

As Secas no Nordeste: recorrência climática e descontinuidade na ação pública

Renato Santos Duarte*

RESUMO: Neste artigo, o autor procura estudar o comportamento dos governantes e dos flagelados da seca na zona semi-árida do Nordeste, considerando as atitudes por eles tomadas antes e no decorrer das duas grandes estiagens de 1993 e 1998. Sendo a seca um fenômeno natural episódico, a idéia central do artigo foi de identificar os preparativos (ou a ausência deles) feitos por aqueles agentes para o enfrentamento da seca. Para o autor deste artigo, a situação de pobreza em que vive grande parte da população rural da zona semi-árida explica a recorrência do flagelo da seca e a necessidade de medidas emergenciais por parte dos governantes se deve à falta de soluções de natureza estrutural que reduzissem a vulnerabilidade do sertanejo aos efeitos da seca.

PALAVRAS-CHAVE: Nordeste, zona semi-árida, secas, políticas emergenciais, frentes produtivas.

INTRODUÇÃO

Este trabalho estudará alguns impactos econômicos e sociais das secas que castigaram a zona semi-árida do Nordeste brasileiro nos anos de 1993 e 1998, bem como o comportamento dos principais agentes envolvidos – a população flagelada e as autoridades constituídas – frente àquele desastre natural. Como aquelas grandes secas ocorreram em uma mesma década, procurar-se-á fazer algumas comparações entre as duas estiagens, identificando o que representou mudanças, ou mero continuísmo, nas ações dos órgãos públicos e no comportamento da população atingida. Como as secas ocorrem ciclicamente, tem-se aí um caso interessante para avaliação da continua-

* Ph.D. em Economia pela University of Glasgow; Coordenador da Área de Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas do Instituto de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco – Governo do estado de Pernambuco.

de e da consistência das políticas públicas e dos mecanismos oficiais de enfrentamento daquele fenômeno.

No período de agosto a outubro de 1993, o autor deste trabalho havia participado de uma pesquisa sobre a seca, encomendada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Fazendo uso de critérios geoeconômicos, o IICA selecionara, para serem pesquisados, os municípios de Afogados da Ingazeira, Ibimirim e Ouricuri, no Estado de Pernambuco, e Sousa, Sumé e Umbuzeiro, no Estado da Paraíba. Interessado em estudar a continuidade das políticas públicas para a mitigação dos efeitos da seca na zona semi-árida do Nordeste, o *Internacional Development Research Center* (IDRC) ofereceu apoio financeiro para que o autor deste trabalho realizasse, em 1998, pesquisa nos seis municípios acima mencionados, objetivando a comparação dos resultados com aqueles obtidos no estudo feito em 1993. Como se verá adiante, embora este trabalho vise a comparação dos resultados nos seis municípios, o seu autor recorrerá, sempre que considerar pertinente, a dados colhidos através de uma pesquisa realizada, em janeiro de 1999, em 15 municípios nordestinos afetados pela seca.

PREVISÃO DAS SECAS DE 1993 E 1998

O Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos (CPTEC) do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), localizado em São José dos Campos (SP), realiza o monitoramento climático do país, cujos resultados são publicados no Boletim CLIMANÁLISE e em Boletins Especiais. O Boletim Especial nº 01/93, de janeiro de 1993, afirmara que “... o quadro, como se apresenta hoje, indica que a estação chuvosa da região semi-árida como um todo será de normal a ligeiramente seca, com um total de chuvas entre 0 e 20% abaixo da média”.

Contrariamente ao que o INPE informara, as baixas precipitações ocorridas na zona semi-árida naquele mês, associadas aos vários indícios há muito conhecidos pelos agricultores daquela sub-região, indicavam uma seca de grandes proporções.¹ Por outro lado, já em dezembro de 1997 o CPTEC previa que haveria seca no Nordeste em 1998, e, segundo o boletim INFOCLIMA, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado de Pernambuco, esperava-se, em dezembro, “uma redução drástica na precipitação, entre 50 e 70%, no Nordeste (Infoclima/Sectma/PE, 1998). Ou seja: em termos de capacidade de antecipação da ocorrência da seca, observou-se um avanço entre 1993 e 1998. Esse avanço poderia representar alguma vantagem caso houvesse tradição de mobilização de instituições e pessoas vinculadas às políticas de enfrentamento dos efeitos da seca, para que fossem tomadas providências antecipadas. Como se verá adiante, não foi isso o que aconteceu.

