiu o seu estágio adulto. Na Figura 24: em (A) é observada área desmatada no município de Picuí, já em processo de desertificação; em (B) Desmatamento juremas novas em área de degradação grave no município de Sousa; e em (C) área desmatada e abandonada no município de Sumé, onde se observa ao fundo a vegetação nativa, de porte arbustivo, cuja regeneração está sendo ameaçada pelo desmate.



Figura 24 – Desmatamentos em Picuí (A), Sousa (B) e Sumé (C), 2002.

As queimadas para limpeza de áreas para o uso agropecuário, como os desmatamentos, também são uma prática freqüente. Na Figura 25 Flagrante de uma queimada a noite (A) no Município de Sousa, durante o trabalho de campo em 2002, e o resultado no dia seguinte (B).



Figura 25 – Flagrante de queimada no Município de Sousa, 2002.

A degradação ambiental não ocorre somente devido ao uso agropecuário das terras. A implantação de obras de engenharia pode, sem a observação de critérios técnicos, levar à instalação do processo erosivo, como o observado na Figura 26, originado a partir da construção de estrada rural no município de Sousa. Esse processo é uma ameaça às áreas de vegetação nativa.



Figura 26 – Processo erosivo em estrada implantada no Município de Sousa, 2003.

A mineração, principalmente o garimpo, também é uma atividade altamente degradadora do meio ambiente. Na Figura 27, em (A) se efetua a Extração do quartzo rosa. A maior parte dos garimpos se concentra no município de Picuí, e são na maioria dos casos explorados por ex-agricultores, que perderam suas terras pela degradação dos solos. Com a exaustão do garimpo e, em geral, sem restauração do ambiente degradado, resta ao garimpeiro abandonar a área, como procedido no garimpo de columbita, observado em (B), e, em seguida, abrir novas frentes de trabalho para a exploração do minério, ou em não tendo mais de onde tirar o seu sustento, migrar para os centros urbanos.



Figura 27 – Atividade de garimpo no Município de Picuí. O quadro ambiental observado no campo traduz uma triste realidade; a realidade do desastre seca construído socialmente. Áreas antes produtivas se

encontram em processos de degradação grave a muito grave, e várias delas já se configuram como núcleos de desertificação. Fica clara a relação desta degradação/desertificação com a falta de políticas públicas, no passado e no presente, que orientassem o agricultor no trato da terra no Semi-Árido. Os diferentes ciclos econômicos, como o do algodão, do sisal, do couro e da pecuária extensiva, foram atividades que em determinado momento trouxeram, além da exploração insana dos recursos naturais, uma falsa riqueza para o campo, um falso desenvolvimento. Na realidade, silenciosamente, deu-se a construção de um cenário de riscos a desastre seca, com a degradação do meio ambiente e o empobrecimento do setor rural dos minifúndios, hoje excluídos da chamada sociedade ruralista. Esta realidade nua e crua está bem explicitada nas fotos da Figura 28. Todas estas áreas (A, B, C, D, E e F) já foram produtivas, de uso agrícola, com desenvolvimento de culturas e da pecuária, mas hoje se encontram em diferentes níveis de degradação, algumas se enquadram no nível “Muito Grave” (MORAES NETO, 2003): (A) Picuí; (B) Sousa; e (C) Sumé. Estas evoluirão rapidamente para os chamados núcleos de Desertificação, como os encontrados em Picuí (D), Sousa (E) e Sumé (F), caso não haja medidas emergenciais de recuperação, baseadas em políticas públicas adequadas para o Semi-árido e não em “projetos mirabolantes” (soluções ímpares) que só trouxeram mais devastação, como o da algaroba em área de florestamento (Figura 29). Atualmente a algaroba é considerada uma praga pelo homem rural, pois seu melhor desenvolvimento se dá nas áreas aluviais, e por ser uma planta altamente consumidora de água está colocando em risco a maioria dos aquíferos aluvionares.

A - Picuí



B - Sousa



C - Sumé



E - Sousa



F - Sumé



Figura 28 – Degradação Ambiental em Picuí, Sousa e Sumé, 2002-03.



Figura 29 – Algaroba em área de florestamento em Sumé.

Durante os trabalhos de campo constatou-se que a vegetação da caatinga tem um alto poder de recuperação, principalmente em áreas onde os níveis de degradação não são tão extremos, e a pressão demográfica é baixa. Espécies como a Jurema, o Marmeleiro, o Pereiro, a Catingueira e o Pinhão, tendem a ocupar de forma não-homogênea essas áreas. Às vezes podemos encontrar a predominância de uma ou duas espécies, sendo que as dominantes, por ordem são a Jurema, o Marmeleiro e a Catingueira.

A recuperação vegetal observada não indica uma recuperação imediata do meio ambiente. Este processo de regressão se encontra em constante perigo, pela volta do desmatamento das espécies arbustivas, por não serem áreas protegidas, pela pecuária extensiva, pois são áreas de interesse aos criadores de animais devido a esta recuperação da vegetação e também pelos processos naturais, como a erosão dos solos pelas chuvas. Durante o período de seca essas espécies citadas perdem suas folhas, e geralmente as primeiras chuvas são torrenciais. Como o solo está desprotegido, pois as gramíneas e as herbáceas ainda não se desenvolveram, o risco da erosão laminar e por sulcos em relevo declivoso ainda é alto. Ademais, estas chuvas além de carrearem os solos superficiais, também levam grande parte dos detritos orgânicos (folhas e gravetos secos) matéria prima essencial na formação dos solos. A pecuária caprina extensiva também é um alto risco para estas áreas, pois o bode durante a seca praticamente come todo o detrito orgânico.

A pseudo-recuperação natural do meio ambiente pode ser observada na análise temporal das imagens TM/Landsat do Cenário (Figuras 30, 31 e 32),

como mostrado por Moraes Neto (2003), por meio de Composição⁹⁴ multiespectral ajustada das imagens IVDN (Índice de Vegetação da Diferença Normalizada) das imagens TM/Landsat de 1984 (a) e 1999 (b). No entanto, áreas antes mais preservadas começam a sofrer uma pressão demográfica grande, pela migração das atividades agropecuárias, e principalmente pelo extrativismo, como mostra as imagens: no município de Picuí (b), ao longo de toda a sua porção leste e na porção sudoeste; no do município de Sousa (b), principalmente nas partes norte, nordeste e leste; no município de Sumé (b) nas porções centro-norte, noroeste e leste-sudeste.

