

ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL PARA RESPONDER A IMPACTOS DE VARIAÇÕES CLIMÁTICAS: A EXPERIÊNCIA DA SECA NO NORDESTE DO BRASIL

*Antônio Rocha Magalhães**

*José Rosa Abreu Vale***

*Antônio Bezerra Peixoto****

*Antônio de Pádua Franco Ramos*****

Resumo: O estudo avalia como o Governo Brasileiro, em seus vários níveis, se organiza para planejar e implementar políticas de combate aos efeitos das secas. A análise poderá ser útil para o reexame das políticas de respostas aos impactos climáticos, não só do Brasil, como dos países em desenvolvimento, considerando-se a possibilidade de aumento na frequência de variações climáticas ao redor do mundo. No retrospecto histórico, a análise parte das primeiras iniciativas, no final do século XIX, e se estende até a última seca registrada, a chamada "seca verde" de 1987-88. Identifica diferentes ênfases no enfrentamento dos impactos climáticos anômalos, destacando a fase hídrica, a fase ecológica e a fase do desenvolvimento econômico. Detalha nesta o ciclo do desenvolvimento rural integrado e seus desdobramentos. Examina a seguir, particularmente, os eventos registrados nas décadas de setenta e de oitenta, quando o diagnóstico passa a incorporar a variável social no contexto do problema meteorológico, ecológico e econômico das secas. Sob a nova ótica, as ações emergenciais não podem constituir-se esforço isolado e improvisado durante as secas. Devem, ser realizadas dentro de escopo mais amplo, como resultado do desenvolvimento político, de forma a refletir necessidades conscientes e reclamadas pela população. Devem, por igual, ser parte de uma ampla proposta de desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente sustentável.

* Agrônomo e economista.

** Técnico em Comunicação Social e Ciências da Religião.

*** Agrônomo.

**** Advogado e Técnico de Administração.

1. INTRODUÇÃO

As secas periódicas, no Nordeste brasileiro constituem um fenômeno de grande importância sob os aspectos meteorológicos, econômicos, sociais e ambientais. Seus impactos sociais são amplamente enfatizados em função das características próprias da organização social da sociedade nordestina. (HALL, 11). Alguns artigos neste volume enfocam impactos sociais, econômicos e políticos das secas. (FRAGA, 6; BARREIRA, 2; CARLEIAL, 3).

Outros estudos realizados nos últimos anos destacam os diversos impactos das secas do Nordeste sobre a economia e a sociedade. (MAGALHÃES et alii, 13 e FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 7, entre outros).

Apesar da crescente literatura sobre impactos das secas, é necessário que se dê continuidade às pesquisas nessa área, para que se aprofunde o conhecimento dos processos e mecanismos de desenvolvimento desses efeitos. Esse conhecimento será necessário ao desenho de estratégias mais eficazes para enfrentar o problema, em termos de respostas sociais e governamentais.

Neste trabalho, pretende-se avaliar como o Governo brasileiro, em seus vários níveis, se organiza para planejar e implementar políticas de combate aos efeitos das secas. A análise da experiência brasileira poderá ser útil para o reexame das políticas de respostas aos impactos climáticos, não só do Brasil como dos países menos desenvolvidos, em geral.

A próxima seção faz um breve retrospecto histórico sobre a organização do Governo brasileiro para enfrentar o problema das secas. Em seguida analisa-se a experiência mais recente do Estado do Ceará, especialmente durante a seca de 1987, discutindo-se os seus resultados. Finalmente, tenta-se extrair algumas lições, com vistas à identificação de subsídios para o aperfeiçoamento das respostas governamentais e da sociedade aos fenômenos climáticos.

2. RETROSPECTO HISTÓRICO: RESPOSTAS GOVERNAMENTAIS ÀS SECAS NO NORDESTE

A seca do Nordeste brasileiro tornou-se um problema de política governamental a partir da segunda metade do século passado, especialmente depois da grande seca de 1877. Antes disso era ralo o povoamento do interior e, embora fosse grande o sofrimento das pessoas afetadas, a classe política do País não estava sensibilizada para o problema.

Na seca de 1877 foi gigantesca a mortandade da população. FURTADO (8), no seu estudo sobre a Formação Econômica do Brasil, estima que podem ter morrido cerca de 500 mil pessoas. A agricultura e a pecuária foram severamente impactadas.

Inaugurando um tipo de reação emocional e política ao problema, o então Imperador D. Pedro II comprometeu-se a vender as pedras de sua coroa antes que um único nordestino morresse de fome. Muitos morreram, mas a coroa está intacta no Museu Imperial de Petrópolis.

O Imperador, entretanto, nomeou uma Comissão Nacional de Inquérito, que estudou a questão das secas, viajou pelo Nordeste e produziu um conjunto de recomendações envolvendo construção de açudes, perfuração de poços, construção de um grande canal para levar as águas do rio São Francisco às áreas mais secas do Ceará, bem como construção e melhoria de estradas, ferrovias e portos para facilitar a fuga das populações em época de seca.

Nesse mesmo período, inaugurou-se também o comportamento da memória curta. Tanto o Governo como a sociedade, ao retornarem as chuvas, esqueceram as recomendações, comportamento que continuou pelas décadas seguintes (ROBOCK, 16).

No período de 1904-06 foram realizadas três missões técnicas às áreas afetadas pelas secas, com resultados pouco significativos. Em 1906, entretanto, o Governo Federal resolveu criar uma instituição permanente para tratar do problema, o que sem dúvida representou uma resposta da maior importância. Foi criada, nesse ano, a Superintendência dos Estudos e Obras Contra os Efeitos da Seca. Mais ou menos nessa época se inaugurava a primeira grande obra hídrica, o famoso açude do Cedro, em Quixadá, no Ceará. Essa Superintendência teve um papel destacado. Em 1909 foi

transformada na Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS) e, posteriormente, em 1918, em IFOCS — Inspeção Federal de Obras Contra as Secas. Em 1945 a IFOCS passou a ser denominada Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), permanecendo como tal até os dias de hoje.

O DNOCS e seus antecessores tiveram um papel muito importante na realização de estudos de recursos naturais do Nordeste e na implantação de uma infra-estrutura hídrica que propiciou o armazenamento de 22,0 bilhões de metros cúbicos de água espalhados em centenas de açudes em todo o Nordeste, constituindo-se um elemento importante no abastecimento de água, para uso humano e animal, em épocas de seca e chuvosas.

Na literatura sobre as secas do Nordeste essa fase de predomínio do DNOCS é conhecida como fase hídrica, pois a armazenagem de água era o elemento fundamental da estratégia de combate aos efeitos da seca. Essa estratégia teve o seu auge no período 1918-22, quando a eleição de um Presidente da República, oriundo do Nordeste, no caso Epitácio Pessoa, assegurou a definição e execução de um amplo programa de obras para além dos anos de seca. A mudança seguinte de Governo, entretanto, com a eleição de um presidente não-nordestino, interrompeu a prioridade às obras de combate às secas no Nordeste, com a sua paralisação definitiva. Algumas dessas obras foram retomadas 50 anos depois.

Embora salientando o papel desempenhado pela infra-estrutura hídrica e de transportes, criada pelo DNOCS, é reconhecido que faltou um elemento fundamental: o uso da água acumulada para promover a produção agrícola e a geração de renda, através da irrigação.

Na verdade, a fase hídrica foi parte da resposta ao diagnóstico parcial que o Governo e a sociedade faziam da questão da seca: o problema é a falta de água, logo a solução é acumular água.

Esse diagnóstico passou a ser questionado a partir da década de quarenta. DUQUE (5), um conhecido estudioso dos problemas do Nordeste, defendia a estratégia de disseminação de culturas xerófilas, como forma de reduzir o efeito das secas sobre a agricultura. Sua estratégia ambiental foi incorporada às políticas de apoio à agricultura, tais como crédito rural e assistência técnica, com o objetivo de promover e incrementar o plantio do algodão mocó, da palma forrageira, de pastagens resistentes e outras plantas xerófilas. Ainda hoje existe preocupação nos órgãos de pesquisa

no sentido de desenvolver e difundir o uso dessas culturas, inclusive com a introdução de plantas oriundas de outras regiões e países, como a algaroba, milheto, sorgo, jojoba e soja, entre outros.

