

**O SETOR PÚBLICO E AS SECAS: UMA REFLEXÃO SOBRE A
AÇÃO GOVERNAMENTAL EM RELAÇÃO ÀS SECAS
NOS ÚLTIMOS 25 ANOS**

*Yony Sampaio**

Resumo: As secas, ou melhor, as irregularidades de precipitações pluviométricas, são característica marcante do Nordeste semi-árido. Desde a época colonial o poder público tem-se envolvido, periodicamente, no combate aos efeitos da seca. Nos últimos 25 anos o Nordeste tem convivido com sucessivas secas, destacando-se a de 1970 e a do período 1979-84. Criticada por muitos, a ação governamental na área carece de uma avaliação mais abrangente em sua atuação com relação às secas. O acervo de dados e a instalação de postos de observação meteorológica, o conhecimento das conseqüências sócio-econômicas sobre as populações do semi-árido, as mudanças na estrutura produtiva e na distribuição da população e do emprego, a elaboração de planos de emergência são revelados e analisados. Em conclusão, argumenta-se que as secas são fenômeno cíclico, particular ao semi-árido e semelhante às inundações, terremotos e erupções vulcânicas para outras regiões. Nessas circunstâncias, a contribuição de agências regionais de desenvolvimento para um melhor conhecimento e rápida identificação de anormalidades climáticas, visando a uma melhor dotação de infra-estrutura física — principalmente estradas, comunicações e acumulação d'água —, bem como a viabilização da agricultura irrigada e reforço das economias urbanas através da industrialização, com suas conseqüências sobre a migração e a urbanização, tem sido importante para atenuar os efeitos das secas e facilitar assistência às populações. Finalmente, essas agências não podem ser singularizadas para serem creditadas pelos acertos e desacertos da política emergencial de combate às secas porque ao longo desses 25 anos, assistiu-se ao seu desprestígio político, ficando quase que apenas nominalmente a seus cargos a gerência dos fundos aplicados nas frentes de emergência.

* Professor do PIMES/UFPE.

1. INTRODUÇÃO

As secas, ou melhor, as irregularidades de precipitação pluviométrica são característica marcante do Nordeste semi-árido.* Ciclicamente têm ocorrido com abrangência e intensidade distintas ao longo de quatrocentos anos de colonização européia. Motivo de preocupação das autoridades coloniais e do império, pouco se fez, à época, no sentido de amenizar as suas conseqüências.

Na República as ações se sucedem, com periodicidade e intensidade semelhantes à ocorrência das secas. Mais recentemente o BNB é criado na seca de 1951-53. A calamidade da seca de 1958 polarizou atenções, justificando, ao lado das mudanças sócio-econômicas por que passava o país, a criação de um órgão de planejamento regional — a SUDENE. Nos últimos 25 anos o Nordeste tem convivido com sucessivas secas, destacando-se a de 1970 e a do período 1979-84.

Criticada por muitos, a ação governamental carece de uma avaliação mais abrangente sobre sua atuação com relação às secas. O acervo de dados e a instalação de postos de observação meteorológica permitem uma melhor delimitação e avaliação das áreas atingidas e da intensidade do fenômeno. Inúmeros documentos contêm sugestões quanto ao combate preventivo e planos de trabalho em situações de emergência. Qual a utilização desses estudos e planos na detecção e planejamento das ações emergenciais a cada seca? Qual a participação das agências regionais de planejamento na instalação e acompanhamento das frentes de trabalho? Qual, enfim, o impacto da ação governamental na atenuação das conseqüências sócio-econômicas das secas sobre a população e a economia nordestina? Essa é a preocupação central do artigo. O que mudou e como mudou nesses últimos 25 anos? Qual a contribuição (ou ausência de contribuição) do setor público nas mudanças ocorridas? As secas, como qualquer fenômeno, serão sempre uma característica do nordeste semi-árido. As suas conseqüências serão sempre dramáticas para muitos nordestinos, como o são as cheias e as geadas para a população brasileira em outras áreas. Importa atenuar essas conseqüências, amenizar a convivência com as secas e melhorar o poder de recuperação da economia, refletindo-se em maior estabilização das condições de vida da população do Nordeste. Que papel o Estado vem tendo e pode ter nesse sentido, é a principal pergunta a ser feita ao final de 25 anos de ação mais intensiva do Estado na Região.

* Essa característica não poucas vezes tem-se procurado esquecer e outras tantas ou mais vezes tem sido extrapolada para a região como um todo, o que tem levado à formação de uma consciência distorcida sobre a realidade nordestina.

2. AS SECAS COMO UM FENÔMENO CÍCLICO PERMANENTE

As secas têm sido registradas ciclicamente e documentadas, com abrangência e intensidade distintas, ao longo de quatrocentos anos de colonização européia.

As secas, como as geadas, as grandes inundações, os terremotos e as erupções vulcânicas são característica de determinadas regiões. Fenômenos físicos, não são, pelo menos até o momento, passíveis de controle pelo homem. Impõe-se reconhecer que periodicamente haverá necessidade de apoio a essas regiões quando da ocorrência de tais calamidades.