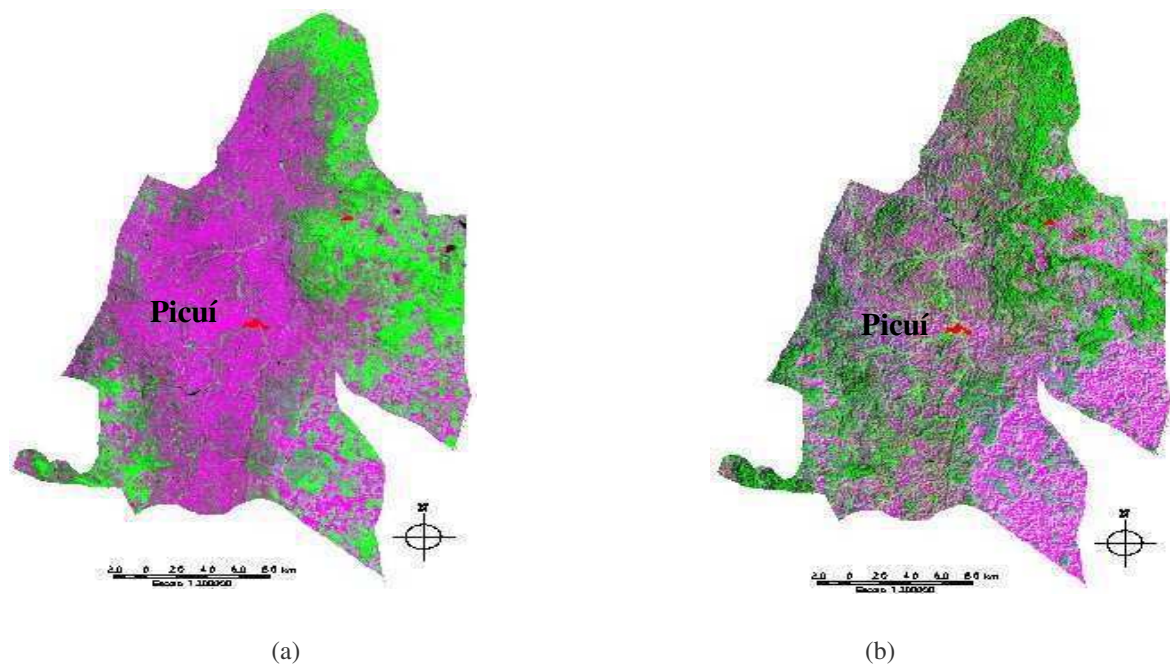


Figura 30 – Composição multiespectral de imagens de Picuí: (a) 1984; (b) 1999.
(Fonte: MORAES NETO, 2003).

⁹⁴O verde claro representa áreas de vegetação sem estresse hídrico; o verde mais escuro uma vegetação com estresse hídrico; o magenta mais forte representa áreas com predominância de solo exposto com uma cobertura vegetal muito rala; o magenta mais claro representa as áreas de uso do solo agrícola, ou áreas onde a vegetação começa a se recuperar.

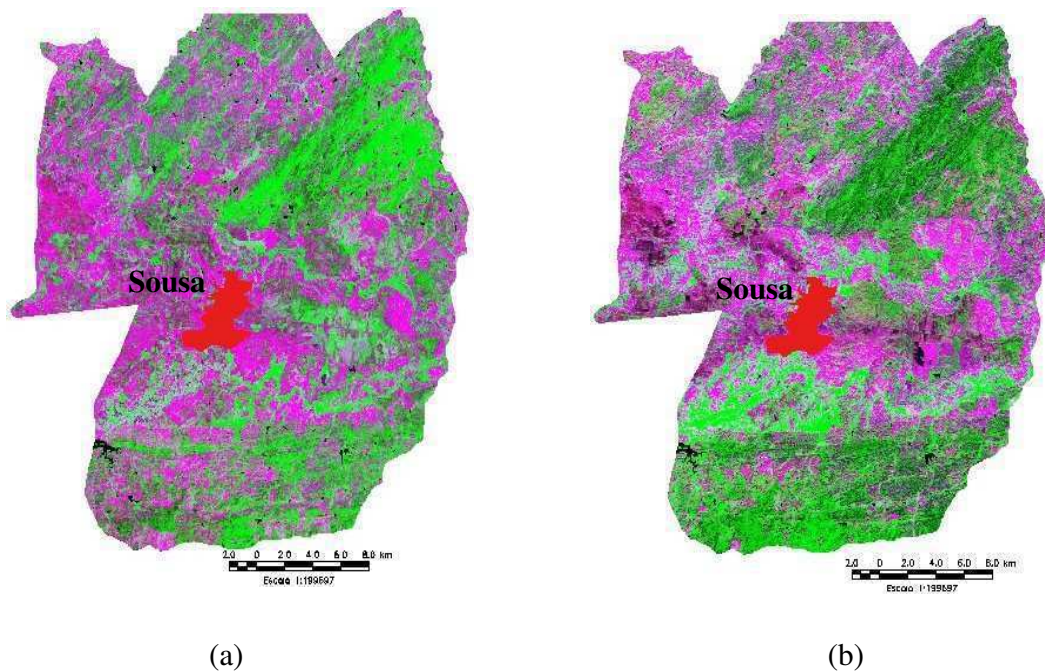


Figura 31 – Composição multiespectral de imagens de Sousa: (a) 1984; (b) 1999.
(Fonte: MORAES NETO, 2003)