Da mesma forma houve a preocupação de promover e adaptar a criação de animais mais resistentes às secas, especialmente caprinos e ovinos. Essa preocupação coincide com a chamada fase ecológica, resposta política ao diagnóstico ampliado da problemática nordestina, que à falta d'água incorporou, ainda que parcialmente, a questão ecológica. Para isso, não foi necessária a criação de novas instituições. O próprio DNOCS, onde militava Guimarães Duque, assumiu essa idéia, que em maior ou menor grau passou a ser aceita pelas instituições existentes de apoio à agricultura.

Contudo, uma nova era se iniciava no limiar dos anos cinqüenta. Na década anterior fora criada a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), destinada a aproveitar o potencial hidrelétrico do rio São Francisco. Ainda hoje a CHESF é a grande supridora de energia elétrica no Nordeste.

Com a CHESF, foi despertado na Região o sentimento de que o grande obstáculo à industrialização, que é a falta de energia, seria removido.

Aos poucos, o diagnóstico sobre a problemática do Nordeste evoluiu para se reconhecer que a excessiva dependência do setor agrícola e o reduzido tamanho e obsolescência do seu parque industrial, ao lado do isolamento da Região em relação ao resto do Brasil, são as causas da vulnerabilidade do Nordeste às secas. Em outras palavras, a necessidade de crescimento econômico se incorporava ao diagnóstico do Nordeste como uma dimensão decisiva. O Nordeste é vulnerável às secas porque é subdesenvolvido. É preciso aproveitar suas potencialidades em prol do desenvolvimento econômico ou, mais especificamente, do crescimento econômico.

Ainda na década de quarenta, tornou-se patente a preocupação com o aproveitamento do potencial da grande bacia hidrográfica do rio São Francisco, que atravessa uma larga área do sertão nordestino. Em 1948 foi criada a Companhia Vale do Rio São Francisco (CVSF), que sofreu sucessivas transformações posteriormente: Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), em 1967, e Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), já na década de setenta.

O DNOCS, como a CODEVASF, resulta de um processo de metamorfose institucional que reflete uma característica inerente da política governamental no Nordeste: a falta de continuidade, o desejo de cada nova instituição imprimir a sua própria marca. Como se verá adiante, a partir da década de setenta houve deslocamento da preocupação com as mudanças na forma das instituições, que passa a recair sobre a definição e redefinição de programas e ações específicas, todos, geralmente, de vida relativamente curta.

Outra resposta política veio com a criação do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), durante a seca de 1951-53. Abandonava-se o ciclo de transformações do IOCS-IFOCs-DNOCS, que caracterizou a fase hídrica, dando continuidade ao processo iniciado com a CHESF, de criar instituições voltadas para atender as demandas do crescimento econômico.

O BNB deveria ser um banco de desenvolvimento, voltado para financiar projetos de interesse para o crescimento econômico da Região. Para isso, usaria um terço dos 3% da Receita Tributária Federal que compunham os recursos destinados ao Fundo das Secas pela Constituição Federal.

Ao lado de sua atividade de financiamento, foi criado no BNB o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), que deu grande contribuição ao conhecimento da economia regional, merecendo destaque o trabalho (ROBOCK, 16) que traçava um quadro bastante abrangente dos problemas das secas e da economia regional. Dos trabalhos desenvolvidos pelo ETENE surgiram elementos e propostas para a criação, em 1956, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Este grupo de trabalho elaborou um documento histórico e ainda atualizado, denominado "Uma Política para o Desenvolvimento do Nordeste", o qual consolidou o diagnóstico do problema nordestino como de subdesenvolvimento e de desigualdades em relação às regiões mais desenvolvidas do País.

O relatório do GTDN estava destinado a provocar grande impacto na formulação de políticas governamentais para o Nordeste. Quando, no final da década de cinquenta os bispos da região, sensibilizados pela grande seca de 1958, pressionaram o Governo Federal por novas soluções para o Nordeste, o GTDN forneceu as bases para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, órgão a quem caberia implementar a proposta de desenvolvimento formulada pelo GTDN, composta de quatro pontos:

- a) promover a industrialização;
- b) estimular a produção de alimentos nas zonas costeiras e áreas úmidas;
- c) reorganizar a economia do semi-árido, promovendo agricultura adaptada;
- d) incorporar a fronteira agrícola, ainda não explorada, da Bahia, Piauí e Maranhão, com a implantação de projetos de colonização.

As ações desenvolvimentistas da SUDENE foram institucionalizadas através de Planos Diretores de Desenvolvimento do Nordeste, aprovados pelo Congresso Nacional e que davam poder à SUDENE de coordenar as ações de todos os Ministérios no Nordeste, além de administrar programas próprios. O poder da SUDENE era tal que o seu superintendente acumulava as funções de Ministro do Planejamento. Com a SUDENE, o Presidente Juscelino Kubitschek, um mineiro, resgatava a dívida que um outro mineiro, o Presidente Artur Bernardes, contraiu com o Nordeste, ao interromper bruscamente, em 1922, todas as obras de defesa contra as secas na Região.

Embora não previsto pelo GTDN, a SUDENE implantou, logo no início, um mecanismo de financiamento de projetos privados considerados de interesse para o desenvolvimento do Nordeste. Tratava-se do mecanismo de incentivos fiscais conhecido como Artigos 34/18, atualmente Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR). Através desse mecanismo, empresas do País inteiro podem usar parte do seu Imposto de Renda a ser recolhido ao Governo Federal para aplicar em projetos privados aprovados pela SUDENE. Até hoje, milhares de projetos foram implantados, criando, em função deles, uma nova e eficiente indústria na Região (MAGALHÃES, 12).

Esse mecanismo permitiu à SUDENE estabelecer uma aliança conservadora com as classes empresariais do País e do Nordeste, o que lhe tem dado condições de suporte político. O FINOR tem-se mostrado um instrumento intocável, apesar de muitas tentativas tecnocratas de destruí-lo.

O mesmo não aconteceu com as demais políticas administradas pela SUDENE. Desde o começo, a subordinação da ação dos ministérios federais a uma autoridade regional se mostrou incompatível com a realidade

setorializada da administração federal. Com o advento do regime militar, em 1964, houve grande centralização do poder de decisão em Brasília, o que trouxe um irreversível processo de enfraquecimento da SUDENE. Os Planos Diretores Regionais foram substituídos por modestos capítulos dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e as prioridades passaram a ser administradas a partir de Brasília. Esse processo de centralização foi reforçado com a Constituição de 1967, que retirou a vinculação de recursos destinados ao combate às secas do Nordeste e reduziu as transferências do Fundo de Participação dos Estados e Municípios.

Com a seca de 1970 o Governo Federal, como sempre, viu-se obrigado a fazer alguma coisa. Reduziu pela metade os incentivos fiscais (Artigos 34/18 e posteriormente FINOR) e com os recursos criou o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e Apoio à Agroindústria Canavieira (PROTERRA). Criou também o Programa Plurianual de Irrigação, numa tentativa de complementar as ações realizadas durante a fase hídrica, aproveitando a água acumulada para promover a agricultura irrigada.

Esses novos programas tinham uma lógica. A seca do Nordeste mostra uma região superpovoada. É preciso encontrar alternativas para essa população. De um lado, a irrigação no Nordeste criaria novas oportunidades de renda, imunes à seca. De outro, era preciso abrir caminhos para a população deslocar-se para a Amazônia e, lá, ocupar-se em projetos de colonização que seriam implantados para recebê-los. Um projeto importante foi a construção da rodovia Transamazônica, ligando o Nordeste à Amazônia. Embora conte com muitas realizações, essa estratégia não foi bem-sucedida. A primeira crise do Petróleo, em 1973, decretou o fim dos projetos faraônicos. A necessidade de implantar esses projetos rapidamente levou, com a falta de planejamento, à improvisação e conseqüentemente a erros. Em 1974, a estratégia foi abandonada e os recursos do PIN e do PROTERRA foram destinados a outros programas.

Nessa época, tornava-se conhecida a preocupação de Robert Macnamara, Presidente do Banco Mundial, com a pobreza no mundo. No Brasil, um trabalho escrito por Dirceu Pessoa chamava atenção para o Nordeste rural como o grande centro de produção da pobreza absoluta no Brasil (PESSOA, 15). O diagnóstico do Nordeste incorporava, agora, a variável social: além dos problemas meteorológico, ecológico e econômico, há o problema social que independe da seca. O simples crescimento econô-

mico não vai incorporar a maioria da população em situação de pobreza absoluta. É preciso desenhar estratégias que beneficiem diretamente essa população.

Iniciava-se assim o ciclo do desenvolvimento rural integrado (DRI) e dos programas especiais.