As geadas, inundações, terremotos e erupções vulcânicas agem de forma intensa em um período mínimo, ao final do qual esforços são concentrados na recuperação e reconstrução da estrutura física, produtiva e social — geralmente sendo adotadas medidas de isenção tributária, concessão de incentivos extraordinários e canalização de recursos e gêneros em caráter emergencial.

As secas, no entanto, vão-se configurando aos poucos pelo retardo do início das chuvas e pela irregularidade de precipitações pluviométricas. Não há o que reconstruir, retirando um pouco da dramaticidade da tragédia fixada em imagens de destruição material. Há, sim, necessidade de adoção de medidas emergenciais que possibilitem a sobrevivência — a garantia de vida com condições mínimas de recuperação — até um novo período regular de chuvas, ou seja, as medidas requeridas devem prolongar-se por um período longo, muitas vezes superior a um ano, e as atividades desenvolvidas pela e para a população não visam a reconstruir, mas garantir a sua sobrevivência através da expansão da infra-estrutura física. É claro que existe uma sensibilização muito maior por campanhas de curta duração, havendo grande resistência à manutenção de auxílio por períodos longos, principalmente se reconhecido que periodicamente haverá necessidade de novos auxílios. Se a periodicidade e ocorrência de secas ainda não é controlável, se a cada nova seca impõem-se transferências vultosas para simplesmente manter as populações na área diminuindo-se as dramáticas e socialmente custosas retiradas, qual a possibilidade de adaptação da estrutura produtiva às secas?

A convivência ou adaptação da economia às secas pode-se dar de três maneiras:

- a) reconhecendo-se que as atividades agrícolas são e devem preferencialmente ser praticadas nas áreas das várzeas, de solos mais profundos e de maior umidade, tendo como suporte a captação de águas, através da construção de pequenas barragens, açudes e barreiros e da perenização de rios, além do desenvolvimento da pequena irrigação e da definição de um zoneamento coerente para as áreas agrícolas e de pecuária;
- b) pela adoção de técnicas que viabilizem a agricultura em áreas com menor pluviosidade e irregularidade nas condições climáticas, tais como o "mulching" e a poda no período seco, ou através do melhoramento genético das espécies, visando a aumentar sua resistência, seja pela mudança do ciclo de produção, menor transpiração ou qualquer outra adaptação que as torne menos dependente do clima, sem que apresentem perda de produtividade acentuada como atualmente ocorre;⁽⁹⁾
- c) pela expansão das atividades urbanas em cidades de porte médio e pequeno, mudando, conseqüentemente, a estrutura de emprego regional.

Essa adaptação às secas exige, em conseqüência, investimentos em pesquisa agropecuária, cujos resultados são incertos, além de pesados investimentos no desenvolvimento de pequena irrigação e de atividades industriais, bem como de serviços nos centros urbanos do semi-árido.

Não obstante esses investimentos, a seca ainda se apresentará como fenômeno cíclico, pautando a vida das populações tropicais do semi-árido, assim como a neve afeta a vida das populações nos climas temperados. Importa, no entanto, atenuar as suas conseqüências para os realmente carentes, amenizando a sua convivência com as secas, e melhorar o poder de recuperação da economia e do seu usufruto de forma mais ampla, refletindo-se em maior estabilização das condições de vida da população da área e maior uso dos seus recursos naturais. Quais as mudanças ocorridas nessa direção no final de 25 anos de atuação mais intensa do Estado na Região?

3. O CONHECIMENTO DA ABRANGÊNCIA DAS SECAS E DAS SUAS CONSEQUÊNCIAS

3.1. Delimitação e Intensidade das Secas

O conhecimento mais profundo sobre a incidência das secas, em períodos mais antigos, e suas consequências econômico-sociais deve-se a registros históricos e a cronistas isolados, como por exemplo THEÓFILO (1922)⁽¹⁴⁾, GUERRA & GUERRA (1909)⁽¹⁵⁾ e ALVES (1953)⁽¹⁶⁾.

Com a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas — IOCS, posteriormente IFOCS e DNOCS, um melhor conhecimento, embora ainda esparsos, foi obtido. Cerca de 600 postos meteorológicos foram instalados até 1960, pelo DNOCS, DNOS e Ministério da Agricultura. “A SUDENE, em 1960, projetou e iniciou a implantação de uma rede pluviométrica bastante densa, com um total de 2.000 postos”, integrando os anteriormente existentes e instalando novos, com vistas a conhecer, com brevidade, a distribuição e os totais de chuvas caídas na Região. Em 1981 esta rede contava com 1.795 postos pluviométricos, 133 postos pluviográficos, 76 termométricos, 53 evaporímetros, 42 linimétricos, 91 linigráficos e 229 fluviométricos, tendo sido criado um banco de dados hidrológicos, em operação computadorizada. O acervo de dados e o fluxo de novas observações permitem o acompanhamento da evolução do grau de seca e o conhecimento, com brevidade, dos municípios do semi-árido nordestino assolados por uma seca.