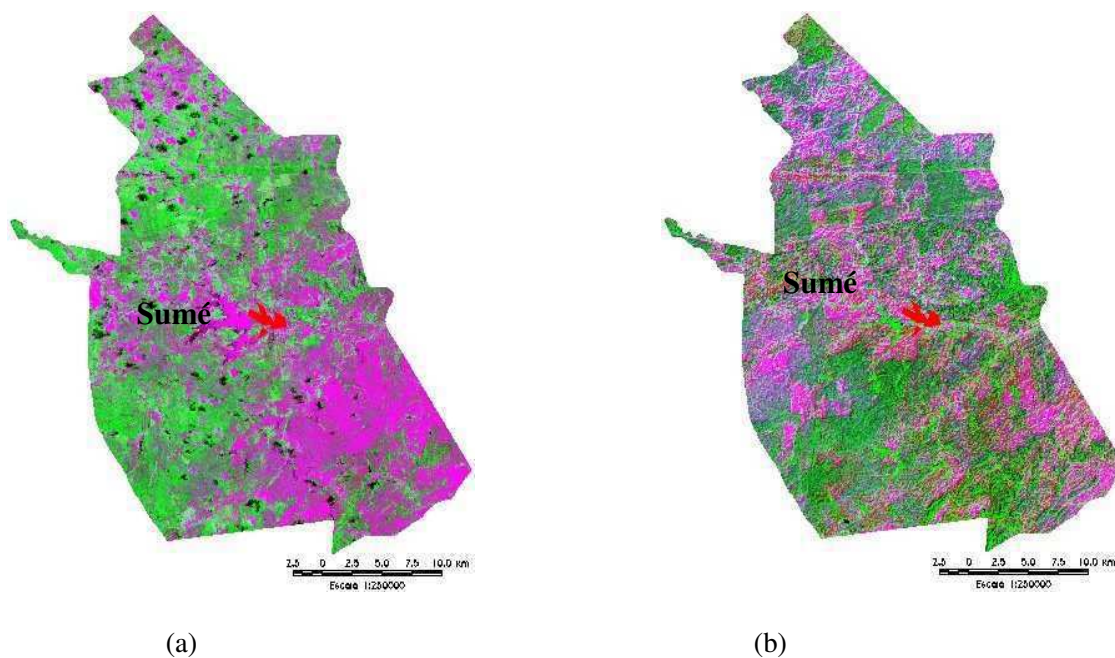


Figura 32 – Composição multiespectral de imagens de Sumé:(a) 1984;(b) 1999.
(Fonte: MORAES NETO, 2003).

4.7 - Políticas públicas X não-convolução

A ótica da construção social do risco a desastre incorpora, na análise deste, aspectos físicos, naturais, sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais, contextualizados historicamente, de forma a não só recepcionar os conceitos matemáticos, mas explicar a convergência de variáveis e como estas se mesclam, possibilitando uma reação em cadeia, em trocas e influências que modulam a imagem do desastre.

A partir de Cardona (2001) o conceito de convolução permeia o estudo de desastre. Duas funções, a ameaça (A) e a vulnerabilidade (V), em convolução ($A*V = R$) dão origem a uma terceira função, o risco a desastre (R). Este é concebido como resultado variável, dinâmico e cambiante, consequência da simultaneidade e interação de dois fatores relativos à população alvo, a ameaça (fator externo) e vulnerabilidade (fator interno).

A função ameaça (A) ao transladar sobre a função vulnerabilidade (V) é transformada e transforma a comunidade, os impactos, as perdas, a resiliência, a preparação para desastre, as respostas e a reconstrução.

Conseqüentemente, a convolução entre a ameaça e a vulnerabilidade não se reduz à mera simultaneidade espacial e temporal, ou a sobreposição de funções, mas transcende a seus contornos e transforma ambos os fatores.

Dessa forma, a convolução, que na matemática é uma ferramenta que permite a relação de produtos de funções, vem no estudo de desastre fundamentar a interação da ameaça com a vulnerabilidade da população exposta, na medida em que ressalva que o risco de desastre não é explicado pela simples ocorrência de um fenômeno ou coincidência no espaço e tempo da ameaça com a vulnerabilidade, mas como seqüência de uma transformação progressiva, intercambiante, mutuamente influente, gradualmente desastrosa. Assim a convolução entre ameaça e vulnerabilidade produz mútuas transformações, e delas, consequentemente, o risco a desastre.

De outro modo, pode ser imaginada a redução de riscos a desastre (RR) como produto ou resultante da convolução de políticas públicas (PP) e vulnerabilidades (V), ($RR = PP*V$), que resultaria em transformações em ambos os fatores, com características novas, ora em dinâmica construção e reconstrução de programas e ações, ora na reordenação e redirecionamento de políticas públicas implementadas, ora na prevalência

de vulnerabilidades. Assim se explica e se justifica uma presente, permanente e recorrente exigência de solução de continuidade, com vista a atender às questões de interesse social.

Na gestão de risco a desastre a convolução das políticas públicas e vulnerabilidades é a meta a ser perseguida, a ponto de induzir transformações sociais, econômicas, políticas e culturais. Enfim, transformações comportamentais que venham a construir no imaginário dos atores envolvidos a percepção de prevenção, mitigação, preparação, alerta, emergência e reconstrução, resultando no reforço da resiliência da população e das instituições. Resumindo, ao estimular a convolução de políticas públicas com vulnerabilidade, efetivamente se busca a transformação comportamental da população e das instituições. Transformação que cause a ruptura da situação presente, um romper do *status quo*, uma alteração da normalidade dos dias, uma redefinição dos próprios princípios e antecedentes de origem dos programas, ações e paradigmas. Das equações de convolução relativas a desastres e redução de desastres, a seguir, de certa forma se elabora a convolução de transformações:

$R = A*V$, onde R = risco a desastre; A = ameaça; V = vulnerabilidade.

$RR = PP*V$, onde RR = redução de risco a desastre; PP = políticas públicas; V = vulnerabilidade.

* = convolução: interação; mescla.

Considerando o objetivo maior de redução de riscos a desastre seca, as equações acima e a complexidade de elementos do Cenário, singularidades do Semi-Árido e diversidade de variáveis, é possível colocar que política pública é um vetor essencialmente transformador, de transformação de vulnerabilidades do elemento ou sistema vulnerável, inclusive dela própria, porém com resultados dependentes das condições iniciais (população alvo, vulnerabilidades, ambiente, etc).

$T = T'*T''$, onde T = transformação social; T' = transformação da política pública; T'' = transformação da vulnerabilidade social.

