

**XIX FÓRUM BANCO DO NORDESTE DE  
DESENVOLVIMENTO**

**XVIII ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA  
Semiárido Brasileiro e o Desenvolvimento Regional**

**POLÍTICAS PERMANENTES DE CONVÍVIO  
COM A SECA**

**(Exposição Realizada por Otamar de Carvalho, em  
Fortaleza, no Dia 18.07.2013)**

# **ROTEIRO DA PALESTRA**

## **INTRODUÇÃO**

**1. AS SECAS COMO PROBLEMA FÍSICO E COMO EXPRESSÃO DE PROBLEMAS HUMANOS**

**2. AÇÕES E REAÇÕES DO GOVERNO À OCORRÊNCIA DAS SECAS**

**3. O SENTIDO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE COMBATE E/OU CONVIVÊNCIA COM AS SECAS**

**4. SISTEMA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E AVALIAÇÃO**

**5. RECOMENDAÇÃO OPORTUNA.**

# INTRODUÇÃO

**As políticas de combate e/ou convivência com as secas precisam ter continuidade, mas não necessariamente permanência. Isto porque a realidade é mutável.**

**O desenvolvimento do Semiárido não será promovido magicamente, como muitos pensam que pode ou deve ser, mas com mais investimento e muito trabalho.**

**A exiguidade de recursos e o reduzido nível ou grau de informação dos que habitam o Semiárido, quer vivam em áreas urbanas ou rurais, limitam o alcance de novas possibilidades de desenvolvimento. As ideias de convivência com a seca aqui derivadas precisam ser relativizadas. Essas ideias estão sendo trabalhadas por muitos sem se pensar que tal atitude pode estar contribuindo para ampliar o peso demográfico das áreas afetadas pelas secas.**

**Isso significaria conceber e adotar políticas para ampliar a fixação de elevados contingentes demográficos no Semiárido? Ou se trabalha com a hipótese de que essa questão não é relevante? Seria, então, o caso de conceber políticas para estimular as migrações para outras regiões? No caso, essas “novas” regiões teriam, de fato, capacidade de absorver produtivamente novos contingentes humanos?**

**Tal raciocínio equivaleria a pensar em políticas de colonização, como foi imaginado até o final dos anos de 1940 e princípio dos anos de 1950, como demonstra o Documento *Planejamento do Combate às Secas*?**

**Como pensar a reforma agrária no Semiárido? Certamente, precisaria ser um pouco diferente da lógica posta em prática atualmente. Nessa região, a reforma agrária precisa considerar/combinar os recursos de terra e água, com seus respectivos graus de escassez. O que a Seca de 2010 e a Seca de 2012-2013 está mostrando é significativo. (Vide Tabela 1, a seguir.)**

## TABELA 1

### DADOS SOBRE A PRECIPITAÇÃO PLUVIOMÉTRICA DO CEARÁ NOS ANOS DE 2010 A 2013

<b>CEARÁ</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b> De 10/01/13 a 30/04/13
(1) Média das Normais do Estado	935,1	936,4	937,5	687,6
<b>(2) Média das Pluviometrias do Estado</b>	<b>593,7</b>	<b>1.123,9</b>	<b>437,0</b>	<b>362,3</b>
(3) Desvio Percentual no Ceará (2)/(1) (%)	- 36,5	+ 20,0	- 53,4	- 47,3

Fonte: Funceme. Dados fornecidos por Margareth Benício de Souza Carvalho, técnica da Funceme, em 20.05.2013.

# **1. AS SECAS COMO PROBLEMA FÍSICO E COMO EXPRESSÃO DE PROBLEMAS HUMANOS E SOCIAIS**

**Do ponto de vista físico (da meteorologia e da climatologia), as secas sempre aconteceram no território hoje conhecido como Nordeste. Na perspectiva da História, elas só ganharam notoriedade quando assumiram expressão como problema humano e social.**

**O fenômeno tornou-se visível no Nordeste em proporção ao avanço do processo de ocupação das terras semiáridas dessa região.**

**Essa percepção veio a ter lugar quando as populações ali residentes começaram a representar um problema humano, dotado de caráter social. Assim é que as secas foram vistas e tratadas, no Nordeste, durante longo tempo.**

**Estudos realizados na Austrália e Estados Unidos mostram a efetividade dessa percepção. Qualquer que seja o ângulo examinado, a seca “passa a ser um problema quando produz impactos sobre a qualidade de vida das pessoas. Em alguns casos, todavia, a seca pode exacerbar problemas subjacentes relacionados às operações individuais das fazendas afetadas, quer se considere o tamanho inadequado dessas unidades ou os problemas de gestão de recursos naturais pouco produtivos”.**  
(Botteril & Cockfield, 2013: 10.)