Por tradição, os agricultores da zona semi-árida do Nordeste esperam as chuvas até o dia 19 de março, que no calendário da Igreja Católica é dedicado a São José. Não chovendo nesse dia, os sertanejos já não semeiam a terra. O que parece ser apenas uma crença popular tem explicação científica, pois aquela data relaciona o início do inverno naquela sub-zona do Nordeste com o Equinócio, quando ocorre mudança na posição do Sol em relação à Terra, e o dia e a noite têm rigorosamente a mesma duração. De qualquer maneira, o plantio na segunda quinzena de março seria, de fato, uma opção extrema, visto que na zona semi-árida as chuvas começam a cair em dezembro ou janeiro e cessam entre maio e junho. Devido à irregularidade espacial e temporal das precipitações pluviométricas no decorrer da estação

¹ Sobre as limitações dos métodos de previsão da estação chuvosa no Nordeste, ver IICA, 1994, p.88-123.

chuvosa no semi-árido nordestino (Duque, 1973, p.18), compreende-se a esperança de inverno por parte dos agricultores, mesmo já tendo decorrido quase metade do período chuvoso. Aquele comportamento dos agricultores contribui para a costumeira relutância por parte das autoridades constituídas em decretarem *estado de emergência* na área atingida pela seca. Se desde o começo do ano a estiagem mostrar indícios de severidade, os impactos sociais manifestados na escassez de alimentos e de água e na perda dos rebanhos só se revelará mais intensamente a partir dos meses de abril ou maio. A lentidão na tomada de decisão por parte dos governantes dá a entender que lhes é conveniente postergar, tanto quanto possível, despesas imprevistas, e em valores imprevisíveis, para socorro da população flagelada. A Tabela 1 mostra as datas em que a seca foi reconhecida como calamidade pública nos seis municípios estudados, nos anos de 1993 e 1998.

TABELA 1: Data de reconhecimento do estado de calamidade pública nos seis municípios

MUNICÍPIOS	SECA DE 1993	SECA DE 1998
Afogados da Ingazeira (PE)	25.05.93	08.04.98
Ibimirim (PE)	03.06.93	28.11.97
Ouricuri (PE)	03.06.93	12.02.98
Sousa (PB)	01.03.93	18.03.98
Sumé (PB)	16.03.93	27.03.98
Umbuzeiro (PB)	05.03.93	07.05.98

Fonte: Prefeituras Municipais.

Como se observa na Tabela 1, a declaração do estado de calamidade se deu um pouco mais cedo em 1998 do que em 1993, consistentemente com a antecipação que houve na previsão da seca. No município de Ibimirim, a antecipação foi de seis meses. Naquele município localiza-se o açude público Engenheiro Francisco Sabóia, com capacidade de armazenamento de 504 milhões de metros cúbicos de água, que abastece o projeto de irrigação do Perímetro Integrado Moxotó. Uma vistoria realizada naquele açude em meados do mês de ou-

tubro de 1997 constatara que a quantidade de água nele armazenada correspondia, então, a menos de 10% da capacidade do reservatório. Registre-se, a propósito, que 1997 havia sido um ano de inverno fraco e, por isso, a maioria dos açudes estava, no começo de 1998, com níveis bem inferiores às suas capacidades de armazenamento.

As informações apresentadas nas Tabelas 2 e 2a mostram a precipitação anual verificada nos seis municípios em 1989 – o último de inverno considerado regular antes da primeira seca ocorrida na década de 90 – e nos anos secos de 1993 e 1998.