Resta concluir que a sustentabilidade da política pública como vetor de redução de riscos a desastres, ao contrário do que se imagina, não se caracteriza pela

perpetuação de propostas, metas, ações e programas, mas pela exata escolha do público alvo e pelas transformações geradas e, também, na prática de estimular a perceber a gestão de risco a desastre como “janela de oportunidades” para o desenvolvimento humano ou, ainda, fomentar a discussão sobre a oportunidade e pertinência da continuidade da política pública adotada.

Em referência às políticas públicas como fator de redução de desastres, a convolução se aplica, na medida em que, analogamente à construção social dos riscos a desastres, a interação das políticas públicas com a vulnerabilidade de elementos ou grupos expostos a ameaças é condição necessária para a redução de riscos a desastre. Por conseguinte, sob essa ótica, não é suficiente a implementação de políticas públicas para que o risco diminua, mas que essas estejam em convolução com a vulnerabilidade dos elementos ou grupos expostos. Assim, essas políticas devem ser adequadas, direcionadas e implementadas, para que se obtenha resultados na redução de riscos a desastres. Daí ser vital a precisa definição do público alvo e suas condições iniciais, a fim de promover a convolução entre a política pública implementada e as vulnerabilidades, como requisito prévio à redução de risco a desastre.

No Semi-Árido paraibano em decorrência da não-percepção de utilidade na gestão de risco a desastre - prevenção, mitigação e preparação – veio a se priorizar a emergência, vista como reação normal e recorrente pelas instituições governamentais e políticas. Em vista disso, perpetuou-se a prática do “socorro público” e, como resposta aos impactos causados na opinião pública nacional, pelas imagens e notícias de miséria, fome e morte, sacramentou-se a inquestionabilidade das justificativas apresentadas para a solicitação e liberação de recursos públicos, frentes de emergência, abertura de créditos, programas especiais, perdões de dívidas e outras medidas.

A emergência, mesmo recorrentemente empregada, não se efetivou como resultado do planejamento e sistematização de procedimentos. De fato ela foi caracterizada pela improvisação, por ações descontínuas, restritas à determinada seca e nela esgotada. Na realidade, a emergência é mostrada ao longo da história das secas como de sensível utilidade, pois por meio dela os recursos públicos foram liberados, além de benefícios diversos, favorecendo especialmente a grupos mais privilegiados da sociedade local. No entanto, a história da seca no Semi-árido nordestino relata que ao agricultor pobre, mais

vulnerável, restou as frentes de emergência e cestas de alimentos, enquanto os investimentos em propriedades, infra-estrutura hídrica, negócios e empreendimentos foram canalizados para grupos mais fortes política e economicamente, isto é, menos vulneráveis. Muito patente, portanto, a distinta diferença das condições iniciais dos grupos sociais focados pelas ações do poder público. Diferença essa, que viria a influenciar o comportamento social, político e econômico no Semi-Árido nordestino. Particularmente, a resposta de cada grupo às adversidades, nas secas que se seguiram.

Outro aspecto da emergência foi a falta de acompanhamento e reordenação das ações e programas propostos, o que favoreceu o desvio de recursos e a morte por inanição ou abandono das medidas implementadas. Associado a isso, a imprecisão na definição dos grupos vulneráveis ampliou a lista de potenciais beneficiários. Diante disso, ocorreu a inclusão de grupos não tão vulneráveis assim, que ao final acabavam sendo os mais bem aquinhoados ou mesmo os únicos beneficiados. Assim, a escolha do público alvo se encontra diretamente relacionada à decisão política de redução de desastres. Essa escolha pode e deve ser influenciada pela avaliação da vulnerabilidade. No entanto, o confronto de interesses políticos, a definição de prioridades e a voz dos grupos mais fortes introduziram paradigmas que reduziram ou neutralizaram a variável vulnerabilidade como fator determinante. Talvez aí se encontre a explicação da exclusão do agricultor pobre de programas especiais do governo, sob a alegação de que ele não atendia aos requisitos mínimos para a inscrição.

A situação de vulnerabilidade do agricultor pobre é agravada pela fragilidade das associações comunitárias. Nestas, não se apresentando a relação de cooperação entre os associados, devido à imagem de verticalização do pedido de ajuda, não se apresenta a influência da “sombra do futuro” na rotina das associações comunitárias. Não há um compromisso dos associados como responsáveis, mas como beneficiários passivos, na medida em que os projetos vêm de fora e só parcialmente atendem as necessidades da população rural.

Na luta pela sobrevivência diária o agricultor buscou saciar sua fome e sede com os meios e conhecimentos disponíveis. O interesse individual predominou no uso dos recursos naturais. A maximização do resultado individual levou à degradação do solo, a erosão se apresentou, um caso de “tragédia dos comuns”. Não existe a “sombra do futuro”

na relação com o meio ambiente, somente importa a imediata retirada de recursos naturais vitais à sobrevivência. Tal postura não se restringe à subsistência de grupos pobres, mas reflete o imediatismo da exploração capitalista dos recursos naturais, com reflexos diretos na degradação do ambiente.

A degradação dos recursos naturais, o abandono e isolamento da população rural, a falta de perspectivas com o futuro, a inexistência de políticas públicas para o Semi-Árido e os atrativos das áreas urbanas vêm causando o despovoamento da área rural. A migração, em particular dos mais jovens, resultando na baixa renovação das lideranças e a redução da resiliência daqueles que ficam, não estimulando atitudes ativas em prol da prevenção, preparação e auto-ajuda. Em face disso, as redes sociais da comunidade se enfraquecem ou mesmo sucumbem, os laços de vizinhança se desfazem, a “sombra do futuro” se esvai com o tempo.

Exacerba-se a verticalização do pedido de ajuda, desaparece a horizontalidade nas relações de cooperação, ao final restam frustrações e o desapego à atividade rural, reiniciando mais um ciclo de submissão e dependência. Concomitantemente, a persistente normalidade da exclusão social na implementação e operacionalização de programas e ações governamentais, concebidas e rotuladas como “solução definitiva” aos efeitos da seca, prepara o Cenário para mais um previsível e recorrente desastre.