Essas informações foram utilizadas, por exemplo, para mapear a evolução do período chuvoso no Nordeste, ano a ano, a partir de 1960 e, em alguns casos, mês a mês.

Esse trabalho foi executado em três etapas principais. No início da década de sessenta os postos foram instalados, tendo todo o pessoal operativo recebido treinamento intensivo. De meados da década de sessenta a início da década seguinte, a coleta e processamento dos dados foram rotinizados, seguindo-se, ao longo da década de setenta, o desenvolvimento de programas que permitem a análise sistemática dos dados coletados.

Esse conhecimento é imprescindível para a detecção antecipada das áreas com risco de seca e para o acompanhamento da abrangência espacial e intensidade da incidência das secas. Dessa forma, é elemento crucial seja para a orientação de ações voltadas para minorar emergencialmente os efeitos das secas ou orientar políticas de mais longo prazo dirigidas para a convivência com as secas.

3.2. Efeitos Sócio-Econômicos das Secas

A literatura existente sobre os efeitos sócio-econômicos das secas era bastante extensa já em 1960. Alguns poucos relatos técnicos e inúmeras crônicas e romances retratavam aspectos da desestruturação econômico-social e do flagelo do êxodo. Diversos estudos conduzidos ou patrocinados pelo BNB-ETENE, SUDENE e universidades regionais permitiram a análise mais aprofundada do efeito das secas. A seca de 1970, em particular, pela sua magnitude, permitiu que fosse estudado o seu efeito diferenciado sobre as diversas atividades e sobre os diversos grupos sociais. O trabalho de Clóvis Cavalcanti e Dirceu Pessoa, *A Seca de 1970*, realizado mediante convênio com o INTER-IPLAN, veio de certa forma consolidar o conhecimento preexistente e aclarar diversas dúvidas.

Desses estudos sobressai o conhecimento hoje disponível sobre o risco e perda da produção agropecuária, ressaltando-se a maior dependência das atividades chamadas de subsistência ou produtoras de alimentos básicos e a maior resistência da cultura comercial do algodão e da pecuária. Aliada ao conhecimento da estrutura agrária regional, sobressai a fragilidade da organização produtiva da pequena produção, em parte ainda voltada para a subsistência. Em correspondência, predominam os pequenos produtores nas frentes de trabalho. O conhecimento dos grupos sociais mais atingidos e das suas características demográficas, sociais e econômicas é dado de valor para o ajustamento das ações, tanto emergenciais como de mais longo prazo.

A combinação do conhecimento antecipado das áreas com risco de seca, em um determinado período, e dos possíveis efeitos sobre os grupos sociais viabiliza o planejamento adequado das ações e políticas. É de se concluir, nesse aspecto, que ao final de 25 anos, os estudos conduzidos ou patrocinados pelo setor público podem contribuir de forma fundamental para embasar a formulação de políticas voltadas para a atenuação do efeito das secas.

Adicionalmente, foram conduzidos estudos sobre áreas específicas, como bacias hidrográficas, sobre a produção e comercialização dos principais produtos da Região, e estimulada a pesquisa agropecuária voltada para adaptação, à área, de novos cultivares, espécies e variedades.

4. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL E EFEITOS DAS SECAS

Os efeitos e conseqüências da seca, como analisados desde o século passado, ilustram a importância de algumas variáveis usualmente relacionadas com o desenvolvimento econômico-social. Muito freqüentemente ignora-se esse aspecto, sentido e vivenciado pelas populações afetadas pela seca. Da mortandade e êxodo narrados no século passado, lembrando a recente tragédia do Sahel, presencia-se na atualidade a promiscuidade e desnutrição prevalentes nas frentes de trabalho.

Para ilustrar melhor a mudança nas conseqüências sócio-econômicas da seca, analisam-se comparativamente algumas variáveis relacionadas à disponibilidade de infra-estrutura física e a mudanças estruturais da economia. A tese subjacente é que essas variáveis, muitas diretamente influenciadas pela política desenvolvimentista implementada no Nordeste a partir da criação da SUDENE, são responsáveis pela mudança nas conseqüências da seca sobre os grupos sociais.

4.1. Infra-estrutura Física

As transformações ocorridas nos transportes e nas comunicações têm tido impacto, não ressaltado devidamente na literatura, sobre as populações interioranas e sua relação com as secas.

A rede rodoviária do Nordeste apresenta um crescimento acima de qualquer previsão inicial. Principalmente a rede pavimentada, como se pode observar na Tabela 1, que possuía pequena expressão em 1960. As ligações rodoviárias pavimentadas permitem o escoamento rápido de pessoas e coisas, embora tenham também possibilitado a entrada de produtos extra-regionais com impacto desestruturador da indústria artesanal ainda encontrada na década de cinquenta.