Em 1974 foi criado o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), com base em estudo contratado pelo Ministério do Planejamento. Esse programa não foi bem aceito pela SUDENE, que também reagiu à criação do Projeto Sertanejo, o qual buscava a viabilização hídrica e econômica de propriedades rurais em cada município.

O POLONORDESTE contou com dois aliados importantes, o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que financiaram vários dos seus projetos integrados.

A filosofia do DRI é lógica e consistente: a partir do diagnóstico sócio-econômico de uma área determinada, desenha-se uma programação integrada com todas as ações necessárias para elevar os níveis de produção, produtividade, renda e emprego. A programação integrada envolve componentes de infra-estrutura (estradas, armazenagem e eletrificação), sociais (educação, saúde, saneamento), produtivo (terra, água, crédito, assistência técnica etc.). Na prática, mostrou-se impossível a coordenação de tantos componentes e respectivas instituições. Embora alguns projetos tenham sido bem-sucedidos, o ideal da integração nunca foi alcançado.

Sobre a crítica ao POLONORDESTE e às demais ações realizadas na Região, um amplo esforço de redefinição da estratégia de desenvolvimento do Nordeste foi realizado no começo dos anos oitenta (SUDENE, 18). Comandado inicialmente a partir de Brasília, através de iniciativa do Ministério de Planejamento, envolveu outros ministérios, a SUDENE, o BNB, o DNOCS e o Banco Mundial. Foi mantida a estratégia básica do DRI, procurando simplificar sua coordenação. Apenas os componentes ligados diretamente à produção agrícola permaneceram integrados. Os demais tomariam a forma de grandes programas setoriais. A estratégia de desenvolvimento rural do Projeto Nordeste compreendia a execução dos seguintes programas:

- a) Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), compreendendo ação integrada de terra, água, crédito rural, assistência técnica, pesquisa adaptada, apoio à comercialização e apoio às comunidades;
- b) Programa de Irrigação;
- c) Programa de apoio a Pequenos Negócios Não-agrícolas;
- d) Programa de Educação no Meio Rural;
- e) Programa de Ações Básicas de Saúde no Meio Rural;
- f) Programa de Saneamento Básico no Meio Rural.

A administração do Projeto Nordeste, a nível regional, é de responsabilidade da SUDENE, mas a alocação de recursos permanece em Brasília. Dos diversos programas, o PAPP avançou muito, contando com subprojetos em todos os Estados, apoiados financeiramente pelo Banco Mundial.

O Programa de Irrigação teve também grande impulso, porém foi executado de forma independente do Projeto Nordeste. Foi criado, em 1985, um ministério específico para cuidar da irrigação, com o objetivo de irrigar 1 milhão de hectares no Nordeste*. Os demais programas ainda se encontram em negociação (educação, saúde e saneamento). O Programa de Pequenos Negócios Não-agrícolas não foi iniciado.

No início, o Projeto Nordeste contou com amplo apoio político, com o engajamento de governadores, tecnocratas e representantes de trabalhadores. Seu longo período de planejamento e maturação, entretanto, levou a um desinteresse dos governadores, normalmente voltados para ações que trazem retornos imediatos. Com efeito, o primeiro programa, o PAPP, não foi concluído a tempo de qualquer dos governadores que o apoiaram inicialmente poderem iniciar sua implantação. Para os novos governadores os recursos já estavam assegurados pelo Governo Federal e Banco Mundial, de forma que eles não precisaram emprestar seu prestígio político para viabilizar o Programa. Isso, paradoxalmente, enfraqueceu o Programa. A nível de Governo Federal, em 1985, com a redemocratização através da Nova República, os tecnocratas, anteriormente de oposição, identificaram o Projeto Nordeste como fruto do regime autoritário

* O Ministério Extraordinário para Irrigação foi extinto em janeiro de 1989 e o Programa de Irrigação passou a ser executado pelo Ministério da Agricultura.

anterior e que, portanto, deveria ser combatido. Surgiu em Pernambuco o Movimento Muda Nordeste, cujo objetivo principal foi o de questionar o Projeto Nordeste e o PAPP. Depois de um ano de discussão, o Muda Nordeste editou um relatório que basicamente valida o PAPP e sugere alguns aperfeiçoamentos. Muito tempo, entretanto, foi perdido e o tom emocional das discussões acabou por criar uma imagem negativa do Programa, sensibilizando, especialmente, alguns técnicos responsáveis pela elaboração do orçamento federal em Brasília.

Em 1988, a nova Constituição Brasileira trouxe uma nova repartição de recursos entre a União, Estados e Municípios. Com menos recursos, e asfixiado pelas dívidas externa e interna, o Governo Federal resolveu cortar gastos, eliminando projetos menos prioritários. No rol desses projetos foi incluído o PAPP. Essa ameaça, entretanto, permitiu que os beneficiários do Programa e os tecnocratas responsáveis pela sua execução promovessem mobilização política que acabou por restaurá-lo quando da aprovação final do orçamento pelo Congresso Nacional.

Entretanto, a execução do PAPP, embora com menor número de componentes, vem mostrando a mesma dificuldade de integração que havia no POLONORDESTE, o que está levando à necessidade de repassar a estratégia de execução do Programa em direção a formas de intervenção mais descentralizadas e validadas politicamente.

O processo de redemocratização do Brasil e a nova Constituição trouxeram novos elementos para repensar a estratégia de desenvolvimento do Nordeste e o problema das secas. Observe-se a reversão do processo de centralização ocorrido no regime militar, com os Estados e Municípios passando a dispor de mais recursos e autonomia para governar. Foi restabelecido o Fundo Constitucional para o Nordeste, envolvendo 1,8% da receita tributária da União para financiar projetos produtivos através do BNB. Ao mesmo tempo, a administração federal deverá, a médio prazo, triplicar seus dispêndios no Nordeste, de forma a atingir o mesmo percentual de participação da população do Nordeste em relação à do País, cerca de 29%, contra 12% atuais.

Em certo sentido misturam-se as ações emergenciais, desenvolvidas durante os anos de seca, com as ações permanentes. Durante a fase hídrica, nos anos de seca, criaram-se grandes frentes de trabalho para a construção de açudes e estradas. Isso coincidia com o que se pensava necessário para tornar o Nordeste permanentemente imune às secas. À medida em

que foi evoluindo o diagnóstico, as respostas emergenciais e permanentes foram se distanciando. Durante as secas é necessário criar empregos, para o que a construção de obras hídricas e de infra-estrutura se adequam, porém, a estratégia de desenvolvimento econômico e social é muito mais complexa. Dada, entretanto, a escassez de recursos humanos qualificados, geralmente os técnicos e os recursos financeiros destinados aos programas permanentes são desviados para programas emergenciais em épocas de secas, o que estabelece uma competição entre os dois tipos de estratégia. A seca acaba impelindo negativamente a capacidade do Governo de executar estratégias de combate aos seus efeitos.

A análise histórica da intervenção do Governo no Nordeste permite tirar algumas conclusões relevantes:

- a) tem havido, ao longo do último século, evolução no entendimento do problema e na formulação e implementação de respostas governamentais ao problema da seca;
- b) a questão da seca não pode ser tratada de forma separada da questão do desenvolvimento regional. A única forma de tornar a população mais resistente à seca é através do progresso econômico de cada família em sua unidade de produção;
- c) apesar dos evidentes resultados positivos das políticas regionais de desenvolvimento e de combate aos efeitos das secas, a população rural continua tão vulnerável quanto antes;
- d) dentre os principais problemas que as políticas governamentais para o Nordeste têm enfrentado, destacam-se:
 - i) falta de complementaridade entre as ações emergenciais, durante as secas, e os programas de desenvolvimento permanentes. Há, freqüentemente, competição entre esses programas, com as ações emergenciais desorganizando as ações permanentes;
 - ii) falta de continuidade nas ações, em função da perda de prioridade quando terminam as secas, o que se manifesta na redução da alocação de recursos pelo Governo Federal;
 - iii) divergência de interesse entre a elite nordestina, que detém o poder político e econômico, e a maioria pobre da população. Na verdade, incapacidade dessas elites de compatibilizar objetivos de curto prazo com os seus próprios interesses de longo prazo, pois se beneficiarão da expansão do mercado com a incorporação da população;

- iv) envelhecimento das instituições, quando não dotadas continuamente dos meios para realizar sua missão. DNOCS e SUDENE, ao enfraquecerem-se por falta de recursos e poder, transformam os seus próprios objetivos corporativistas em principal elemento de sua ação. O BNB, com a escassez de recursos, passa a valorizar sua ação de banco comercial em detrimento da ação desenvolvimentista.
- e) finalmente, cabe reconhecer como muito rica a experiência institucional das políticas contra as secas do Nordeste. A análise de sua evolução e resultados, seus erros e acertos, será subsídio importante para a definição de respostas governamentais e sociais às variações decorrentes de mudanças no clima do planeta.