Os dados contidos nas Tabelas 2 e 2a revelam a extensão da variabilidade climática no semi-árido nordestino. Essa variabilidade pode ser constatada a partir da gama de informações apresentadas nas duas Tabelas, das quais podem ser retiradas várias conclusões: 1) Em alguns municípios (Ibimirim e Ouricuri, por exemplo) as precipitações em anos de seca podem corresponder a menos de 20% daquelas registradas em um ano de inverno normal; 2) A concentração temporal pode ser tal que a metade da precipitação anual pode ocorrer em um único mês (Ouricuri, em janeiro de 1998); 3) A variabilidade espacial pode ser observada nos casos de Afogados da Ingazeira e Ibimirim, distantes cerca de 80 quilômetros um do outro, e de Afogados da Ingazeira e Sumé (ainda mais próximos), que apresentaram diferenças acentuadas nos totais pluviométricos anuais, seja em anos de inverno normal seja em períodos de seca; 4) A ausência ou a baixíssima incidência de chuvas em um ano de forte estiagem são evidenciadas nas informações relativas aos anos de 1993 e 1998, podendo-se observar, inclusive, que o primeiro, no geral, foi mais seco que o segundo.

TABELA 2: Dados pluviométricos dos municípios de Afogados da Ingazeira, Ibimirim e Ouricuri (Pe) – 1989, 1993 e 1998 (em mm)

MÊS	AFOGADOS DA INGAZEIRA			IBIMIRIM			OURICURI		
	1989	1993	1998	1989	1993	1998	1989	1993	1998
Janeiro	30.5	60.0	0.0	59.4	38.0	10.5	49.0	63.2	200.5
Fevereiro	39.0	1.0	46.5	9.9	0.0	0.0	53.3	55.9	58.5
Março	172.5	0.0	94.0	100.0	0.0	32.5	217.8	30.8	71.0
Abril	288.5	0.0	72.0	94.9	8.0	12.0	147.9	4.8	14.0
Maiο	204.5	15.0	0.0	54.3	0.0	15.0	146.1	13.2	0.0
Junho	92.0	1.0	0.0	60.3	15.2	27.0	8.1	10.0	0.0
Julho	129.0	20.0	9.0	71.3	6.2	8.0	16.7	0.6	0.0
Agosto	15.0	0.0	11.0	90.2	0.0	10.0	3.5	0.0	0.0
Setembro	0.0	10.0	0.0	31.6	0.0	0.0	7.3	0.0	0.0
Outubro	139.5	39.0	0.0	32.5	0.0	0.0	5.9	0.0	0.0
Novembro	11.0	60.0	0.0	11.9	10.0	9.5	32.0	29.7	39.2
Dezembro	55.0	0.0	0.0	79.8	0.0	10.0	339.7	3.8	94.4
Total	1.176.5	206.0	243.5	696.1	77.4	134.5	1.027.3	212.0	477.6

Fonte: EMATER-PE.

TABELA 2a: Dados pluviométricos dos municípios de Souza, Sumé e Umbuzeiro (Pb) 1989, 1993 e 1998 (em mm)

MÊS	SOUSA			SUMÉ			UMBUZEIRO		
	1989	1993	1998	1989	1993	1998	1989	1993	1998
Janeiro	193.6	13.0	169.0	26.0	38.2	97.6	22.0	0.0	8.3
Fevereiro	62.0	160.5	26.5	12.9	5.2	0.0	0.0	0.0	4.6
Março	208.7	237.1	90.9	113.9	0.0	0.0	81.0	56.0	45.9
Abril	433.5	19.7	73.3	199.8	0.0	72.0	161.0	72.0	72.2
Maiο	45.0	161.9	17.7	97.0	60.6	5.6	142.8	20.0	53.4
Junho	37.2	0.0	0.0	82.4	0.0	0.0	111.6	115.0	55.0
Julho	70.9	8.4	13.7	26.9	24.8	30.2	161.2	97.2	96.8
Agosto	12.6	0.0	18.7	13.0	18.4	18.9	122.2	32.4	18.0
Setembro	71.0	13.0	0.0	2.1	3.0	0.0	0.0	9.8	0.0
Outubro	20.2	0.0	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	8.7	5.4
Novembro	63.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	18.4	6.4	0.0
Dezembro	307.1	0.0	0.0	185.6	0.0	0.0	29.2	2.6	3.2
Total	1.525.3	613.6	437.8	759.6	150.2	224.5	849.4	420.1	362.8

Fonte: EMATER-PB.