TABELA 1
Evolução da Rede Rodoviária

Indicadores	1960	1977	1984
Rede Rodoviária Federal	11.625	21.037	18.665
Pavimentada	1.433	12.617	14.681
Não-pavimentada	10.191	8.420	3.984
Rede Rodoviária Estadual	14.022	33.827	44.312
Pavimentada	358	8.344	17.756
Não-pavimentada	13.664	25.483	26.556
Rede Rodoviária Municipal	87.652	351.248	324.031
Pavimentada	—	706	994
Não-pavimentada	87.652	350.542	323.037
Total			
Pavimentada	1.791	21.667	33.431
Não-pavimentada	111.507	384.445	353.577

FONTE: SUDENE Vinte Anos, 1979 e FIBGE Anuário Estatístico do Brasil, 1985.

A expansão da rede rodoviária propiciou transformações econômicas, sociais e políticas de grande destaque. Se as análises do coronelismo e cangaceirismo já destacavam a importância das estradas em consolidar o seu fim, na década de trinta, a expansão rodoviária veio marcar, também no Nordeste, a nova hegemonia dos interesses urbanos. A integração econômica processada à medida que as rodovias pavimentadas expandiam-se vem transformar a estrutura produtiva agropecuária, elegendo uma nova dinâmica entre as atividades. Concomitantemente acelera-se a urbanização e transformam-se as relações de produção, introduzindo-se novas formas de subordinação ao capital. Esse conjunto de mudanças afeta as populações rurais, sua hierarquia social, sua economia, sua cultura e seu modo de ser.

Cabe destacar um ponto em relação às secas. O êxodo, em consequência das secas, como narrado no século passado e dramaticamente observado na década passada no Sahel, marcado pelo migrar errante a pé, semeando o caminho de catacumbas e cruzeiros é uma imagem do passado.

As estradas e os novos meios de transporte dão rápida vazão aos grupos retirantes. As transformações econômicas ensejam migrações mais curtas, em direção aos centros interioranos maiores, ou migrações regionais de curta duração, como as orientadas ao Centro-Sul. Por outro lado, a melhoria nos transportes possibilita a assistência mais rápida, a distribuição de água e gêneros de primeira necessidade. Quebrado o isolamento relativo do passado, fácil é atenuar a gravidade dos efeitos quando da ocorrência das secas. Esse é um aspecto dos mais importantes ao moldar novas formas de convivência com a seca e permitir uma maior fixação da população na área.

Ao lado da expansão da rede rodoviária, a revolução nas comunicações permite hoje a interligação entre a grande maioria dos municípios nordestinos. Esses dois fatores, aliados ao serviço de acompanhamento de evolução das secas, com base em informações meteorológicas, facilitam acionar mecanismos de proteção às populações. A própria iniciativa privada se encarrega, em muitos casos, de prover o transporte e redistribuir gêneros quando existe poder aquisitivo.

Os governos federal, estadual e municipal abastecem as cidades e os povoados e muitas vezes distribuem água nos arruados dispersos e até em bebedouros privados para dessedentar o gado.

Não se morre mais de sede e fome como antes, à míngua, por falta d'água e alimentos, mesmo com dinheiro para comprá-los. A mortalidade infantil eleva-se quando das secas, pela proliferação de doenças, pela promiscuidade nas frentes de trabalho, pela falta de poder aquisitivo.

Se a comunicação fácil possibilita o acesso a alimentos e gêneros de monta para melhorias correspondentes no nível de renda. Em época de seca, as atividades dos pequenos produtores são as mais afetadas, levando-os muitas vezes à carência total de recursos, por falta de reservas, de resto impossível de acumular com as magras rendas/salários no campo. Se antes se morria por falta de água ou alimentos, hoje se morre por falta de acesso aos mesmos.

No que se refere a abastecimento d'água, o número de comunidades atendidas por serviços de água encanada passou de 164 em 1960 a 1.203 em 1979. Embora muitas comunidades ainda se ressintam de abastecimento d'água, grande foi o esforço, em período mais recente, de construção desses sistemas de perfuração de poços artesianos em arruados e pequenos povoados. A disponibilidade d'água para consumo humano ainda tem muito a melhorar, mas é incomparavelmente superior à de 25 anos atrás.

A disponibilidade d'água para irrigação, em que pese à perenização de alguns rios, a construção de açudes e instalação de perímetros irrigados, ainda está muito aquém do desejável e exige uma prioridade política compatível com a necessidade de reforço das atividades produtivas no semi-árido e com a potencialidade já identificada.

Dessa forma, a infra-estrutura hoje disponível não justifica que haja sede e fome, a menos que em casos isolados. A realidade é outra, pois no atual sistema econômico a fome é consequência não de carência de alimentos, porém, da ausência de poder aquisitivo. Não obstante, a dramaticidade do êxodo dos retirantes é coisa do passado; a disponibilidade d'água e de transportes retém a população, mesmo quando ocorrem migrações sazonais.

4.2. Estrutura Sócio-Econômica

A distribuição espacial da população e das atividades econômicas também contribuiu bastante para mudar a magnitude e a forma das consequências da seca. Essa distribuição decorre não apenas da intervenção estatal, reconhecidamente importante em induzi-las, mas, e principalmente, da nova divisão espacial de trabalho imposta ao país pelo desenvolvimento capitalista.