## 2. AÇÕES E REAÇÕES DO GOVERNO À OCORRÊNCIA DAS SECAS

### 2.1 MEDIDAS DE SALVAÇÃO E OUTRAS INICIATIVAS

Governos e sociedade utilizaram durante largo tempo o que se denominou de *medidas de salvação* – verdadeiras medidas heroicas – para prestar algum apoio aos flagelados, como eram denominadas as pessoas diretamente afetadas pelas secas.

As *medidas de salvação* eram assim chamadas porque expressavam a pequena capacidade de ajuda por parte dos governos – imperial ou republicano, nas escalas nacional e provincial.

Pobres e remediados eram afetados igualmente no século XIX, como aconteceu na Seca de 1877-1879. A história mostra como eram terríveis aqueles tempos. José Américo de Almeida narra uma história trágica, em *A Paraíba e seus Problemas:*



**“A 27 de março próximo findo a retirante Dyonisia dos Anjos encontrou na casa de mercado da cidade de Pombal a menor Maria, de 5 anos de idade; levou-a com o maior carinho para sua casa, próxima ao cemitério; aí chegando, decapitou a mesma menor, enterrou a cabeça e comeu a carne do corpo de sua vítima! Presa, Dyonisia confessou este horroroso crime. Está sendo processada pelas autoridades daquela cidade”.**  
(Almeida, 1980: 200.)

**Esse tipo de violência acontecia sob outras formas, como os suicídios por parte dos chefes de família que não conseguiam propiciar o sustento dos seus dependentes ou não podiam pagar dívidas incorridas à conta das secas. Quase um século depois, a imprensa noticiava vários casos a este respeito, acontecidos durante secas como as de 1958, 1970 e 1979-1983.**

## 2.2 O Planejamento do Combate às Secas Repensado

As *medidas de salvação* foram substituídas por outras iniciativas emergenciais de atendimento aos pobres e antigos remediados já sem posses, ainda na primeira metade do século XX.

Diz-se hoje que o **combate às secas** exprime uma concepção equivocada para o enfrentamento do chamado **problema das secas**. Assim é porque a sociedade evolui, o progresso avança e o conhecimento é ampliado com o desenvolvimento das ciências – físicas, naturais e humanas.

A **passagem para a convivência com as secas** não é um assunto trivial. A convivência com as secas tem um caráter mais proativo do que o combate às secas, cuja tônica tende a ser mais reativa, porque sua lógica pode chegar a ser emergencial.

**A compreensão das secas, primeiro, como problema físico e, depois, como problema humano, social, ambiental e econômico, foi decisiva para a busca de soluções pautadas por medidas mais Proativas do que Reativas, para usar a linguagem de hoje.**

**As ideias sobre Medidas Permanentes, ao lado de Medidas Emergenciais, numa linguagem com mais de mais de meio século de uso, nasceram no curso do Projeto de Criação e Instalação do Banco do Nordeste do Brasil, no decorrer de 1951 a 1953 – anos de fortes secas. Esse duplo enfoque foi concebido por Rômulo Almeida, primeiro Presidente do BNB.**

**É isso que consta do Documento *Planejamento do Combate às Secas*, de 1953. Tratava-se ali, explicitamente, pela primeira vez, de *Planos Permanentes e de Programas Emergenciais*, concebidos segundo as teorias e práticas do planejamento então vigente.**

**As Medidas Permanentes eram assim concebidas em 1953, na perspectiva da reorganização e fortalecimento da economia do Nordeste:**

- i. Reserva e Aproveitamento das Águas;**
- ii. Conservação dos Solos e do Revestimento Florístico. Restauração dos Recursos Naturais;**
- iii. Reserva de Gêneros e Sementes. Armazenagem;**
- iv. Reservas Forrageiras;**
- v. Fomento Agropecuário. Defesa Sanitária Vegetal e Animal. Pesca e Piscicultura;**
- vi. Colonização e Migrações;**
- vii. Energia. Produção e Distribuição;**
- viii. Transportes e Comunicações;**
- ix. Industrialização; e**
- x. Serviços Públicos Urbanos e Habitação.**