A AÇÃO GOVERNAMENTAL

O governo federal, a quem cabe a maior responsabilidade pelas medidas de socorro às vítimas dos desastres naturais, havia começado a alistar os flagelados da seca de 1993 já no mês de março (IICA, 1994, p.156). Em 1998, aquela medida ocorreu com grande atraso, pois so-

mente no mês de junho o governo federal, através da Secretaria Especial de Políticas Regionais, reconheceu o estado de calamidade pública nos municípios atingidos pela seca, e instituiu o Programa Emergencial de Frentes Produtivas. Como se vê, apesar de a previsão da seca de 1998 ter sido conhecida desde o mês de dezembro de 1997, o reconhecimento oficial só ocorreu seis meses depois. Nesse aspecto houve um retrocesso, pois as medidas de socorro demoraram mais do que em 1993. Esta seca ocorreu durante o governo do presidente Itamar Franco, enquanto que a de 1998 se deu durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando foi implementado um rígido programa de ajuste fiscal. Está-se querendo dizer com isso que, naquela conjuntura de restrição de gastos, é possível que a demora em admitir a situação de calamidade social tenha obedecido a critérios de ordem financeira. Isso poderia constituir uma explicação, mas, seguramente, não uma justificativa. Além do mais, nesse caso, os objetivos da política econômica estariam anulando os avanços obtidos nas previsões meteorológicas entre as secas de 1993 e 1998.

AS MEDIDAS OFICIAIS DE SOCORRO AOS FLAGELADOS

Apesar de decorridos mais de 100 anos desde a criação das primeiras frentes de trabalho durante a seca de 1877-1880 (Theophilo, 1922, p.143-148), não se pode dizer que essa longa experiência tenha resultado em um bom aprendizado de como implementá-las. Poder-se-ia argumentar, no entanto, que a mais importante lição a retirar da experiência com as frentes de trabalho deveria ter sido a da necessidade de se eliminarem os problemas que exigem a sua recriação quando ocorre uma nova seca. Poder-se-ia questionar, ademais, que as frentes de trabalho, na sua condição de medidas emergenciais e e-

pisódicas, não são passíveis de grandes inovações no que concerne à sua natureza e funcionamento. Esses argumentos poderiam fazer sentido caso o Brasil tivesse experimentado avanços significativos em várias frentes. Primeiro, se o país tivesse feito uma reforma agrária. Três estudos sobre a seca no semi-árido nordestino demonstraram que aproximadamente um terço dos trabalhadores inscritos nas frentes de trabalho eram donos de propriedades rurais muito pequenas (Pessoa, & Cavalcanti, 1973, p.114; Fundação Joaquim Nabuco, 1983: Quadro 41; Duarte, 1999, p.54). A literatura sobre o assunto demonstra que uma pequena propriedade agrícola ou agropecuária do semi-árido nordestino, onde são utilizadas técnicas tradicionais, não tem capacidade de gerar renda suficiente para a manutenção de uma família rural típica daquela sub-região, que é composta, em média, de 5,3² membros. Segundo, caso tivesse havido uma modernização da agricultura na zona semi-árida, um dos resultados teria sido, certamente, a eliminação das relações pré-capitalistas de produção ainda existentes. As três pesquisas acima mencionadas revelaram que cerca de dois terços dos inscritos nas frentes de trabalho estudadas eram agricultores que cultivavam terras alheias na qualidade de assalariados (permanentes ou temporários), parceiros, meeiros, moradores ou ocupantes. Terceiro, se o desempenho da economia brasileira nas duas últimas décadas não tivesse sido tão medíocre, o mercado nacional de trabalho poderia ter promovido uma redistribuição espacial da mão-de-obra e, como consequência, a população da zona semi-árida poderia ser menor do que é hoje.³ Quarto, caso as autoridades brasileiras, conhecedoras

² De acordo com o Censo Demográfico de 1991, o tamanho médio das famílias dos núcleos rurais do Nordeste era de 5,3 pessoas.