Na Tabela 2 são apresentados dados sobre a evolução da população, urbana e rural, no semi-árido.*

* O semi-árido foi definido por exclusão das áreas do Meio-Norte (Estado do Maranhão), do Litoral Mata e do Agreste, excluindo-se também a área de Fortaleza e a mineira abrangida pela SUDENE. Note-se que esta delimitação mais homogênea do semi-árido ainda abarca áreas que não são semi-áridas, como o Vale do Cariri, no Ceará, os Vales do Gurguêia e do Parnaíba, no Piauí, entre outros.

TABELA 2
Evolução da População urbana e Rural do Semi-árido

Anos	População (1.000 pessoas)			Taxa de Crescimento Anual			
	Total	Urbana	Rural	Período	Total	Urbana	Rural
1960	8.515	1.966	6.549	60/70	2,4	4,6	1,7
1970	10.815	3.086	7.728	70/80	1,4	3,8	0,2
1980	12.405	4.470	7.934	60/80	1,9	4,2	1,0

FONTE: F. IBGE — Censo Demográfico, 1960, 1970 e 1980.

O crescimento da população total demonstra a importância da migração para fora do semi-árido, principalmente na década setenta/oitenta, apesar de aí estarem incluídas uma capital estadual (Teresina) e várias cidades que apresentaram extraordinário dinamismo (como Petrolina, em Pernambuco, e Juazeiro do Norte, no Ceará, por exemplo). O baixíssimo crescimento da população rural mostra como a população afetada pelas secas, que é predominantemente rural, encontra-se relativamente estabilizada, caindo a sua expressão, como percentual da população nordestina, de 29% em 1960 para 22% em 1980.

Esse baixo crescimento das populações potencialmente afetadas pelas secas torna mais fácil remediar a sua situação, em períodos de calamidade, e muito menos dramáticas as conseqüências do que quando o fenômeno afetava a maior parte da população nordestina, uma vez que o volume de recursos necessários representa cada vez mais um menor percentual da renda regional. Em adição, a PEA agrícola também apresentou um baixo crescimento. Embora a seca afete a economia de um modo geral, desarticulando também as atividades urbanas, são a população rural e as atividades agropecuárias aquelas predominantemente atingidas de forma negativa, enquanto o comércio e os serviços se beneficiam em termos relativos.

TABELA 3
Evolução da PEA Rural no Semi-árido
1960-1980

Anos	Total (Mil Pessoas)	Período	Taxa de Crescimento*
1960	2.947	60-70	1,7
1970	3.497	70-75	3,0
1975	4.053	75-80	1,3
1980	4.336	70-80	2,2
		60-80	1,9

* Como 1970 foi ano de seca é de se esperar que a PEA se apresente reuzida neste ano. Como consequência cai a taxa de crescimento no período 60-70 e aumenta no período 70-80. Não obstante a tendência declinante no da PEA rural é inequívoca no período 75-80.

FONTE: F. IBGE — Censo Agropecuário, 1960, 1970, 1975 e 1980.

Correspondendo em parte a essas mudanças e a ainda tímida expansão das áreas irrigadas e da agricultura em serras úmidas e vales, a expansão da produção agropecuária também muda. Em particular deve ser ressaltada a expansão da produção de tomate, de cebola e de uva, nas margens do São Francisco, em áreas ribeirinhas a rios parcialmente perenizados, como o Jaguaribe, o Pajeú, o Piranhas, e a açudes, e em serras úmidas, como a Ibiapaba. Essas transformações mostram que a magnitude do efeito da seca sobre a produção agropecuária é um pouco menor devido à diversificação, ainda que tímida, das atividades agropecuárias com expansão de áreas irrigadas ou cultivadas em zonas menos afetadas pela seca.

5. AÇÕES EMERGENCIAIS DE COMBATE AOS EFEITOS DAS SECAS

As ações tendentes ao reforço da economia do semi-árido e atenuação do efeito das secas, analisadas e propostas pela SUDENE em seus primeiros anos, encontram-se sumarizadas no Plano Integrado para o Combate Preventivo aos Efeitos das Secas no Nordeste (MINTER, 1973).⁽⁶⁾ Ao lado das ações de reforço ou indutoras de transformações da estrutura sócio-econômica, como as de dotação de infra-estrutura física e social (transportes, comunicações, saneamento, educação, saúde) ou de apoio a atividades produtivas (agricultura e abastecimento, indústria, artesanato), encontram-se a política e as ações de emergência.

As ações emergenciais têm sido destacadas, periodicamente, quando da ocorrência de secas, como indicativas do relativo sucesso/insucesso da política governamental no Nordeste. Cabe, em conseqüência, analisar essas ações emergenciais, procurando-se constatar em que medida o setor público foi capaz de planejá-las e de executá-las com sucesso.*

O Plano Integrado para o Combate Preventivo aos Efeitos das Secas no Nordeste não apresenta propostas concretas de ações emergenciais, apesar de listar programas e subprogramas que consubstanciam o seu plano integrado. Menciona no entanto, o plano de emergência preparado pelo DNOCS em 1962 e os planos elaborados pela SUDENE: o primeiro em 1966, atualizado em 1967 e 1969, e revisto durante a seca de 1970. Na década de setenta, a cada ano era preparado um plano de Ação para Emergência Contra as Calamidades Públicas da Seca e de Enchentes.