**Os *Programas de Emergência* estavam especificados no documento ao lado das medidas de caráter permanentes. Neste sentido, deveriam ser concebidos em articulação com os *Planos Permanentes*, ou seja, com os **Planos de Desenvolvimento da Região**. Neste sentido, os **Programas de Emergência** se destinavam, fundamentalmente:**

**i. a proporcionar trabalho às populações deslocadas de suas ocupações normais pela calamidade;**

**ii. a regular o abastecimento alimentar e mesmo de água às zonas em que esses elementos essenciais à vida escasseiem; e**

**iii. a prestar assistência aos deslocados pela calamidade, inclusive aos emigrantes para fora do Polígono das Secas.**

**O Documento explicita outras importantes funções para esses programas, ligadas a recursos financeiros e reserva de alimentos.**

## 2.3 DO PLANEJAMENTO DO COMBATE ÀS SECAS AO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

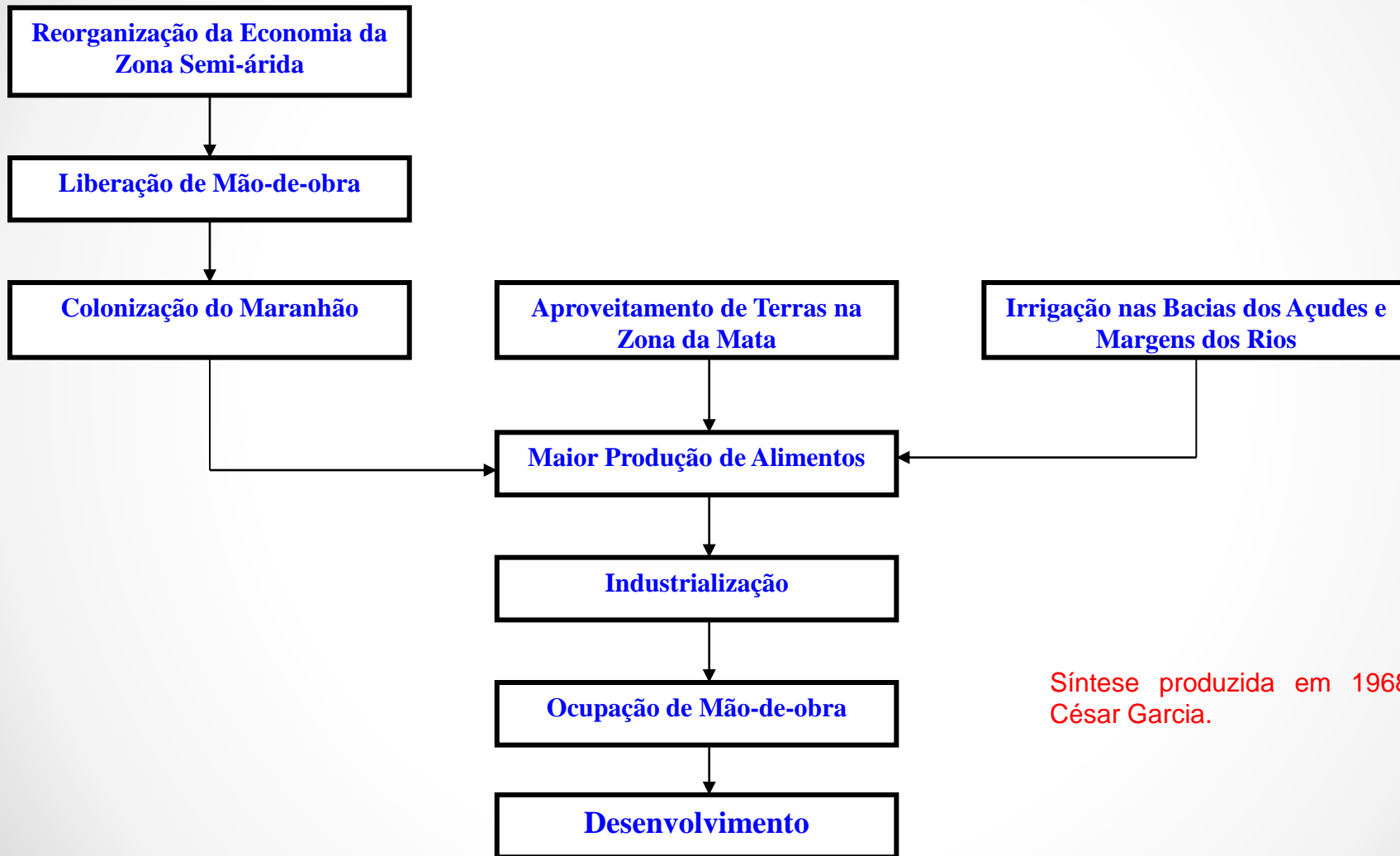
Essa **passagem** se refere ao **processo político** e ao **processo técnico** postos em prática pela Sudene, a partir de 1960, segundo as Estratégias do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN e da **Sudene**, com a elaboração e aprovação (por Lei) dos **Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social**.