³ Não se está desconsiderando, aqui, a força telúrica que prende o sertanejo à sua terra. No entanto, acredita o autor deste trabalho, que aquela força seria bastante atenuada se existissem melhores condições de trabalho e de renda em outras partes da região e do país.

que são da inexorabilidade das secas, tivessem se empenhado na criação de estruturas permanentes para enfrentamento dos efeitos daquele desastre natural, de modo a tornar a economia do semi-árido menos vulnerável aos efeitos das estiagens prolongadas. O autor deste trabalho reconhece a enorme complexidade envolvida na administração de um programa de obras e de serviços que abrange uma área superior a 800.000 Km² e cria ocupação para mais de 1 milhão de pessoas. É justamente a dimensão desses números – a par da possibilidade de se realizarem obras e serviços cujos resultados sejam duradouros – que exige um plano de atividades bem definidas e articuladas, e requer uma logística de implementação ágil e eficiente. Infelizmente a experiência tem demonstrado que sucessivas administrações federais têm optado pelo enfrentamento do problema através de medidas improvisadas, assistencialistas e temporárias.

ATUAÇÃO DAS FRENTES PRODUTIVAS DURANTE A SECA DE 1993

Até a seca de 1970, as atividades realizadas pelos alistados nas frentes de trabalho consistiam na construção ou recuperação de obras públicas, principalmente de açudes, barragens e estradas. A partir da seca de 1979-1983, sob o argumento de se manterem os alistados nos seus locais de residência, as frentes passaram a realizar trabalhos em propriedades rurais. Os trabalhos consistiam em obras hídricas (açudes, poços, cisternas etc.) e benfeitorias (desmatamento, limpeza dos roçados, construção ou recuperação de cercas, etc.). Logo ficou evidente que, em nome de uma suposta conveniência dos alistados, estava-se, na realidade, beneficiando os fazendeiros com investimentos nas suas propriedades sem custos para eles. Diante das reações negativas àquele privilégio, o sistema não foi repetido durante a seca de

1993. Instituiu-se, então, o Programa de Frentes Produtivas de Trabalho (PFPT), que voltou a dar prioridade às obras públicas e, só excepcionalmente, realizou trabalhos em propriedades particulares, mesmo assim mediante compromisso formal por parte dos proprietários de tornar os benefícios acessíveis à comunidade circunvizinha. Uma importante inovação do PFPT foi a descentralização das tarefas de inscrição dos trabalhadores, da fiscalização e controle das frentes e do pagamento dos salários aos alistados. O PFPT atribuiu a responsabilidade pela implementação daquelas tarefas aos municípios e às comunidades locais. Isso se tornou possível porque foram criadas Comissões Municipais formadas por representantes dos vários segmentos da sociedade – os poderes executivo, legislativo e judiciário, as instituições religiosas, as associações comunitárias e os sindicatos dos trabalhadores – a quem cabia ouvir e interpretar as demandas da comunidade em relação ao funcionamento das frentes produtivas.