Em consonância com o papel planejador da SUDENE, esses planos estabeleciam que “os órgãos responsáveis pela execução de obras públicas, no polígono das secas, deverão apresentar à SUDENE, programa de obras a serem incluídas no Plano de Emergência, com indicação dos investimentos adicionais requeridos, número de pessoas a serem empregadas, implementos manuais de trabalho, veículos disponíveis, assistência técnica e administrativa” (SUDENE, 1973).^(12,4) Ao final da década as ações encontravam-se distribuídas em nove itens: a) execução de obras públicas — rodovias, açudes públicos, poços — pelo DNOCS, DNER, GPT Engenharia e governos estaduais; b) abastecimento de gêneros alimentícios, com execução da Cobal, Cibrazem e Sunab; c) serviços preventivos e assistenciais de saúde pública, a cargo do Ministério e Secretarias de Saúde; d) assistência à irrigação; e) financiamento ao investimento rural, visando reter a população no campo; f) suprimento de sementes; g) abastecimento d’água através de carros-pipa; h) perfuração de poços; e, i) capacitação dos recursos humanos. O detalhamento privilegiava a execução de obras públicas e o abastecimento de gêneros alimentícios e ações de saúde pública.

* Quanto às ações em apoio ao desenvolvimento econômico-social, são inúmeras as análises mostrando a ação governamental e o papel da SUDENE em particular como fundamentalmente reforçador de tendências já em curso no final da década de cinquenta. Vide OLIVEIRA⁽⁷⁾; MOREIRA⁽⁸⁾; MARANHÃO⁽⁹⁾; SAMPAIO, FERREIRA IRMÃO; & GOMES⁽¹⁰⁾.

O ponto focal da discussão sobre ações emergenciais recai no funcionamento das frentes de trabalho. De fato, a orientação muda ao longo do tempo, ora estimulando a execução de obras públicas ora a execução de melhorias do sistema produtivo com subsídios e financiamento aos produtores. As implicações sobre a distribuição dos benefícios entre os grupos sociais refletem tanto a forma de atuação das frentes como a responsabilidade de coordenação das ações.

Em 1958, durante a seca que antecedeu à SUDENE, foi criticado o desperdício de recursos, seja pela sua utilização política ou pela pouca relevância social das obras executadas. De fato, há que se observar que, contrariamente aos grandes êxodos anteriores e à concentração de retirantes nas capitais, dá-se aí uma das primeiras tentativas mais sérias de se reter a população no campo.* A crítica à manipulação política dos recursos é uma crítica à estrutura social e de poder vigentes no Nordeste rural. É uma crítica à oligarquia rural em um momento em que o capital urbano já predomina hegemonicamente no Centro-Sul do país. A própria criação da SUDENE, em conseqüência, vem fortalecer esses interesses urbano-industriais, como tantas vezes analisados. A crítica ao desperdício de recursos contesta a validade das obras executadas, como açudes, e o baixo nível técnico das obras, muitas destruídas pelas primeiras chuvas, como algumas estradas. Uma terceira crítica melhor formulada posteriormente, expunha o alto custo (sacrifício) de deslocamento dos atingidos para os canteiros de obras. Foram essas duas últimas críticas que motivaram a mudança na proposição quanto às frentes de trabalho.

Tecnicamente, como competia à SUDENE, foram propostos nos planos as atividades a serem desenvolvidas e o seu acompanhamento pelos técnicos da entidade. Como se supunha descapturada a política da oligarquia agrária, os técnicos poderiam evitar o desperdício dos recursos. A previsão de execução de pequenas obras — pequenos açudes, barragens, estradas vicinais — evitaria o deslocamento a grande distância. Mesmo que, em número de técnicos, a SUDENE estivesse capacitada para acompanhar essa miríade de pequenas obras, ainda assim, poder-se-iam levantar argumentos contrários à nova orientação das frentes de trabalho. De fato, ao longo da seca de 1970, ficou evidente que persistiam desvios e manipulação de recursos e, no que diz respeito a obras, estas eram de pouca durabilidade além de esparsas ou, em conseqüência de serem esparsas,

* No entanto é mencionado que a primeira tentativa foi feita durante a seca de 1932. Mas, anteriormente, em 1920 e mesmo em 1877 existiam incipientes frentes de trabalho.

não havia acompanhamento técnico. Não existindo análises específicas sobre as obras desenvolvidas, é impossível comprovar se a durabilidade e o valor social foi maior em 1970 que em 1958. A censura da imprensa, na época, impedia também a divulgação de críticas, inclusive dos desvios, na condução das frentes de trabalho.