3. RESPOSTAS EMERGENCIAIS: O CASO DO CEARÁ

3.1. INTRODUÇÃO

Ao longo da história da política governamental, durante as secas, vários tipos de ações emergenciais foram realizados, tendo como objetivo:

- a) criar um fluxo de renda para as pessoas desempregadas pela seca;
- b) garantir o abastecimento de água para consumo humano, em primeiro lugar, e animal;
- c) garantir o abastecimento de alimentos;
- d) dar assistência geral às populações atingidas.

Tradicionalmente, as ações de emergência têm sido planejadas e executadas por órgãos do Governo Federal, de acordo com o Sistema Nacional de Defesa Civil, coordenado, a nível federal, pelo Ministério do Interior, e regional, pela SUDENE, com a participação executiva de órgãos federais como: DNOCS, CODEVASF e outros. No âmbito estadual são coordenadas por Conselhos Estaduais de Defesa Civil e a nível municipal por Comissões Municipais de Defesa Civil. (PESSOA, 15).

Durante a recente seca de 1979 a 1983, as ações emergenciais procuraram evitar as grandes obras, que provocam intensos movimentos de população, estimulam as migrações e separam as famílias. Em 1979 e 1980 as ações foram mais desenvolvidas no interior das propriedades agrícolas, preparando a terra e os proprietários para o retorno das chuvas.

Apesar de provocar poucos movimentos populacionais, essa estratégia foi questionada sob o seu aspecto social, vez que correspondia a uma doação, pelo Governo, aos proprietários de terra, do trabalho realizado pelos empregados do Programa de Emergência. Embora resolvesse o problema no curto prazo, levava, a longo prazo, a um aumento da dependência dos trabalhadores em relação aos donos da terra.

De 1981 a 1983 houve uma mudança de orientação. Foram evitadas as obras no interior de propriedades, exceto obras hídricas, desde que os donos da terra concordassem em permitir o uso da água pelas comunidades. Assim, foram privilegiadas as ações de interesse comunitário, de uso coletivo. Em 1983 cerca de 3 milhões de empregados foram mantidos nas frentes de emergência do Nordeste.

A análise das respostas governamentais durante a seca de 1979-83, a par dos resultados positivos quanto à sobrevivência da população, aponta a permanência de muitos problemas, entre os quais: influência política clientelista na definição e execução das ações; centralização de decisão a nível dos órgãos federais; baixos níveis salariais; incompatibilidade com as ações de longo prazo; falta de participação das populações vulneráveis no processo decisório; desvio de objetivos, com apropriação de resultados por comerciantes e grandes proprietários de terra.

Do lado institucional, no âmbito do Sistema Nacional de Defesa Civil, foram observados problemas como:

- a) os recursos destinados aos Programas de Emergência não são orçados previamente e surgem à medida que a calamidade ocorre. Para o Nordeste, especificamente, os recursos são alocados no Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste — FEANE. Normalmente são insuficientes para atender às necessidades levantadas. Além disso o fluxo de liberação não obedece às programações inicialmente estabelecidas;
- b) os critérios determinantes da distribuição de recursos por Estado muitas vezes são desrespeitados por pressões políticas;
- c) de acordo com o Sistema Nacional de Defesa Civil, a nível Federal e Regional, sua atuação deveria prender-se apenas às programações emergenciais, o que entra em conflito com a idéia predominante nos Estados nordestinos de que o Sistema deveria se preocupar em atacar os problemas decorrentes da seca, de forma preventiva;

- d) a posição da Secretaria Especial de Defesa Civil do Ministério do Interior, unidade hierárquica maior do sistema, ligada diretamente à Secretaria Geral do referido Ministério, longe portanto da Presidência da República, dificulta, de certa forma, sua atuação no caso de ocorrência de grandes calamidades;
- e) despreparo dos Estados para enfrentar o problema, por precariedade da estrutura de defesa civil;
- f) as Comissões Municipais de Defesa Civil não estão bem definidas. As existentes não funcionam.

3.2. A EXPERIÊNCIA DO CEARÁ EM 1987

Em 1987 ocorreu uma seca no Nordeste que ficou conhecida como seca verde. As chuvas cessaram antes que as culturas frutificassem. Apesar da paisagem verde, houve grande queda na produção e desemprego em massa, provocando a necessidade de programa emergencial. Pela primeira vez, refletindo a descentralização administrativa em função da redemocratização do País, os Estados passaram a ter maior responsabilidade dentro do Sistema de Defesa Civil, podendo definir e executar os programas de emergência e influenciar nos critérios para alocação dos recursos federais.

Foi realizado esforço, no Estado do Ceará, no sentido de definir uma estratégia que minimizasse os problemas observados nos programas emergenciais.

3.2.1. Definição das Prioridades

Anteriormente, as obras realizadas durante a emergência, tais como estradas e açudes, eram destinadas quase sempre a beneficiar médios e grandes proprietários rurais, fortalecendo o latifúndio e deixando à margem os ocupantes das pequenas propriedades e a grande massa dos trabalhadores rurais sem terra. Obras, portanto, preconcebidas para aquela oportunidade, descomprometidas com uma programação de longo prazo e só por coincidência sintonizadas com esta, nem sempre sujeitas a uma ampla apropriação social dos seus resultados, embora financiada com recursos públicos.

A primeira inovação adotada consistiu em subordinar a eleição das obras imediatas a uma visão de longo prazo, contando com o concurso das comunidades.

O Estado do Ceará engendrou uma concepção de promoção do desenvolvimento, em que merece destaque a preocupação com o desenvolvimento rural. Este, enfatiza igualmente a preocupação com os assalariados rurais, os produtores sem terra e os pequenos proprietários. Conquanto, até certo ponto especificamente cearense, essa concepção tira partido de concepção preexistente, voltada para a Região e assentada sobre uma filosofia comum a ambas: a busca da eliminação da pobreza absoluta. Trata-se, quanto à segunda, do chamado "Projeto Nordeste", cuja execução está subordinada à coordenação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE, com o apoio dos Ministérios do Interior, Agricultura, Extraordinário para Assuntos Fundiários e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. A afinidade entre ambos os projetos significa, na prática, harmonia de esforços e soma de recursos, bem como, por conta da racionalidade da interação, elevação do rendimento social de cada unidade monetária aplicada.

As políticas de longo prazo consubstanciam-se em diferentes programas, consolidados no Plano de Desenvolvimento do Ceará (CEARÁ. Governador, 4).

Referidos Programas contemplam as ações nas áreas de reforma agrária, irrigação, desenvolvimento de microbacias hidrográficas, aproveitamento racional de recursos hídricos, desenvolvimento de micro e pequenas empresas no interior, educação, saúde e saneamento básico no meio rural, agroindústria, assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária, abastecimento alimentar, desenvolvimento comunitário e outros programas e projetos destinados ao interior do Estado.

O que se espera é que esse conjunto articulado de programas, determinantes de ações de caráter permanente, aumente a resistência das populações interioranas diante das secas, dando estabilidade à pequena produção. Tais programas reúnem respostas (reações) do Governo e da sociedade, para conter os efeitos negativos e para estipular as conseqüências positivas, determinadas por aquelas ações de caráter permanente, dirigidas para as raízes da problemática da seca.

3.2.2. Programa de Emergência

O Governo tinha presente que a calamidade de 1987 atingia 600 mil famílias no interior do Ceará, que o segmento social mais vulnerável é aquele formado por pequenos produtores rurais, com ou sem terra, e que a seca é causa instantânea de interrupção dos seus trabalhos, suprimindo-lhes alimentos, renda e emprego.

Diante deste quadro e considerando a visão do médio e longo prazos contida no Plano de Mudanças*, foi concebido o "Programa de Ações Permanentes de Combate às Secas", condicionador da racionalidade das ações de combate às causas da pobreza rural. Essas ações foram executadas durante todo o ano de 1987 e princípio de 1988, em caráter experimental no sentido de serem aperfeiçoadas para implementação de forma definitiva.