O PFPT diversificou um pouco as atividades realizadas pelos alistados, visto que, além da construção e recuperação da infraestrutura hídrica, incluiu atividades como a fabricação de tijolos e telhas, a recuperação de prédios públicos e a distribuição de água em carros-pipa para as localidades mais carentes. O salário pago aos trabalhadores era, em meados de 1993, de CR\$ 2.500,00⁴ equivalentes a US\$ 26.50 de agosto de 1993. Como se verá adiante, o baixo valor do salário era, com razão, uma das maiores reclamações dos alistados em relação ao PFPT. De acordo com as normas daquele Programa, somente as famílias constituídas de 10 ou mais membros podiam ter mais de uma pessoa inscrita nas frentes. Baseado em números aproximados, o IICA calculou em cerca de 11,7 milhões a população rural

⁴ O salário mínimo foi reajustado oito vezes durante o ano de 1993, o que implicou variações no poder de compra dos salários pagos pelo PFPT.

atingida pela seca de 1993 nos 1.155 municípios declarados em situação de emergência. Como chegaram a ser alistados pouco mais de 1,9 milhão de trabalhadores, aquele Instituto, estimando em cinco pessoas o tamanho médio das famílias rurais do semi-árido nordestino, calculou em cerca de 400 mil as famílias que não foram beneficiadas pelo PFPT durante a seca de 1993 (IICA, 1994, p.157-159).

A idéia de criação das Comissões Municipais foi de, com elas, obter-se maior racionalidade nos trabalhos realizados pelas frentes produtivas, além de se impedir o uso político do PFPT e os desvios de verbas constatados durante as secas anteriores. Na prática, o funcionamento daquelas Comissões esteve, na maior parte dos municípios, muito aquém do esperado, como mostrou a pesquisa realizada em 1993. Vários foram os fatores que contribuíram para isso: 1) Falta de interesse e de motivação por parte dos seus integrantes; 2) Inexistência de remuneração pela participação nos trabalhos das Comissões; 3) Dificuldade para reunir todos os integrantes em uma mesma data e local, o que implicava a concentração do poder de decisão entre os membros mais assíduos; 4) Falta de veículos e, muitas vezes, de combustível para a fiscalização das obras em execução; 5) Escassez e deficiência de ferramentas de trabalho e falta de recursos para a aquisição dos materiais necessários à execução das obras ou serviços. Essa listagem de fatores mostra uma falta de comprometimento efetivo por parte do Governo Federal – ao não liberar os recursos necessários ao funcionamento das frentes – e das lideranças locais – ao não dedicarem o tempo requerido pelas suas atribuições nas Comissões Municipais.

De uma maneira geral observou-se, nos seis municípios estudados, que o técnico da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), como representante do Governo do Estado, tinha par-

participação assídua e influente nas Comissões Municipais. Os representantes dos sindicatos e os agentes comunitários de saúde também tinham presença freqüente nas reuniões das Comissões. Em alguns municípios, os representantes das Prefeituras e das Câmaras Municipais tinham participação efetiva (Galindo, Duarte, 1998, p.177-178). Como foi dito acima, as obras realizadas pelas frentes em 1993 localizavam-se tanto em áreas públicas quanto em propriedades particulares. Nestes casos, cada proprietário assinava em cartório um *Termo de Servidão Pública* comprometendo-se a tornar acessível à comunidade a área beneficiada. Na maioria dos casos, os proprietários terminavam sendo os maiores beneficiários dos serviços e das obras realizadas nos seus imóveis, porque não havia como socializar os resultados das benfeitorias.

Não se pode desconsiderar, por outro lado, que a idéia de criação das Comissões Municipais representou um grande avanço relativamente aos programas de emergência anteriores, em vista do caráter democrático que elas introduziram, ao dar oportunidade às comunidades de definirem as prioridades para as obras e serviços a serem executados pelas frentes. A existência das Comissões propiciou, teoricamente, outros avanços, tais como a maior lisura e seriedade no processo de seleção dos alistados, a fiscalização das obras e o controle no uso dos recursos financeiros.

A pesquisa realizada em 1993 colheu opiniões de trabalhadores alistados nos seis municípios estudados acerca do funcionamento das frentes. A maior reclamação, como já mencionado, foi quanto ao baixo valor da remuneração, que era de meio salário mínimo. As outras queixas diziam respeito à quantidade limitada de vagas nas frentes – que deixou um grande número de pessoas fora do PFPT – e aos freqüentes atrasos no pagamento dos salários (IICA, 1994, p.161). A Ta-

bela 3 mostra o número de pessoas alistadas durante a seca de 1993 nos seis municípios estudados.