Enfim, os “socorros públicos” trouxeram, além da aparente supressão da “esmola”, as cestas básicas e mais modernamente as bolsas assistenciais. O assistencialismo e o clientelismo se perpetuaram, difundindo seus efeitos sobre o comportamento de grupos vulneráveis, ceifando a auto-ajuda, apagando o imaginário de resistência aos efeitos da seca, reduzindo a resiliência e ampliando a vulnerabilidade. Assim, é oportuna a inserção do ciclo virtuoso da convolução de políticas públicas com as carências dos grupos sociais e institucionais vulneráveis, em oposição ao ciclo vicioso de dependência, vulnerabilidade e desastre, de forma a induzir, entre outros, a transformação comportamental dos atores no Semi-Árido.

CAPÍTULO V

5 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1 – Conclusões

a) As políticas de governo, designadas públicas, e programas setoriais dirigidos ao combate dos efeitos da seca se transfiguraram em mais de duzentos anos decorridos até o presente, no entanto perpetuaram o assistencialismo, a exclusão social, os benefícios clientelistas, e agravaram a situação de pobreza como marcas singulares e comuns;

b) O Governo, responsável por estas políticas e programas direcionados à redução da vulnerabilidade do agricultor pobre, não teve por que ou a quem prestar contas de suas ações e/ou da eficiência das mesmas;

c) A população rural pobre do semi-árido nordestino, pela sua alta vulnerabilidade (insegurança) não tem capacidade por si só de reivindicar políticas públicas; ignora e/ou não faz uso de instrumentos legais para seu benefício, como a exemplo do Ministério Público; e não consegue superar os interesses políticos das elites locais;

d) As políticas governamentais até hoje não tiveram êxito, pois foram concebidas de modo errôneo, sem a participação da população e dos segmentos da sociedade, de cima para baixo, e focaram preferencialmente, como público alvo, os grupos privilegiados com poder econômico e político;

e) As políticas governamentais e as ações/programas emergenciais implementadas acentuaram e acentuam as vulnerabilidades da população rural pobre do semi-árido

nordestino, dados o assistencialismo e o compensatório que debilitaram e debilitam as estratégias de auto-ajuda e enfrentamento das adversidades desenvolvidas pela população;

f) Ao agricultor pobre só restou retirar seu sustento do ambiente, por meio do uso de recursos naturais, juntando-se a outras formas de degradação, associadas a políticas passadas de incentivo a produtos como algodão, sisal e pecuária bovina; sem opção e com o ambiente em volta degradado, não restou-lhe senão migrar para as cidades;

g) A normalidade da pobreza e a inexistência de prevenção antecedem e moldam a indignação da população pobre e a conseqüente emergência, sob a ótica da improvisação e dos interesses políticos;

h) A prevenção de desastre no Semi-Árido não é percebida como “utilidade” pelos atores presentes no Cenário.

i) A falta de políticas públicas para um desenvolvimento sustentado está na base dos padrões dos riscos ao desastre seca, caracterizado pelo social, pelo econômico e pelo ambiental (pobreza + degradação/desertificação do meio ambiente no semi-árido).

5.2 - Recomendações

1. Definir, com a participação de todos os setores e segmentos da sociedade do Semi-Árido, políticas públicas de desenvolvimento sustentado do semi-árido nordestino,

com diminuição de riscos, e que se enquadrem no conceito de transformação da realidade social, econômica, política, cultural e ambiental, definindo e priorizando como público alvo a população camponesa altamente vulnerável do semi-árido. Estas políticas públicas deverão:

- a. Conceber e implementar uma política de educação em todo os níveis para promover a transformação do imaginário dos atores atuantes no Semi-Árido, em particular frente às características ambientais, à seca climática e ao associativismo-cooperativismo;
- b. Construir e difundir um novo pensar sobre a importância, a oportunidade e o resultado sócio-econômico e cultural da construção social de um indivíduo cidadão co-participante da construção de uma sociedade mais democrática e cidadã;
- c. Inserir os conceitos e princípios da prevenção integrada no planejamento do desenvolvimento sustentado regional e mais diretamente no município, por meio de políticas públicas identificadas com a realidade local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AB'SÁBER, A. N. **Sertões e sertanejos**: uma geografia humana sofrida. São Paulo: Revista Estudos Avançados, Universidade de São Paulo, v. 13, n. 36, p. 7-59, maio/ago. 1999.

ADAS, M.; ADAS, S. **Panorama geográfico do Brasil**: contradições, impasses e desafios sócio-espaciais. São Paulo: Moderna, 1998. 596 p.

AGENDA 21. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília: Senado Federal, 1996. 585 p.

ANDA, G. G.; GUENDELMAN, A. F. **De reformas estructurales y reconstrucciones rurales**. Disponível em: <http://www.ric.fao.org/foro/institucionalidad/Pdf/G_y_F.PDF>. Acesso em: 3 maio 2002.

ANDRADE, I. V. **Semi-árido água e sede**: por quê? Recife: SUDENE, 1996. 36 p.

ANDRADE, M. C. **Paisagens e problemas do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1968. 273 p.

_____. **A seca e o combate aos fatores desestabilizadores da economia agrícola do Nordeste**. Campina Grande: Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, ano IV, n. 4-5, p. 33-38, jan./dez. 1985a.

_____. **A seca: realidade e mito**. Recife: Editora ASA, 1985b. 90 p.

_____. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1998. 305 p.

_____. **A problemática da seca**. Recife: LIBER, 1999. 94 p.

ARAGÃO, J. O. R. **Fatos sobre o fenômeno de El Niño e sua relação com as secas no Nordeste do Brasil**. Brasília: Ministério da Agricultura/INEMET, 1989.

ARANTES, R. B. **Direito e política**: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.

ARAUJO, A. E. **Construção social dos riscos e degradação ambiental**: Município de Sousa, um estudo de caso. Campina Grande: Dissertação de Mestrado em Engenharia Agrícola, Universidade Federal da Paraíba/CCT, 2002. 122 p.

ARAÚJO, T. B. **Herança de diferenciação e futuro de fragmentação**. São Paulo: Estudos Avançados, USP, v. 11, n. 29, p. 7-36, jan./abr. 1997.

BARBOSA, M. P.; SANTOS, M. J. SIG e os desastres naturais: uma experiência na região de Sumé, Estado da Paraíba, Brasil. In: Maskrey, A. (ed). **Navegando entre brumas**: la aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al análisis de riesgo en América Latina. Lima: LA RED/ITDG, p. 127-42, 1998.