No período da seca seguinte, a partir de 1979, prevaleceu o critério de pagamento dos serviços pelo governo aos proprietários, variando o percentual assumido pelo governo em função da área do imóvel. Do ponto de vista de deslocamento, a condução de obras locais implicava a retenção da população próximo a seus locais de residência. Correspondia, dessa forma, a uma estratégia mais social no sentido de evitar os traumas da migração, mesmo que temporária. Acreditava-se que a fiscalização das obras pelos proprietários melhoraria a sua execução. Não se questionou, porém, a privatização das obras. Embora fosse exigido o uso comum dos açudes, barragens e poços — obras prioritárias contempladas — em situações de emergência, de fato as obras vinham valorizar propriedades privadas. A estratégia de diferenciar o percentual de participação de acordo com a área do imóvel não tornou a distribuição dos recursos menos concentrada, visto que, primeiro, a posse da terra é concentrada e, segundo, a qualificação de obras pelos proprietários foi negociada com o setor público, gerando uma concentração ainda maior que a da posse da terra.

Por fim, na experiência mais recente, quando o governo assumiu diretamente o controle das frentes, ficou ainda mais clara a manipulação dos recursos pelos prefeitos em articulação com os grandes proprietários. E, não obstante a esperada melhor fiscalização das obras, as barragens foram ironicamente apelidadas de “barragens-sonrizar”: ao primeiro contato com a água dissolviam-se.

Dessa forma, voltou-se a proposições semelhantes às prevalecentes anteriormente. Obras de maior magnitude, com acompanhamento técnico e de cunho mais social, como barragens visando à perenização de rios. As críticas às sucessivas experiências demonstraram que a manipulação dos recursos reflete muito de perto a estrutura social local. O renovado debate quanto à maior autonomia e controle das ações pelos municípios, lembra as críticas à estrutura de poder local, de Victor Nunes Leal, por exemplo, e à articulação dos políticos locais com a oligarquia rural. Demonstraram também a necessidade de um compromisso maior dos alistados com o trabalho executado, pois, tanto em grande como em pequena escala, a qualidade das obras é péssima. Apenas com relação ao deslocamento pode-se constatar ter melhorado a sorte dos alistados.

Essas marchas e contra-marchas na política das frentes de trabalho não podem ser creditadas exclusivamente, nem em parte maior, à SUDENE. A execução dessas ações não se moldou ao preconizado, nem foi desenvolvida em articulação com a SUDENE. Dessa forma, a SUDENE não deve ser responsabilizada, nesse aspecto, pelo maior ou menor sucesso na condução das frentes de trabalho. De fato, até a instalação das frentes de trabalho se deu mais em função do prestígio político dos governos estaduais ou das necessidades do partido do governo face à eleição, sem observância do mapeamento evolutivo da seca conduzido pela SUDENE.

6. O ESTADO E AS SECAS: ALGUMAS OBSERVAÇÕES À GUIA DE CONCLUSÃO

Após 25 anos, as agências regionais cumpriram um papel inestimável: o de tentar descobrir o Nordeste, inclusive para os próprios nordestinos. O acervo de conhecimento gerado é pouco divulgado, pouco conhecido e menos ainda utilizado.*

A política de recursos humanos, exceto em época mais recente, beneficiou universidades e alimentou órgãos de planejamento e execução, em todo o Nordeste. A partir desses novos núcleos, estudos e análises vêm continuamente sendo desenvolvidos.

Especificamente em relação ao conhecimento das secas, a rede de postos instalada e o desenvolvimento de rotinas permite a detecção e o acompanhamento do quadro evolutivo, semana a semana. A infra-estrutura hoje existente no Nordeste permite o fácil acesso, seja para complementar as observações ou para levar os auxílios necessários.

No que se refere à formulação da política de combate às secas, as transformações sócio-econômicas ocorridas mudam bastante o quadro de conseqüências. Não obstante, alguns milhões de pessoas são afetadas quando da ocorrência de uma grande seca. Isso se deve ao fato de que as ações de adaptação da economia às secas ainda são incipientes e ainda à realidade de que, de qualquer forma, como em qualquer calamidade, sempre serão afetadas as populações economicamente mais frágeis.

* Uma exceção recente, em termos de divulgação, foi a compilação dos estudos desenvolvidos pelo ETENE, ao longo de 30 anos (CARDOSO, 1985).⁽²⁾

Do lado da adaptação da economia, do reforço a sua capacidade de recuperação das secas, importa expandir as ações voltadas para a promoção da grande e da pequena irrigação.

O esforço inicial da SUDENE para coodenar a política regional não se traduziu em resultados concretos no que se refere à irrigação. Distribuídas entre o DNOCS, a CODEVASF e os governos estaduais, as ações têm sido duramente criticadas pelo alto custo e baixo retorno social. Mas as críticas voltam-se não contra a irrigação em si, porém contra a forma de condução da política.

Importa também reforçar a economia urbana das cidades de porte médio. Relativamente, nesse sentido mais foi feito na década de sessenta que na de setenta, na qual predominaram os grandes programas. Melhorias no abastecimento d'água, outras ações de saneamento, infra-estrutura social exercem um efeito catalisador.

Importa, por fim, continuar a pesquisa sobre culturas xerófitas e de aumento da capacidade de resistência das plantas à seca.