TABELA 3: Número de alistados nas frentes produtivas dos seus municípios, em 1993

MUNICÍPIOS	Nº DE ALISTADOS	% DA POPULAÇÃO(*) TOTAL DO MUNICÍPIO	% DO NÚMERO DE FAMÍLIAS(**) DO MUNICÍPIO
Afogados da Ingazeira (PE)	2.041	7,0	33,0
Ibimirim (PE)	2.705	9,6	57,7
Ouricuri (PE)	7.501	10,0	59,7
Sousa (PB)	4.000	5,0	27,0
Sumé (PB)	1.446	8,0	45,6
Umbuzeiro (PB)	890	5,0	27,7

Fontes: SUDENE e Prefeituras Municipais.

(*) Estimativa da População baseada nos dados dos Censos Demográficos de 1991 e 1996.

(**) Estimativa considerando a média de 5,3 pessoas por família.

As informações contidas na Tabela 3 mostram que, apesar do baixo valor dos salários pagos pelas frentes em 1993, o número de famílias assistidas era expressivo, sendo que em Ouricuri e Ibimirim foi beneficiada pouco mais da metade das famílias. Nesse aspecto, deve-se reconhecer que o PFPT, enquanto esforço para mitigação dos efeitos sociais da seca, assistiu a um considerável número de flagelados .

DURANTE A SECA DE 1998

Como foi dito anteriormente, as medidas oficiais de socorro aos flagelados da seca de 1998 demoraram mais do que em 1993. Somente depois dos relatos dramáticos feitos pela imprensa nacional sobre as privações sofridas pelas vítimas da seca e das reiteradas notícias sobre os saques perpetrados por flagelados a feiras, a mercados públicos e a depósitos de alimentos do Governo Federal,⁵ este decidiu agir. Em junho foi instituído o Programa Emergencial de Frentes Produtivas (PEFP), como parte do Programa Federal de Combate aos Efeitos

⁵ Um levantamento parcial da atuação da imprensa escrita na denúncia daquele drama encontra-se em Bloch et al., 1998.

da Seca. A liberação dos recursos para o PEFP só ocorreu no dia 29 de junho de 1998.

O Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca manteve a sistemática das Comissões Municipais, e introduziu algumas inovações: estabeleceu uma linha de crédito para produtores rurais, instituiu um programa de alfabetização e capacitação de jovens e adultos, e criou frentes ecológicas e frentes culturais. As frentes produtivas chegaram a inscrever 1,2 milhão de trabalhadores em 1.235 municípios do Nordeste e das áreas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo atingidas pela seca. Embora o número de municípios incluídos no programa de emergência em 1998 tenha sido superior ao daqueles assistidos em 1993, o total de alistados foi bem inferior – cerca de 700 mil trabalhadores a menos. De acordo com as normas do Programa, as frentes teriam necessariamente que ser produtivas, no sentido de contribuir para uma melhor convivência das comunidades com a seca. As obras ou serviços deveriam ser realizadas em áreas ou terrenos de domínio público (Brasil. SUDENE, 1998, p.19).

O PEFP apresentou maior flexibilidade quanto ao número de alistados por domicílio, estabelecendo as seguintes condições: um alistado em famílias de até cinco membros; dois alistados em famílias com seis a 10 membros; três alistados em famílias com mais de 10 membros. Famílias que tivessem pessoas recebendo aposentadoria poderiam ter um alistado desde que no domicílio vivessem mais de sete pessoas. Eram admitidos alistados menores de idade (entre 14 e 18 anos) somente se eles fossem arrimo de família e continuassem freqüentando as aulas. Essa restrição representou uma avanço em relação ao Programa de 1993, que admitia o alistamento de menores sem impor condições.