BARROS, R. P. et al. **A estabilidade inaceitável**: desigualdade e pobreza no Brasil. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0800.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2002.

BERNAL, R. **Las sequías**: desastres considerados como “pequeños” pero grandes en su importancia. San José: EIRD Informa América Latina y el Caribe n. 4, 2001.

BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). **El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe**: Plan de acción del BID 2000. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/ENV/publication/gen_2530_1888_s.htm>. Acesso em: 8 ago. 2002.

BIRD (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial). Informe sobre el desarrollo Mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza, panorama general. Disponible em: <<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/wdrpoverty/>>. Acesso em: 11 out. 2002.

BLAIKIE, P. et al. **Vulnerabilidad**: el entorno social, político y económico de los desastres. Colombia: ITDG/LA RED, 1996.

BNB (Banco do Nordeste do Brasil). **Avaliação do Polonordeste e do Projeto Sertanejo**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil/SUDENE, 1985. 314 p.

BRASIL. **Hidrologia das secas**. Recife: SUDENE, 1972. 126 p.

_____. **Caráter e efeitos da seca nordestina de 1970**. Recife: SUDENE, 1973. 236 p

_____. **As secas do Nordeste**: uma abordagem histórica de causas e efeitos. Recife: Ministério do Interior/ SUDENE, 1981. 118 p.

_____. **A seca nordestina de 79-80**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1983.

_____. **Aspectos do quadro social do Nordeste**. Recife: Ministério do Interior/SUDENE, 1985. 272 p.

_____. **Seminário sobre Desertificação no Nordeste**: documento final. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente/Secretaria Especial do Meio Ambiente. Brasília, 1986. 211 p.

_____. **Os ecossistemas brasileiros e os principais macrovetores de desenvolvimento**: subsídios ao planejamento da gestão ambiental. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1996. 188p.

_____. **Comissão El Niño**: relatório final. Brasília: Senado Federal, 1997. 192 p.

_____. **Manual para a decretação de situação de emergência ou de estado de calamidade pública.** Brasília: Secretaria de Defesa Civil; Ministério da Integração Nacional, 1999.

CAMPANHOLA, C.; DA SILVA, J. G. **Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro:** incorporando a noção de desenvolvimento local. Disponível em: <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/sober/trab365.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2002.

CAMPOS, E. B. **A assistência social vulgarizada:** o avesso do direito. Disponível em: <http://www.nead.unama.br/revista/trilhas/pdf/trilhas21_art6.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2002.

CARDONA, O. D. Evaluación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo: elementos para el ordenamiento y la planeación del desarrollo. In: Maskrey, A. (ed). **Los desastres no son naturales.** Colombia: LA RED/ITDG, p. 51-74, 1993.

_____. **Variables involucradas en el manejo de riesgos:** aspectos técnicos-científicos, sociales y políticos. Lima: Desastres & Sociedad, año 4, n. 6, p. 79-102, ene./jun. 1996.

_____. **La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo:** una crítica y una revisión necesaria para la gestión. Bogotá: CEDERI, jun. 2001.

CARVALHO, A. M. **Políticas públicas, globalização e poder local:** novas tendências. Belo Horizonte: Caderno Geográfico, v. 9, n. 13, p. 5-11, jul. 1999.

CARVALHO, A. W. B. **Conselhos gestores de políticas públicas:** o difícil caminho da participação nos pequenos municípios. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/eventos/st01.htm>>. Acesso em: 6 maio 2002.

CARVALHO, D. M. **Política e exclusão social:** um estudo sobre o município de Cametá/PA. Belém: Gráfica Camutás, 1998. 100 p.

CARVALHO, J. M. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo:** uma discussão conceitual. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, v. 40, n. 2, p. 229-50, 1997.

CARVALHO, O. **Plano Integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste.** Brasília: MINTER/SUDENE, 1973. 267 p.

CARVALHO, R. V. **A seca do Nordeste e a mobilização dos trabalhadores rurais:** atuação dos sindicatos. Cadernos do CEAS: n. 79, p. 19-38, maio/jun. 1982.

C. COSTA, J. **Dinâmicas de exclusão e (re)inclusão social no semi-árido paraibano:** uma análise do Programa Federal de combate aos efeitos da Seca (1998-1999) no Município de Soledade. João Pessoa: Dissertação de Mestrado em Sociologia, Centro de Ciências Humanas/UFPB, 2000. 153 p.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe); BID (Banco Interamericano de Desarrollo). **Un tema del desarrollo:** la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/ENV/publication/publication_2530_2168_s.htm>. Acesso em: 8 fev. 2003.

CHALOULT, Y. **Uma política de legitimação do Estado e rearticulação da pequena produção rural:** o projeto Nordeste. Campina Grande: Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas, ano IV, n. 4-5, p. 61-99, jan. 1984/dez. 1985.

CHARDON, A. C. **La percepción del riesgo y los factores socioculturales de vulnerabilidad.** Revista Desastres & sociedad: La RED, año 5, n. 8, p. 11-34, ene./dic. 1997.

CHAVES, M. B. Vulnerabilidade social y organización ante los desastres naturales en Costa Rica. In Lavell, A. (comp). **Viviendo en riesgo:** comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina. Colombia: LA RED/FLACSO, p. 121-36, 1994

CNE (Conselho Nacional de Economia). O problema nacional das secas. In: ROSADO, V. **Sexto Livro das Secas.** Mossoró: ESAM, 1985.

COELHO, J. **As secas do Nordeste e a indústria das secas.** Petrópolis: Editora Vozes, 1985.

CUTTER, S. L. **Respuestas sociales a los riesgos ambientales.** Disponível em: <<http://www.poam.org/articulos-estudios/fenomenos/respuestas.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2001.

DA COSTA, A. B. **Conceito de pobreza.** Lisboa: Estudos de Economia, vol. IV, n. 3, p. 275-295, Abr./Jun. 1984.

DEMO, P. **Pobreza política como centro da pobreza humana.** Recife: Revista Symposium/UNICAP, ano 3, número especial, p. 5-18, jul. 1999.