Inegavelmente, todas essas ações, como ocorreu com a política regional, serão benéficas, em maior ou menor grau, às populações mais afetadas pelas secas, à medida que os grupos sociais se tornem mais conscientes de sua participação no desenvolvimento. Uma mudança maior na distribuição dos benefícios decorrerá apenas da articulação de um novo pacto social, a nível nacional, no qual as camadas populares tenham maior expressão. Esse é um condicionante maior, o qual transcende a qualquer ação regional.

Quanto às ações emergenciais, experiências internacionais, entre as quais destacam-se as bem-sucedidas campanhas anuais para mobilizar mão-de-obra sazonalmente ociosa para a construção de obras visando estimular a produção agrícola da China, têm mostrado que é necessário um compromisso maior de quem trabalha com a obra em execução. É preciso que as ações sejam validadas pelas populações afetadas. Ou seja, é necessário que haja compreensão a sua importância social. Na ausência desse compromisso, os resultados serão sempre apenas parcialmente satisfatórios. O governo dispõe de uma relação de obras prioritárias onde avultam as barragens de perenização de rios, as quais podem facilmente ser executadas quando da emergência de uma seca. Operacionalmente, deve ser tentada uma coordenação conjunta pelos órgãos regionais e locais (da prefeitura) e lideranças de produtores e trabalhadores.

Em um balanço final, os órgãos regionais de desenvolvimento, em especial na década de sessenta, desenvolveram estudos e ações que tiveram impacto em mudar o quadro de conseqüências das secas e, principalmente, permitem o acompanhamento e o planejamento de ações emergenciais de combate às secas . A contribuição é claramente positiva, porém aquém daquela que seria possível não fora o esvaziamento desses órgãos e, principalmente, a desarticulação da política regional que se seguiu a esse esvaziamento.

BIBLIOGRAFIA

01. ALVES, Joaquim. **História das secas**. Fortaleza, Instituto Ceará, 1935.
02. CARDOSO, Maia Ismênia B. **Catálogo de publicações: 1955-1985**. Fortaleza, BNB-Etene, 1985.
03. GUERRA, Phelippe & UERRA, Theophilo. **Secas contra a seca**. Rio Grande do Norte, s. ed., 1909. p. 197. (Coleção Mossoroense, nº 29).
04. MARANHÃO, Sílvio. **Economic development and internal dependency: the case of Northeastern Brazil**. Universidade de Wisconsin-Madison, 1976. (Tese de Ph.D).
05. MOREIRA, Raimundo. **O Nordeste brasileiro**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
06. MINTER. **Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste**. Brasília, 1973.
07. OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
08. PESSOA, Dirceu & CAVALCANTI, Clóvis. **Caráter e efeitos da seca nordestina de 1970**. Recife, SUDENE/SIRAC, 1973.
09. SAMPAIO, Everardo & SAMPAIO, Yony. **Espécies nativas e introduzidas com potencial econômico — necessidades e prioridades para a pesquisa agropecuária: relatório à FINEP**. Recife, s. ed., 1984.

10. SAMPAIO, Yony.; FERREIRA IRMÃO, José & GOMES, Gustavo Maia. **Política agrícola no Nordeste**. Brasília, Binagri, 1979.
11. SUDENE. **Plano de ação para emergência de seca**. Recife, 1972.
12. _____. **Plano de ação para emergência contra as calamidades públicas e de enchentes**. Recife, 1973 e 1975.
13. _____. **Plano de emergência contra as calamidades públicas e de enchentes**. Recife, 1975.
14. THEOPHILO, Rodolfo. **História da seca do Ceará (1877-1880)**. Rio de Janeiro, Imprensa Inglesa, 1922.
15. UNESCO. **The Unesco Courier**. Sahel-Land of No Return, Paris, 1975.

Abstract: Periodical droughts are a characteristic of the semi-arid portion of Northeastern Brazil. Since colonial times the State has been involved in policies to deal with economic and social problems during droughts. More recently the Bank of Northeast of Brazil-BNB and particularly SUDENE — the Superintendence for the Development of the Northeast, were created envisaging an enforcement of the economy in order to make it more adaptable and resistant to the droughts. Along 25 years the Northeast has overseen several droughts, highlighted by the ones occurring in 1970 and in the five year period of 1979-84. Criticized by many, State's role with respect to the droughts has not been clearly analysed. The present knowledge about the economic and social consequences of droughts, a simple and quick monitoring system of climatic changes, and several successive plans to implement works and analgesy during drought periods are disclosed and discussed. It is concluded that as a cyclical phenomenon droughts are and will be a characteristic of the region, as hurricanes and volcanos are characteristic of other regions. Thus, State's contribution to a better knowledge and rapid identification of droughts, to an improvement of physical infrastructure — mainly roads, communication systems and water reservoirs —, to an improvement of irrigated agriculture and urban economics, with its consequence on migration and urbanization, has been very important to minimize drought effects and to make it easy to provide relief assistance. Finally, regional state agencies should not be the only institutions blamed for misuse of public relief funds because during these 25 years they lost political power and relief funds are only nominally, if yet, coordinated by regional planning agencies.