O Programa, tal como os demais do passado, visa, na sua perspectiva imediata, à criação de empregos diretos para a população envolvida, assegurando-lhe remuneração compatível e realizando investimentos permanentes, através de obras hídricas e outras de interesse comunitário. A doutrina subjacente ao Programa, e a ética, consubstanciam-se nos seguintes princípios:

- a) eliminação de toda e qualquer forma de clientelismo político. O recrutamento dos trabalhadores e a seleção das obras são feitos com base em critérios objetivos;
- b) a mão-de-obra paga pelo Programa de Emergência não será utilizada em obras particulares de médias e grandes propriedades. Pequenas propriedades, eventualmente assistidas, só aquelas de até 50 hectares;
- c) participação legítima da comunidade na seleção dos trabalhadores e na identificação de ações a serem desenvolvidas;
- d) eliminação do paternalismo, com o pagamento de salário justo e exigência de período normal de trabalho;

* O Plano de Mudanças, para 1987-91, nasceu de debate, com os diversos segmentos da sociedade, antes das eleições para Governador do Estado do Ceará em 1986, sendo aprimorado após o pleito.

- e) antecipação de ações dos programas governamentais, mantendo a coerência das ações de curto prazo do Programa de Combate às Secas com ações de médio e longo prazos do Plano de Mudanças do Governo;
- f) produção de bens e serviços que sejam apropriados pela coletividade;
- g) transparência: fiscalização pela sociedade, através dos Grupos de Ação Comunitária;
- h) continuidade: as ações realizadas durante a emergência deverão ser concluídas e postas em funcionamento. A esse respeito, são prioritárias para inclusão nos programas normais após o período emergencial.

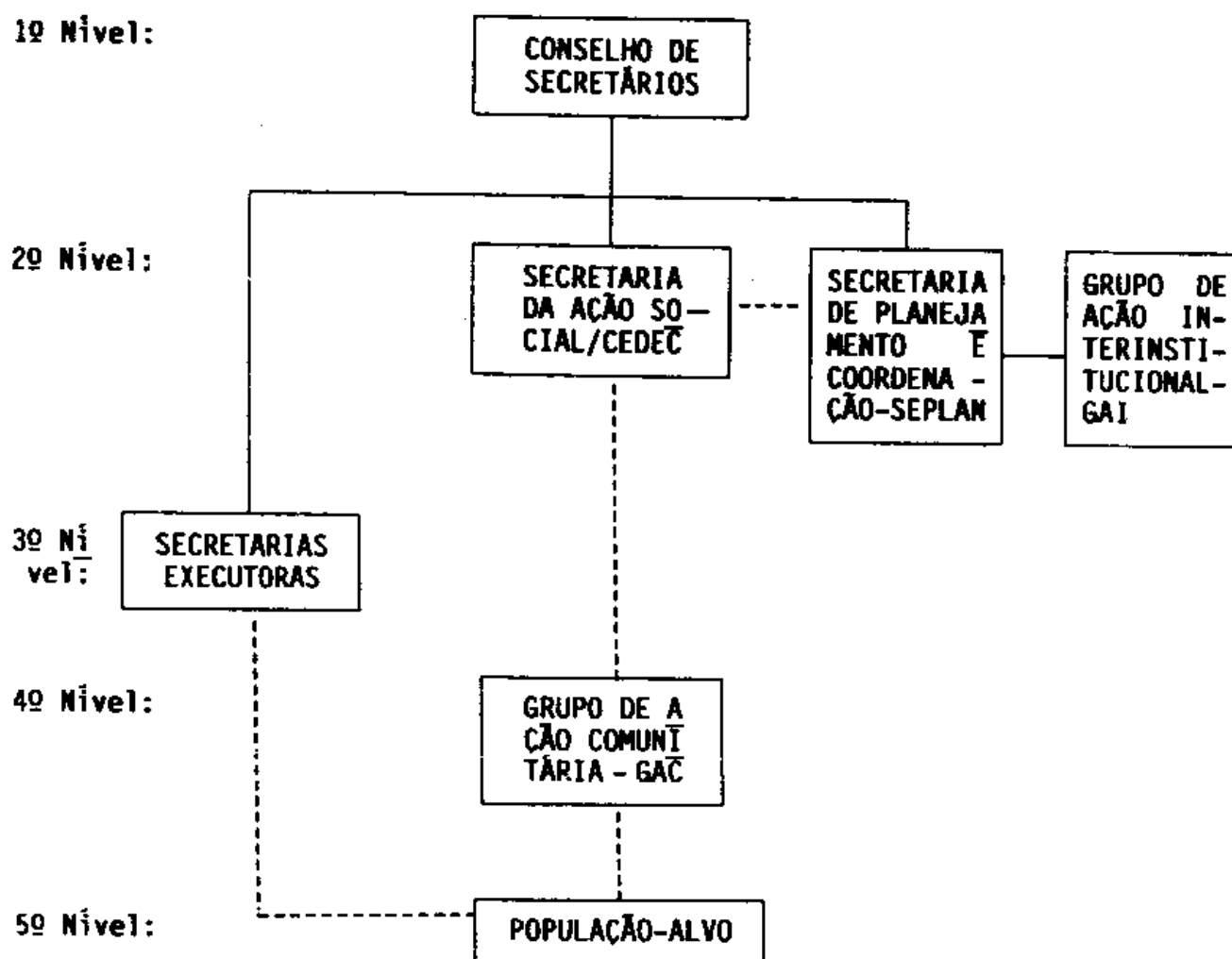
3.2.3. Coordenação das Ações dos Órgãos Estaduais

O modelo de administração do Programa no Estado poderá ser melhor entendido com o organograma que se segue.

Ele adota o princípio habitual, nas práticas administrativas, da descentralização de execução com centralização de controle, mas inova estruturalmente ao engendrar mecanismo de articulação com as comunidades (Ver Seção 3.2.5).

A estrutura administrativa do Programa compreende o Conselho de Secretários, constituído pelos titulares das diferentes secretarias de Estado e presidido pelo Governador. Situa-se no nível de decisão e de controle superiores, cabendo-lhe, nesses misteres, definir e fazer cumprir os princípios e as estratégias de ação. Durante a execução do Programa o Conselho de Secretários reunia-se semanalmente.

A Secretaria de Ação Social coordena a execução do Programa, ou seja, além de suprir o Conselho de Secretários com dados necessários a que este cumpra sua missão, também exerce coordenação, acompanhamento e supervisão diários, encaminha as comissões exploratórias aos municípios assistidos, com vistas à formação dos Grupos de Ação Comunitária e promove o fluxo das demandas das comunidades às diferentes instâncias do Governo. O papel de coordenação atribuído à Secretaria de Ação Social reflete o diagnóstico de que a seca é problema social, não meramente meteorológico ou agrícola.



Legenda:

- 1º Nível — Conselho de Secretários.
- 2º Nível — Secretarias Coordenadoras:
- a. Secretaria de Ação Social e Coordenador Estadual de Defesa Civil;
 - b. Secretaria de Planejamento e Grupo de Articulação Interinstitucional.
- 3º Nível — Secretarias Executoras e seus órgãos vinculados.
- 4º Nível — Grupo de Articulação Comunitária.
- 5º Nível — População-alvo.

À Secretaria de Planejamento e Coordenação cabe elaborar o planejamento físico-financeiro, analisar projetos, identificar fontes de recursos, participar de sua negociação, acompanhar a execução dos projetos, proceder ao controle financeiro, coordenar o Grupo de Articulação Interinstitucional, de que se tratará adiante e, finalmente, realizar o trabalho de avaliação.

O Grupo de Articulação Interinstitucional é um grupo técnico de que participam representantes dos diferentes órgãos da administração direta e indireta, com vistas à integração em nível executivo dos agentes institucionais representados. Esse grupo estuda os problemas e envia às instâncias superiores recomendações sobre como equacioná-los. Por outro lado, procede à integração dos diferentes aspectos, através dos quais se exprimem decisões oriundas das mesmas instâncias.

Cabe às Secretarias Executoras, em conformidade com a competência individual de cada uma, a participação, também, no planejamento específico de suas áreas.