DUARTE, R. **Do desastre natural à calamidade pública:** a seca de 1998-1999. Recife: Fundaj, 2002a. 280 p.

_____. **Seca, pobreza e políticas públicas no Nordeste do Brasil.** Disponível em: <<http://www.clacso.edu.ar/~libros/pobreza/duarte.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2002b.

_____. **Secas Episódicas e políticas emergenciais no semi-árido nordestino.** Disponível em: <http://www.ufba.br/~crh/n_32r.htm>. Acesso em: 11 set. 2003.

DUQUÉ, G. **Políticas hídricas:** Prevenção e Assistência no Semi-árido. Campina Grande: Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas/UFPB, ano XIV, n. 11, p. 151-159, jun. 1995.

EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres). **Los desastres naturales y el desarrollo sostenible**: considerando los vínculos entre el desarrollo, el medio ambiente y los desastres naturales (Documento base n. 5). Disponível em: <<http://www.eird.org/esp/varios/documento5.htm>>. Acesso em: 9 ago. 2002.

FERREIRA, L. F. G. **Estrutura de poder e secas na Paraíba (1877/1922)**. Recife: Dissertação de Mestrado em História, Universidade Federal de Pernambuco, 1982. 192 p.

FREIRE, G. **Casa-Grande & Senzala**. 14. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1969. 605 p.

FREITAS, M. A. C. **O estado das águas no Brasil**. Brasília: ANEEL, 1999. 334 p.

FRISCHEISEN, L. C. F. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa**: o papel do Ministério Público. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/PoliticaPublica/LuizaCF.htm>>. Acesso em: 10 ago 2002.

FURTADO, C. **O tempo perdido**. Rio de Janeiro: Revista Ciência Hoje, SBPC, v. 3, n. 18, p. 18-24, maio/jun. 1985.

GAREIS, M. G. S. et al. Aspectos Históricos de las sequías en el Nordeste del Brasil Colonial (1530-1822). En **Historia y desastres en América Latina**. Colombia: LA RED/CIESAS, v. I, 1996.

GOMES, G. M. **Velhas secas em novos sertões**. Brasília: IPEA, 2001.

GONZÁLEZ, P. I. A. et al. **Desastres y salud pública**: un abordaje desde el marco teórico de la epidemiología. Disponível em: <http://www.msc.es/salud/epidemiologia/resp/revista_cdrom/vol76/vol76_2/RS762C_121.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2002.

GUERRA, P. B. **A civilização da seca**. Fortaleza: DNOCS, 1981. 324 p.

GUSMÃO, P. P. **Sistemas municipais de governo e desenvolvimento sustentável na região do semi-árido brasileiro**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp14/gusmao.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2002.

HAQUE, C. E.; BRANCO, A. M. **Vulnerabilidad y respuestas a desastres**: análisis comparativo de estrategias para la mitigación de sequías. Desastres & Sociedad- LA RED, año 6, n. 9, p.35-57, ene./dic. 1998.

HAZIN, A. L. **Pobreza, marginalidade e exclusão**: uma trajetória anunciada. Recife: Revista Symposium/UNICAP, ano 3, número especial, p. 19-27, jul. 1999.

ILLY, H. F. Los desastres Naturales en el contexto de la política, economía y administración pública: estudio del caso de Nicaragua. In LAVELL, A.; FRANCO, E.

Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina: en busca del paradigma perdido. Lima: LA RED/FLACSO/ITDG-Perú, 1996. 520 p.

INPE (Instituto de Pesquisas Espaciais). **Projeto de transposição de águas do Rio São Francisco para o Nordeste setentrional:** análise de eficiência da açudagem nas bacias receptoras. São José dos Campos: INPE/FUNCATE/Ministério da Integração Nacional, (tomo único), mar. 2000. 114 p.

INTERIOR. **Secas:** a luta contra um problema secular. Brasília: Revista Interior, Ministério do Interior, a. II, n. 9, p. 22-27, mar./abr. 1976a.

INTERIOR. **No combate aos efeitos da seca:** o Projeto Sertanejo. Brasília: Revista Interior, Ministério do Interior, a. II, n. 12, p. 4-7, jul./ago. 1976b.

_____. **Secas:** a mesma idade da história do Brasil. Brasília: Revista Interior, Ministério do Interior, a. VII, n. 39, p. 24-29, jul./ago. 1981a.

_____. **Defesa civil:** estratégia de guerra para tempos de paz. Brasília: Revista Interior, ano VII, n. 39, p. 36-38, jul./ago. 1981b.

_____. **Melões na Caatinga.** Brasília: Revista Interior, Ministério do Interior: a. IX, n. 50, p. 20-36, maio/jun. 1983.

KLIKSBERG, B. **La pobreza:** participación popular. Buenos Aires: OIKOS, año III, n. 07, p. 52-9, abr. 1995.

LAVELL, A. Comunidades Urbanas, vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación: una propuesta de investigación-acción para Centroamérica; In LAVELL, A. (comp.). **Viviendo en riesgo:** comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina. Colombia: La Red/FLACSO, p. 69-82, 1994.

_____. La gestión de los desastres: hipótesis, concepto y teoría. In LAVELL, A. **Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina:** en busca del paradigma perdido. Lima: LA RED/FLACSO/ITDG, p. 1-29, 1996. 520 p.

_____. **Um encontro com la verdade:** los desastres em América Latina durante 1998. Disponível em: <www.anglia.ac.uk/geography/radix/resources/allan-lavel-laverdad-anuario98.doc>. Acesso em: 7 jul. 2002.

LEFF, E. **Ecologia, capital e cultura:** racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Ed. FURB, 2000. 381p.

LIMA, J. C. **A teoria do capital social na análise de políticas públicas.** João Pessoa: Política & Trabalho: v. 17, p. 46-63, set. 2001.

LIMA, M. E. O. **Nordeste:** o desenvolvimento para além das oligarquias. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/xxiv-ci/np10/NP10LIMA.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2002.

LOBATO, L. **Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 31, n. 1, P. 30-48, jan./fev. 1997.

