

**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

CEARÁ	2010	2011	2012	2013 De 10/01/13 a 30/04/13
(1) Média das Normais do Estado	935,1	936,4	937,5	687,6
(2) Média das Pluviometrias do Estado	593,7	1.123,9	437,0	362,3
(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

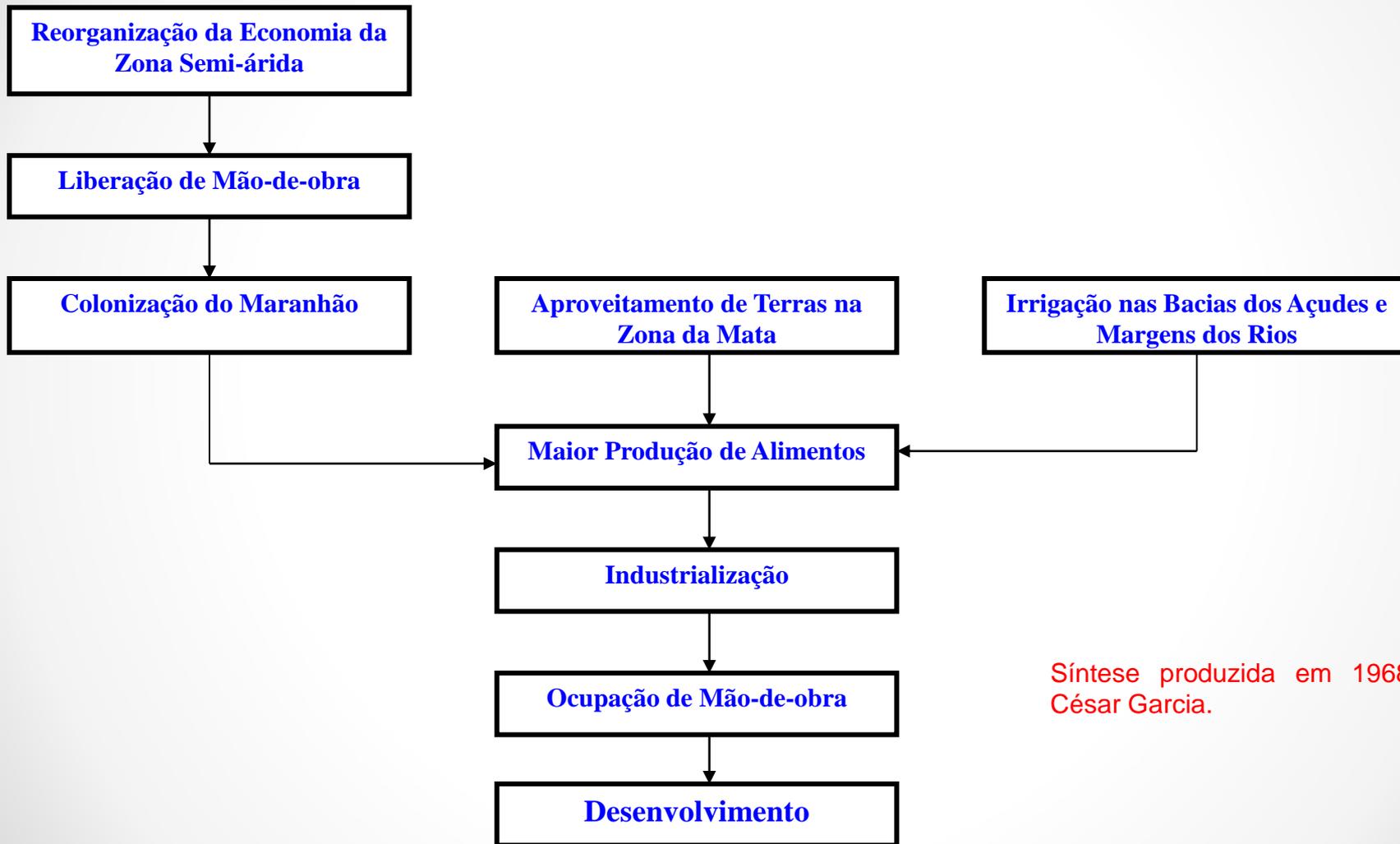
Essa **passagem** se refere ao **processo político** e ao **processo técnico** postos em prática pela Sudene, a partir de 1960, segundo as Estratégias do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste-GTDN e da **Sudene**, com a elaboração e aprovação (por Lei) dos **Planos Diretores de Desenvolvimento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