Essa é a descrição sumária de como os órgãos integrantes do organismo governamental se fazem presentes no Programa, com o concurso do universo de suas atribuições, dentro das fronteiras oficiais. Mas o Governo, como é evidente, articula-se com as comunidades a que serve, conforme se tratará na seção 3.2.5. O que vem ao caso é registrar que o intercâmbio Governo—Comunidade se dá através do “Grupo de Ação Comunitária”, criado em cada município, constituído por 12 pessoas, representando as comunidades organizadas, a Prefeitura, a Câmara de Vereadores, o Sindicato de Trabalhadores Rurais, a Igreja, os Clubes de Serviços e o próprio Governo do Estado, este representado por três técnicos de nível superior, pertencentes aos quadros das secretarias de Agricultura e Reforma Agrária, Educação e Saúde, residentes no local, sendo um deles o coordenador.

3.2.4. Integração com o Governo Federal

A articulação do Estado com a União é exercida pelo Governador, conforme o tema, junto ao Presidente da República, Ministros de Estado ou dirigentes de órgãos federais. Também atuam diretamente nesse processo de integração o Secretário de Planejamento, a quem está afeta, em parte, a negociação de recursos, e o Secretário de Ação Social, coordenador da execução do Programa, bem como o CEDEC, através de sua participação no Sistema Nacional de Defesa Civil (SNDC).

A integração com o Governo Federal não é plena. Exemplo disso é a experiência da seca verde de 1987, quando os recursos propiciados por aquela instância do poder foram inferiores às necessidades. Em consequência, o Ceará precisou alocar recursos próprios do Estado para complementar o financiamento do Programa, sacrificando em favor deste outras opções de investimentos públicos. Entretanto, como se conclui de outro trabalho (Ver ARRAES & CASTELAR, 1), os gastos federais ajudam a manter o nível da renda no Estado e impõem positivamente à arrecadação tributária, justificando a participação do Estado, ainda que mínima, no financiamento do Programa.

3.2.5. Participação das Comunidades

Pela primeira vez, as comunidades foram convocadas a participar de diferentes fases do Programa, inclusive da definição das metas localizadas. Com isso, o objetivo era evitar dois equívocos. De um lado, o de as metas serem preconizadas pelo Governo e em seguida impostas de cima para baixo, com as desvantagens de quem tem a percepção técnica (intelectual) dos problemas, mas não a percepção vivencial. De outro lado o equívoco de as metas serem identificadas de baixo para cima, no sentido comunidade—Governo, e, portanto, mescladas por limitações de outra natureza.

A solução consistiu na adoção combinada dos dois métodos, dentro da expectativa de que é possível ultrapassar, pela soma deles, as insuficiências de cada um. Assim, o Governo contribuiu com o “Plano de Mudanças” (1987-91), que nasceu de amplo debate com os mais diferentes segmentos da sociedade, quer durante a fase política que antecedeu às eleições estaduais de 1986, quer em seguida à instalação do governo eleito. Por isso, foi possível fazer do “Plano de Mudanças” o documento matriz ou, como dito antes, balizador das metas do Programa.

As comunidades, ao apresentarem, através dos Grupos de Ação Comunitária, suas reivindicações, para a elaboração do Programa, fizeram-no com o senso do concreto de que se encontra na condição insubstituível de sujeito situado no epicentro do problema na sua múltipla dimensão: climática, econômica, social e ecológica. Sujeito, portanto, do qual, legitimamente, partiram demandas e para o qual, de modo igualmente legítimo, convergiram resultados.

A compatibilização entre o “Programa de Ações Permanentes de Combate às Secas” e o “Plano de Mudanças” não apresentou dificuldades; antes se reduziu a um simples trabalho de seleção de metas objeto das ações.

Além de o Grupo de Ação Comunitária participar da definição das metas localizadas, harmônicas com as grandes linhas do Plano de Mudanças, atuou também:

- a) na definição das áreas críticas nos municípios de sua circunscrição — distritos, vilas e povoados;
- b) no cadastramento dos trabalhadores, em cada área crítica assistida, consoante critérios prévios, segundo os quais era selecionada uma pessoa representante da família (tal como o chefe — homem ou mulher — ou filho arrimo) e escolhidas as famílias mais necessitadas (as dos sem terra, dos assalariados e dos pequenos proprietários);
- c) no acompanhamento da execução dos trabalhos e na fiscalização da execução do capítulo local do Programa, inclusive quanto à coerência com as diretrizes traçadas antecipadamente (tudo isso significou resgatar as prerrogativas da comunidade, restituir a ela direitos originariamente seus).

Da participação da comunidade no Programa podem-se apontar pelo menos as seguintes conseqüências:

- a) satisfação de necessidades coletivas verdadeiras;
- b) destruição do clientelismo político;
- c) transparência da administração do Programa;
- d) possibilidade de a comunidade acompanhar de forma corretiva, se necessário, a execução do Programa, ou seja, criaram-se condições para que a sociedade exercesse um trabalho de auditoria quanto à aplicação dos dinheiros públicos;
- e) como desdobramento, criaram-se circunstâncias para que o homem do campo descobrisse a cidadania e se investisse dela.

É lícito afirmar, em suma, que a participação da comunidade assegurou ao Programa, comparativamente às práticas do passado, um verdadeiro salto de qualidade.

3.2.6. Principais Resultados

O principal resultado foi em termos qualitativos, merecendo destaque:

- a) a possibilidade de execução de uma ação emergencial, capaz de superar as principais dificuldades desse tipo de ação, quer de natureza política, técnica ou financeira;
- b) a viabilidade de utilização de toda a máquina do Estado na execução de uma programação adaptada, porém coerente com seus objetivos permanentes;
- c) o cumprimento de critérios objetivos, independentes de injunções políticas de curto prazo, o que foi possível devido ao processo de redemocratização no Brasil, que permitiu a descentralização do poder e a participação do público-meta;
- d) e, a emergência, no Estado do Ceará, de governantes oriundos de uma nova classe política ligada a valores urbano-industriais, em detrimento de classe política tradicional, ligada à propriedade de grandes áreas de terra.

Sob o aspecto físico, os resultados mostram que os recursos foram gastos eficientemente e de forma a atender necessidades das comunidades vulneráveis no tocante a obras hídricas, comunitárias etc.

A TABELA 1 mostra uma síntese das principais realizações físicas do Programa:

- a) construção de 17.570 obras hídricas e recuperação de outras 1.726, perfazendo 19.296 obras, entre cisternas, poços amazonas/cacimbões, açudes e barragens;
- b) construção de 3.970 obras comunitárias e recuperação de 2.321, o que totaliza 6.291 obras comunitárias entregues à comunidade, destacando-se entre estas os salões comunitários, armazéns, casas de farinha, escolas/grupos escolares e minipostos agrícolas.

Com relação ao fortalecimento da infra-estrutura nas pequenas propriedades o Programa construiu 8.098m de canais de irrigação, instalou 4.077 ha de área irrigada, implantou 573 hortas comunitárias e preparou 79.693 ha para produção de alimentos.

TABELA 1
Estado do Ceará
Programa de Ações Permanentes de Combate às Secas — PAPCS
Principais Realizações Físicas

Obras	Unidade	Operação		Total
		Construção	Recuperação	
Obras Hídricas		17.570	1.726	19.226
- Cisternas	uma	8.710	49	8.759
- Poços Amazonas/Cacimbões	um	8.442	861	9.303
- Açudes e Barragens	um	418	816	1.234
Obras Comunitárias		3.970	2.321	6.291
Intra-estrutura nas Pequenas Propriedades				
- Canais de Irrigação	m	8.098	1.480	9.578
- Irrigação	ha	4.077	—	4.077
- Hortas Comunitárias	uma	573	—	573
- Preparo de Área para Produção de Alimentos	ha	79.693	—	79.693
Melhoria e Ampliação da Malha Rodoviária				
- Bueiros	um	638	13	651
- Passagem Molhada	m	11.514	—	11.514
- Estrada Carroçável	km	758	1.882	2.640

FONTE: Secretaria de Planejamento e Coordenação — Departamento de Programas Especiais - DEPES.

No tocante à melhoria e ampliação da malha rodoviária, foram construídos 638 bueiros e recuperados 13, perfazendo 651; foram construídos 11.514 m de passagem molhada e 758 km de estradas carroçáveis, além de recuperados 1.882 km, o que representa um total de 2.640 km de estradas carroçáveis.

3.3. LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA

3.3.1. Dificuldades e Problemas Institucionais

A seca é fenômeno revelador de todo um complexo de questões econômicas e sociais, que ficam submersas no dia-a-dia, da vida do campo, durante o período de invernos normais. Ela desorganiza o sistema produtivo e concorre para que este não se consolide. A recíproca é verdadeira: a desorganização da economia regional constitui-se circunstância alimentadora das conseqüências adversas da seca. A localização regionalmente circunscrita da estiagem, enquanto fenômeno climático, em área do País ainda sem expressão econômica e desprovida de maior ponderação política, não consegue mobilizar a atenção do poder central com a amplitude e com a intensidade necessária, nem com a exata tempestividade de que carece.