MACÊDO, G. B. **Os programas especiais para o Nordeste: o Projeto Sertanejo e o núcleo de Sumé: Paraíba. Campina Grande: Dissertação de Mestrado, UFPB, ago. 1985.**

MAGALHÃES, A. R. **Respostas Governamentais às secas: a experiência de 1987 no Nordeste**. Governo do Estado do Ceará, Secretaria de Planejamento e Coordenação, Imprensa Oficial do Ceará, 1991.

MAMEDE, G. **Hipocrisia: o mito da cidadania no Brasil**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 134, p. 219-29, abr./jun. 1997.

MASKREY, A. **El manejo popular de los desastres naturales: estudios de vulnerabilidad y mitigación**. Lima: OXFAM/ITDG, 1989. 208 p.

_____. Comunidad y desastres en América Latina: estrategias de intervención. In: LAVELL, A. (comp.). **Viviendo en riesgo: comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina**. Colombia: La Red/FLACSO, p. 27-58, 1994.

_____. El riesgo. In MASKREY, A. **Navegando entre brumas: la aplicación de los sistemas de información geográfica al análisis de riesgos en América Latina**. Colombia: ITDG/LA RED, p. 9-33, 1998. 344 p.

MASKREY, A. et al. **O Diálogo Interamericano para a Redução de Desastres**. Lima: LA RED/ITDG, p. 13-28, 1997.

MAZZILLI, H. N. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997. 208p.

MEDEIROS, M. C.; SÁ, A. N. M. **O trabalho na Paraíba: das origens à transição para o trabalho livre**. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, 1999. 130 p.

MELO, J. C. **El Niño e las sequías en el Nordeste de Brasil**. Desastres & Sociedad, LA RED, año 6, n. 9, p. 127-137, ene./dic. 1998.

MORA, L. V. **Políticas públicas hacia el desarrollo sostenible y política ambiental hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo**. Disponível em: <http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_politica_Ambiental/Medio_Ambiente/Políticas_Publicas_Ambiental_02.pdf>. Acesso em: 13 maio 2002.

MORAES NETO, J. M. **Gestão de riscos a desastres ENOS (El Niño Oscilação Sul) no Semi-Árido paraibano: uma análise comparativa**. Campina Grande: Tese de Doutorado em Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande/CCT, 2003. 174 p.

MOURA, C. S. **Vulnerabilidade das terras agrícolas, degradação ambiental e riscos a desastres ENOS no Município de Sumé/PB**. Campina Grande: Dissertação de Mestrado em Engenharia Agrícola, Universidade Federal de Campina Grande/CCT, 2002.

NARAYAN, D. et al. **La voz de los pobres: ¿hay alguien que nos escuche?**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/voices/vol1.htm>>: Acesso em: 8 jan. 2003.

NETO, L. G. **Trajetória econômica de uma região periférica**. São Paulo: Estudos Avançados/USP, v. 11, n. 29, p. 37-54, jan./abr. 1997.

NOGUEIRA, M. V. L. **Uma representação conceitual da pobreza**. São Paulo: Serviço Social e Sociedade, ano XII, n. 36, p. 101-113, ago. 1991.

PALACIOS, G. La agricultura campesina en el Nordeste Oriental del Brasil y las sequías de finales del siglo XIII. In: ACOSTA, V. C. **Historia y desastres en América Latina**. Colombia: v. 1, p. 221-91, 1996.

PALMEIRA, M. J.; LECHNER, F. As mutações sociais e as políticas públicas. 1996. Disponível em: <http://www.violenciasexual.org.br/textos/PDF/mutações_maria_palmeira.pdf>. Acesso em 23 mar. 2003.

PAMPLONA, A. **Public policies in Brazil's northeast: a program**. Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall2000/Armando.Pamplona.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2002.

PINTO, A. T. **O Banco do Nordeste e a modernização regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1977. 158 p.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **La construcción social de la vulnerabilidad**. Disponível em: <<http://www.undp.um.hn/pdf/idh/1999/capitulo2.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2002.

PRADO JUNIOR, C. **História econômica do Brasil** 12. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1970. 355 p.

REBOUÇAS, A. C. **Água na região Nordeste: desperdício e escassez**. São Paulo: Estudos Avançados, USP, v. 11, n. 29, p. 127-154, jan./abr. 1997.

ROMERO, A. A. **Hacia una cultura ciudadana, como garantía de seguridad humana frente al riesgo y los desastres**. Disponível em: <<http://www.crid.or.cr/crid/ESP/SERVICIO/Biblio29.htm>>. Acesso em: 25 set. 2002.

ROMERO, G.; MASKREY, A. ¿Cómo entender los desastres naturales?. In MASKREY, A. (comp.). **Los Desastres no son naturales**. Colombia: LA RED/ITDG, p.1-7, oct. 1993.

SANTOS, D. F. **Experiências de trabalhadores na seca**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1999. 99 p.

SANTOS, M. L. **Políticas públicas econômicas e controle**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, a. 40, n. 158, p. 265-78, abr./jun. 2003.

SARAIVA. **Interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

SILVA, E. P. **Estudo da vulnerabilidade sócio-econômico-ambiental e os riscos a desastre ENOS (El Niño Oscilação Sul) no Município de Picuí/PB: um estudo de caso**. Campina Grande: dissertação mestrado, UFCG/CCT, ago. 2002.

SODRÉ, N. W. **História da burguesia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2. ed., 1967. 404 p.

TEIXEIRA, E. C. **Movimentos sociais e conselhos**. Disponível em: <http://www.hipernet.ufsc.br/foruns/crianca_e_adolescente/documentos/movsoc.htm>. Acesso em: 10 maio 2002.

UMAÑA, M. J. **Las sequías: un fenómeno recurrente**. Disponível em: <<http://www.coreca.org/vulsac/documentos/SEQUIA.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2002.

XAVIER, J. A. **Desastres, desarrollo y políticas públicas regionales en el Nordeste de Brasil**. Disponível em: <<http://www.desenredando.org/public/libros/1996/cer/>>. Acesso em: 3 mar. 2003.

WILCHES-CHAUX, G. La vulnerabilidad global. In: MASKREY, A. (comp.). **Los desastres no son naturales**. Colombia: LA RED/ITDG, oct. 1993.

WILHITE, D. A. **Uma metodologia para a preparação do combate aos efeitos da seca**. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/tropico/desat/js050799.doc>>. Acesso em: 20 mar. 2002.