O **foco** aqui também era o de reorganização e fortalecimento da economia do Nordeste.

Quanto às ações de emergência, vieram, primeiro, as **Frentes de Serviço**. As **Frentes de Serviço** prevaleceram até os anos de 1970. Sua denominação foi alterada para **Frentes de Trabalho** em 1979, no início da Seca Quinquenal de 1979-1983.

E, por fim, as **Frentes Produtivas de Trabalho**, depois de 1987, até a extinção dos Programas de Emergência, após a **extinção da Sudene**, em maio de 2001.

**ESQUEMA  
BRASIL. MODELO PROPOSTO PELO GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO  
DO NORDESTE-GTDN**



Síntese produzida em 1968 por César Garcia.

## 2.4 NOVAS FORMAS DE ATENDIMENTO ÀS POPULAÇÕES AFETADAS PELAS SECAS

**Na ausência dos Programas de Emergência,** as populações pobres – direta e indiretamente afetadas pelas secas – passaram a ser atendidas, **a partir de 2003,** com a criação do **Programa Bolsa Família.** Com essa iniciativa, pessoas que estavam fora do alcance das políticas sociais e viviam em situação de grande pobreza passaram a ser beneficiadas por uma ***Rede de Proteção Social*** inédita, não apenas em suas vidas, como no Brasil. Esse Programa viabilizou a constituição de uma espécie de “solidariedade compartilhada”, de grande importância social.

Em abril de 2012, um apoio complementar, foi instituído, com a criação do Programa Bolsa Estiagem.

Os dois programas continuaram em vigor em 2013, por conta da repetição da seca neste ano. O MI desenvolve um conjunto de Programas que se articulam em uma ***Rede de Infraestrutura Hídrica*** no Nordeste, incluindo iniciativas como o ***Programa Água para Todos,*** o ***Projeto de Transposição de Águas do Rio São Francisco para o Nordeste Setentrional-PISF,*** o ***Programa de Desenvolvimento do Setor Água (Interáguas)*** e o ***Programa Mais Irrigação.***



## 2.5 Iniciativas que Podem Articular Medidas Permanentes e Medidas Emergenciais

As iniciativas a este respeito podem cobrir atividades relacionadas a estudos e pesquisas sobre **Previsão de Secas** e fortalecimento de atividades referentes à construção de **Sistemas de Alerta Precoce**, em múltiplas escalas.

A instituição de um **Sistema de Alerta Precoce** é considerada um desafio, por pesquisadores como Donald A. Wilhite, profundo conhecedor das questões ligadas às ***Drought Sciences*** e às ***Policy Sciences***.

**Há muito por fazer nesses domínios.**

## 2.6 Iniciativas do Terceiro Setor

Há mais de 700 ONGs trabalhando no Semiárido. Atuam vinculadas à **Articulação do Semiárido-ASA**, um Fórum dessas ONGs. Suas iniciativas principais estão relacionadas ao **Programa um Milhão de Cisternas**, implementado com o apoio da do **Programa Nacional da Agricultura Familiar-Pronaf**, além de outros Programas de suporte à agricultura familiar, conduzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, pelas Secretarias Estaduais de Desenvolvimento Agrário e pelas Secretarias de Agricultura, da maioria dos Estados do Nordeste.

Essas iniciativas estruturam e ampliam a **Rede de Proteção Social** que se forma em torno da população rural e mesmo de parte da população urbana do Nordeste, especialmente do Semiárido.