É válido ter em mente, a propósito, que a carência de recursos deveria aguçar o aprimoramento, a nível de cada Estado, dos métodos e meios com que enfrentar a seca.

3.3.2. Mobilização de Recursos

O Ceará conta com grandes dificuldades para gerar recursos internamente. É difícil produzir tributos tendo como base atividades econômicas incipientes. Essa é a mesma situação dos demais estados afetados pela seca.

O Governo Federal, única fonte com a qual se pode contar durante a emergência (as fontes internacionais operam no combate às origens do problema, segundo projetos de longo prazo, portanto em ritmo de normalidade), tem que ser persuadido, em cada oportunidade.

3.3.3. Coordenação

A experiência tem demonstrado que cada unidade federativa regional deve contar com um órgão da defesa civil bem-estruturado, que possa ser acionado com respaldo em similar federal, para enfrentar a seca e outras calamidades, de forma planejada e eficiente, evitando improvisações que só prejuízos trazem aos Estados e às populações atingidas. Mas tem mostrado também, quanto à seca em particular, que o aparato estatal no Nordeste — federal e estadual — deve estar sempre de sobreaviso e ser dotado de predisposição funcional para operar com precisão.

O arranjo organizacional praticado pelo Ceará em 1987 foi eficaz e, por isso mesmo, está sendo analisado e desenvolvido com vistas à sua possível institucionalização, dentro da idéia de que possa ser detonado na circunstância de cada emergência.

Cada qual a seu modo, os demais estados, por sua vez, terão extraído lições da experiência vivida recentemente.

Sabe-se que a sobrevida da estiagem suscita o surgimento de pressões de emergência sobre o dia-a-dia da vida administrativa, com tendência a desorganizá-la, à medida que as estruturas governamentais (estados e municípios) são envolvidas no engajamento contra a calamidade. De qualquer modo, verifica-se certa perturbação no andamento das atividades normais dos órgãos. É necessário buscar uma institucionalização que possibilite a compatibilização das metas de curto prazo com os objetivos de longo prazo e que estes apontem para a solução, através do tempo, as lições decorrentes das carências reveladas em cada estiagem.

3.3.4. Ação Comunitária

Já foi descrito o papel desempenhado pelos grupos de ação comunitária, como “locus” onde se encontram, fazendo os respectivos interesses se harmonizarem, governo e sociedade. Foi descrito, igualmente, o papel enriquecedor da participação das comunidades no Programa, através desses mesmos grupos.

O funcionamento dos grupos de ação comunitária confirmou, segundo a experiência cearense, a capacidade das comunidades de se organizarem e se autopromoverem.

O Estado, ao tomar a iniciativa de promover os direitos das comunidades, explicitados através da participação, se expôs às demandas que daí para a frente passaram a ser exercitadas por elas, até mesmo no tocante à preservação da fidelidade da execução, à concepção do Programa e à sua doutrina.

As comunidades assumiram a prerrogativa de indicar que obras se lhes afiguravam válidas; exerceram vigilância no sentido de que se realizassem obras, cujos resultados fossem passíveis de fruição social *versus* realização de obras em médias e grandes propriedades; reivindicaram a manutenção do nível de remuneração da bolsa de trabalho equivalente ao valor do salário mínimo, bem como a fixação de um calendário de pagamentos dessas bolsas.

No capítulo voltado para os direitos, é lícito prever que doravante as comunidades tenderão a não abrir mão de sua prerrogativa de participar de programas futuros. Este parece ser um aspecto relevante da transformação cultural ensejada pela própria participação. A propósito, registre-se como reflexo político e cultural o surgimento, no seio das comunidades, de lideranças reveladas durante a prática participativa.

No capítulo referente aos deveres, mencione-se a postura profissional das relações entre o poder público e os trabalhadores da Emergência. Destes se exigiram, diferentemente de como acontecia no passado, realizações de tarefas definidas, em jornada de nove horas diárias, de segunda a quinta-feira, e de oito horas, na sexta-feira, dispensando-se o trabalho aos sábados. Durante 15 dias do mês de outubro os trabalhadores foram liberados para se dedicarem à preparação do solo para o plantio.

A percepção do trabalho na Emergência é como um trabalho útil, que rende frutos para a sociedade, a consciência de direitos e deveres nas suas relações com o trabalho e o treinamento em serviço propiciado aos trabalhadores, resultados positivos atribuídos ao Programa.

3.3.5. Do Emergencial ao Permanente

A análise das respostas governamentais à questão da seca põe em evidência o que foi chamado, no corpo deste trabalho, de “comportamento de memória curta”, ou seja, a falta de continuidade, no período de normalidade pluviométrica, das providências preconizadas durante a Emergência.

Com o retorno das chuvas, Governo e sociedade esquecem os propósitos alardeados. Em consequência, as populações rurais mal percebem a diferença entre as agruras gritantes da seca e a miséria silenciosa dos anos normais.

Além disso, os grandes programas, por mais racionais e integrados que sejam, têm demonstrado pouca preocupação em aculturar as suas realizações no contexto institucional e nos dinamismos sociológicos das comunidades locais. Em que pese à habitual retórica participativa, as populações ficam à margem dos processos decisórios, não lhes sendo dado vivenciar, nos projetos de que são parte executora, o potencial de transformação efetiva das suas condições de vida.

A partir dessa dupla constatação, deu-se continuidade ao trabalho desenvolvido durante a Emergência de 1987-88, com a implantação de um programa de municipalização das ações governamentais, através de projetos pequenos e médios. Trata-se de racionalizar, ampliar e melhorar a prestação de serviços públicos básicos, em nível municipal, mediante:

- a) integração das ações das diferentes secretarias de estado, àquelas das prefeituras municipais; e
- b) envolvimento das comunidades locais na seleção, acompanhamento e avaliação de projetos.

O programa tem a vantagem de associar o Governo do Estado, a Prefeitura e entidades representativas das comunidades. A Prefeitura desempenha a função de agente institucional articulador do desenvolvimento do município. Ao Estado compete a definição de projetos. E as populações locais assumem o caráter de agentes do próprio desenvolvimento, assimilando mecanismos, resultados e processos decisórios e avaliativos.

Os projetos previstos no Programa são aqueles de pequeno e médio porte, susceptíveis de provocar efetiva transformação nas condições de vida da população. Eles têm as características de:

- a) ligar-se à prioridade social de combate à miséria;
- b) apresentar viabilidade técnica, financeira e administrativa;
- c) ser capaz de associar, de forma integrada, a atuação de entidades públicas e comunitárias, assim como inserir-se na realidade local como fator de transformação das condições de vida das populações;

- d) desenvolver-se, segundo um processo democrático;
- e) conferir visibilidade à presença do Estado no âmbito do município.

A necessidade de racionalizar a aplicação de recursos e a análise das numerosas demandas oriundas dos municípios levaram a concentrar referidos projetos em quatro áreas programáticas, a saber:

3.3.5.1. Programa de Atividades Produtivas

Destina-se a fomentar toda iniciativa economicamente auto-sustentável, de sorte a multiplicar as oportunidades de ocupação, renda e consumo básico da população. São, assim, priorizados projetos de produção e preparo de alimentos; fabricação de materiais de construção; e confecção de vestuário e artesanato. São incluídas neste campo as ações de capacitação profissional em artes e ofícios para jovens e adolescentes das zonas rural e urbana;

3.3.5.2. Programa de Atenção à Infância e à Adolescência

Visa a assegurar à criança condições integradas de desenvolvimento, oferecendo-lhe nutrição, imunização e estimulação. Esse cuidado inicial é indispensável para garantir, em seguida, a universalização do acesso ao primeiro grau e a permanência do adolescente na escola. A este último são destinados projetos específicos de esporte, lazer e iniciação profissional. Neste campo, desenvolve-se todo um trabalho de integração, mediante a cooperação de agências federais e internacionais (UNICEF), assim como de entidades privadas que lidam com a infância e a adolescência.

3.3.5.3. Programa de Abastecimento d'Água

No domínio do saneamento domiciliar, prioriza-se o fator abastecimento e a prática desenvolvida durante a Emergência no que respeita aos "pontos d'água". Estendendo-se além da execução de obras físicas, comporta o trabalho cultural de mudar as mentalidades em relação à preservação e a correta utilização da água, tornando-se, pois, indispensável o envolvimento das comunidades locais.

3.3.5.4. Programas de Pequenas Obras de Infra-estrutura

As secretarias setoriais recebem numerosas solicitações de pequenas obras destinadas a melhorar a vida cotidiana das coletividades. Por exemplo: passagens molhadas, calçamento de trecho de estradas vicinais, extensão de rede elétrica, casas de farinha, armazéns ou galpões comunitários e outros. A questão básica neste campo reside em avaliar adequadamente essas demandas no seu potencial de integrar-se como fator de multiplicação dos efeitos de outros investimentos.

Abrigam-se sob este programa a extensão de rede associada à implantação de projetos de irrigação, casas de farinha, creches comunitárias associadas a hortas comunitárias, entre outros.

A estrutura funcional do Programa de Municipalização reproduz no essencial aquela implantada informalmente durante a Emergência. Mantém-se, em nível central, o Conselho de Secretários assessorado por um grupo de apoio técnico e, em nível local, institui-se um grupo integrado de articulação de projetos, composto de representantes da Prefeitura, Câmara de Vereadores, entidades comunitárias (sindicatos, instituições religiosas, associações de moradores) e funcionários do Estado no município. O papel do prefeito municipal ganha importância à medida que ele, ou seu representante, passa a ser presidente do grupo, que tem como coordenador executivo um funcionário do Estado. Este último é revezado trimestralmente no posto, para evitar fenômenos de concentração do poder.

4. CONCLUSÕES

A experiência institucional de políticas governamentais para combate aos efeitos das secas no Nordeste brasileiro, em geral, e no Estado do Ceará, em particular, suscita uma gama de problemas, muito comuns nos países em desenvolvimento e em alguns países industrializados, relativos à implementação de ações contra os efeitos de variações climáticas. Por isso mesmo, a análise dessa experiência pode ser útil quando se discute a possibilidade de aumento na frequência de variações climáticas, a exemplo das secas, ao redor do mundo, e a necessidade dos países de aperfeiçoarem os seus sistemas institucionais de planejamento, execução e avaliação das ações de respostas a essas variações climáticas.

A secular evolução da política e das instituições brasileiras voltadas para o combate aos efeitos das secas, de forma emergencial ou permanente, indica alguns problemas de natureza política, em primeiro lugar, mas também social, cultural e econômica. A forma como a sociedade é capaz de perceber a seca é fundamental para influenciar a resposta governamental. A organização social, o sistema produtivo, o domínio do poder, a natureza das elites, o nível cultural e educacional do povo, são variáveis importantes que exercem influência na forma de percepção, na definição das respostas e na apropriação dos resultados das ações de Governo.

Como incorporar o planejamento das ações emergenciais de forma permanente nas prioridades do Governo e como defini-las de maneira consistente com os programas de longo prazo, são problemas de difícil solução, que requerem grande esforço de diagnóstico e de articulação governamental.

No caso brasileiro, isso só está sendo conseguido à medida que a sociedade se torna mais consciente e a grande massa de pessoas pobres, mais afetada pelas variações climáticas, se torna progressivamente mais conhecedora dos seus direitos e com maior capacidade para reclamá-los.

Em síntese, à medida que o sistema político evolui, a democracia se consolida, os direitos de cidadania são respeitados e, dessa forma, os pequenos interesses das elites mais atrasadas, como são aquelas ligadas às grandes propriedades de terra, podem ser contrariados. As ações emergenciais não podem constituir-se esforço isolado e improvisado, durante as secas. Precisam fazer parte de um sistema de planejamento permanente, com adequação institucional e garantia de prioridade contínua, para o que precisa ser validado politicamente. Devem, portanto, ser realizadas dentro do escopo mais amplo, como resultado do desenvolvimento político, de forma a refletir necessidades conscientes e reclamadas pela população; e como parte de uma ampla proposta de desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARRAES, Ronaldo A. & CASTELAR, Luiz Ivan M. Efeitos da seca nas finanças públicas do Ceará, In: MAGALHÃES, A.R. org. **Impactos sociais e econômicos de variações climáticas e respostas governamentais no Brasil**. Fortaleza, UNEP/SEPLAN-CE, 1989 (xerox).
2. BARREIRA, Cesar. Seca: reprodução do poder e rebelião. In: MAGALHÃES, A.R. (org.) **Impactos sociais e econômicos de variações climáticas e respostas governamentais no Brasil**. Fortaleza, UNEP/SEPLAN-CE, 1989 (xerox).
3. CARLEIAL, Liana Maria & OLIVEIRA, Aécio A. Impactos da seca sobre as condições ocupacionais nas áreas urbanas e rurais do Ceará na década de 1980. In: MAGALHÃES, A.R. (org.) **Impactos sociais e econômicos de variações climáticas e respostas governamentais no Brasil**. Fortaleza, UNEP/SEPLAN-CE, 1989 (xerox).
4. CEARÁ, Governador — 1987/91 (Tasso). **Plano de mudanças**. Fortaleza, Imprensa Oficial, 1987.
5. DUQUE, José G. **O Nordeste e as lavouras xerófilas**. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1973.
6. FRAGA, Almir C. & ALMEIDA, Agamenon T. Os Impactos das secas sobre a economia e a produção do Estado do Ceará. In: MAGALHÃES, A.R. (org.) **Impactos sociais e econômicos de variações climáticas e respostas governamentais no Brasil**. Fortaleza, UNEP/SEPLAN-CE, 1989 (xerox).
7. FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, **A Seca Nordestina de 79/80**. Recife, 1983 (Relatório de Pesquisa).
8. FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 6.ed., Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

9. GTDN. Uma política de desenvolvimento econômica para o Nordeste. 2.ed., Recife, SUDENE, 1967.
10. GURGEL, Marcelo. Impactos da seca sobre a saúde e a nutrição no Nordeste brasileiro: análise baseada na mortalidade em 1977-84. In: MAGALHÃES, A.R. (org.) **Impactos sociais e econômicos de variações climáticas e respostas governamentais no Brasil**. Fortaleza, UNEP/SEPLAN-CE, 1989 (xerox).
11. HALL, Anthony L. **Drought and irrigation in Northeast Brazil**. Cambridge, Cambridge University Press, 1978. (Latin American Studies, 29.)
12. MAGALHÃES, Antônio R. **Industrialização e desenvolvimento regional: a nova indústria do Nordeste**. Rio de Janeiro, IPEA/IPLAN, s.d. (Estudos para o Planejamento, 24).
13. _____ et alii. The Effects of climatic variations on agriculture in Northeast Brazil. In: PARRY, L.M.; CARTER, T.T.; KONIN, N.T. eds. **The Impact of climatic variations on agriculture**. Dordrecht, the Netherlands, UNEP/IIASA. Kluwer Academia Publishers, 1988. V. 2, p. 273-380.
14. PESSOA, Dirceu M. Drought in Northeast Brazil: impacts and government response. In: WILHITE, Donald & EASTERLING, William E. ed. **Planning for drought. Toward a reduction of societal vulnerability**. Boulden, Westview Press, UNEP, 1987. p. 471-88.
15. _____. **Espaço rural e pobreza no Nordeste do Brasil**. Brasília, IPEA, 1979. 237 p. (mimeog.).
16. ROBOCK, Stephan. **Desenvolvimento econômico regional: o Nordeste Brasileiro**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1963.
17. SEPLAN/PR/IPLAN/MINTER/SUDENE/BNB. **Anais da reunião de trabalho sobre política de desenvolvimento rural do Nordeste**. Recife, 1984. (Projeto Nordeste, 11).
18. SUDENE. **Projeto Nordeste: síntese**. Recife, SUDENE, 1984.

Abstract: The study is a description of government action, on all levels of Brazil's administrative structure, in designing and implementing policies to cope with the effects of Northeastern droughts. The analysis provides interesting background information for other third-world jurisdictions having to improve their administrative techniques, in preparation for the risks of sharper climatic variations. That analysis starts with a historical review of the successive approaches adopted between the end of the 19th century and the "green drought" of 1987/88: the water-storage stage, the ecological approach, the developmental theory. The latter evolved, via the Integrated Rural Development stage, to a generalized recognition that social factors are separate but equal in importance to all others — meteorological, ecological or economic. It is hoped that in the future will occur a more active and responsive political structure, reflecting people's aspirations, needs and complaints, and coinciding with developmental efforts towards economically viable, socially just and ecologically sustainable progress.