## **O que seriam Programas Emergenciais e de Convivência com as Secas?**

- i. Programa Fome Zero;**
- ii. Programa Um Milhão de Cisternas (I e II);**
- iii. Programa de Tecnologias Apropriadas;**
- iv. Programa de Reforma Agrária e Assentamentos Rurais;**
- v. Programas de Gestão dos Recursos Hídricos;**
- vi. Programas de Urbanização do Meio Rural;**
- vii. Programas de Pequenos Negócios Não Agrícolas, como os de diversos tipos de artesanato;**
- viii. Programas de Turismo Rural; e**
- ix. Programa Bolsa Família.**

### 3. O SENTIDO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE COMBATE E/OU DE CONVIVÊNCIA COM AS SECAS

A prioridade à concepção de *Políticas Nacionais de Seca* constitui evidência da escassez de água no mundo, *v. g.* nos países desenvolvidos. É uma tomada de posição, uma estratégia de sobrevivência dos países adiantados, diante das crescentes demandas de água para consumo produtivo – especialmente para irrigação – e consumo urbano-industrial. O consumo com essas finalidades é crescente nesses países. Devido ao aumento da população nos países pobres, ali também é crescente a demanda por água.

Esse é o quadro no qual se insere o atual esforço de concepção de **Políticas Nacionais de Combate e/ou de Convivência com as Secas**. Essas políticas tendem a se tornar realidade porque fazem parte de **demandas de última instância**.

É neste sentido que o MI vem se dedicando à formulação de um **Política Nacional de Secas no Brasil**, desde novembro de 2012. Na ocasião, preparava-se para participar do *High Level Meeting on National Drought Policy-HMNDP*, promovido pela OMM e pela UNCCD, além de outras instituições das Nações Unidas, como a FAO, realizado no período de 11 a 15 de março de 2013, em Genebra, Suíça.

O Relatório Básico da PNCS, recém concluído, tem a seguinte denominação: **Estudos Referentes ao Diagnóstico da Política Nacional de Secas no Brasil**; Relatório Contendo Diagnóstico e Embasamento para a Formulação de uma Política Nacional de Secas no Brasil.

**A estrutura desse Documento é a seguinte:**

- 1. Introdução;**
- 2. Temática Central;**
- 3. O Combate aos Efeitos das Secas: Experiência Brasileira;**
- 4. Objetivos e Diretrizes Estratégicas para uma Política Nacional de Secas;**
- 5. Ações Prioritárias;**
- 6. Recursos Financeiros; e**
- 7. Sistema de Planejamento, Gestão e Avaliação.**

# 4. SISTEMA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E AVALIAÇÃO

Das discussões sobre a PNCS pode resultar um *Sistema de Planejamento, Gestão e Avaliação das Iniciativas da Política*. Esse Sistema pode estar integrado por elementos como os seguintes:

## i. Considerações Conceituais;

ii. **Fundamentos do Sistema** (envolvendo tópicos como os seguintes: Participação de Todos os Atores da Sociedade; Cooperação entre Atores; Articulação entre Atores; Amplitude entre os Atores; Amplitude do Sistema; e Continuidade do Sistema);

## iii. Objetivos do Sistema;

## iv. Interfaces do Sistema (Permanentes e as Interfaces Temporárias); e

v. **Estrutura do Sistema** (compreendendo a constituição de uma Comissão Nacional da Política de Secas e de um Grupo Executivo de Apoio Operacional).

## 5. RECOMENDAÇÃO oportuna

A presente exposição contém apenas um esboço do que pode ser utilizado na estruturação de elementos relacionados à consecução de uma **Política Nacional de Secas** e das ações dela derivadas.

As etapas posteriores podem estar associadas ao esforço de integração – técnica e política – dos seguintes Documentos:

- i. *Política Nacional de Combate e/ou de Convivência com as Secas no Brasil*, elaborado em 2013);
- ii. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido-PDSA*, publicado em 2005;

iii. *Projeto Cenários do Bioma Caatinga*, conduzido pela Reserva Nacional da Biosfera da Caatinga, com apoio do MMA e da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado de Pernambuco (publicado em 2004); e

iv. *Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca*, conduzido pelo MMA (publicado em 2004).



**AGRADEÇO A ATENÇÃO DE TODOS.**

**[otamar.carvalho@gmail.com](mailto:otamar.carvalho@gmail.com)**