O salário pago aos alistados em 1998 era de R\$ 80,00 (cerca de US\$ 69.00 em julho daquele ano). Seja na correspondência ao valor do dólar norte-americano, seja em relação ao valor do salário mínimo (61,5%), o salário pago aos alistados nas frentes produtivas era superior àquele pago em 1993. Embora o salário de 1998 ainda fosse baixo, de qualquer maneira, no aspecto da remuneração aos alistados, houve um pequeno avanço na política oficial de socorro às vítimas da última seca.

Como se vê na Tabela 4, com a exceção de Umbuzeiro (PB), nos demais municípios estudados o número de trabalhadores inscritos nas frentes produtivas em 1998 foi consideravelmente menor do que em 1993. Essa redução é consistente com o diferencial, acima apontado, nos números totais de alistados durante as duas secas.

TABELA 4: Número de alistados nas frentes produtivas dos seus municípios, em 1998

MUNICÍPIOS	Nº DE ALISTADOS	% DA POPULAÇÃO(*) TOTAL DO MUNICÍPIO	% DO NÚMERO DE FAMÍLIAS(**) DO MUNICÍPIO
Afogados da Ingazeira (PE)	1.691	5,3	28,2
Ibimirim (PE)	2.148	8,3	44,2
Ouricuri (PE)	3.915	6,7	35,6
Sousa (PB)	2.346	3,0	16,0
Sumé (PB)	500	3,0	15,7
Umbuzeiro (PB)	1.030	6,2	33,0

Fontes: SUDENE e Prefeituras Municipais.

(*) Estimativa da População baseada nos dados dos Censos Demográficos de 1991 e 1996.

(**) Estimativa considerando a média de 5,3 pessoas por família.

Já a partir do mês de maio, o Governo Federal passou a distribuir cestas de alimentos nos 1.235 municípios atendidos pelo Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca. A partir do mês de junho foram distribuídas, mensalmente, cerca de 2,5 milhões de cestas (BRASIL. SUDENE, 1998, p.15). A quantidade de cestas distribuídas por município era definida pela SUDENE, cabendo à Companhia Na-

cional de Abastecimento (CONAB) a entrega às Comissões Municipais, que se responsabilizavam pelo transporte e distribuição das cestas no respectivo município. A composição das cestas de alimentos era esta: 5 kg de arroz; 5 kg de feijão; 5 kg de flocos de milho (fubá); 3 kg de macarrão; 1 kg de farinha de mandioca; e 2 latas de óleo comestível.

No mês de maio de 1998 foi criado pelo Governo Federal o Programa Especial de Financiamento para Combate aos Efeitos da Estiagem, ao qual foram destinados R\$ 450 milhões (cerca de US\$ 391 milhões). O objetivo daquele programa era de oferecer linha de crédito, sem burocracia, a mini, pequenos, médios e grandes produtores rurais, ou a cooperativas. Foi estabelecido que a metade daqueles recursos seria destinada aos mini e pequenos produtores rurais. O programa admitia a prorrogação do vencimento do empréstimo caso houvesse perda da safra em decorrência da seca. Os prazos de vencimento e de carência e os encargos financeiros estabelecidos para aquela operação de crédito eram bem menores do que os praticados pelo mercado financeiro (BRASIL. SUDENE, 1998, p.24).

O Programa de Alfabetização e Capacitação para Jovens e Adultos objetivava atender prioritariamente os trabalhadores analfabetos, de famílias mais numerosas, ou que estivessem engajados em organizações comunitárias. Além da alfabetização, o programa se propunha ensinar aos matriculandos as técnicas e informações agrícolas que lhes facilitassem a convivência com a seca. Das 27 horas semanais de trabalho dos alistados nas frentes produtivas, oito poderiam ser dedicadas ao programa de alfabetização e capacitação. As frentes ecológicas tinham o objetivo de ensinar aos alistados as técnicas de conservação e recuperação ambiental e de capacitá-los para tarefas relacionadas com o ecoturismo. As frentes culturais deveriam estimular o

artesanato nordestino através da criação de “mercados solidários em várias partes do país” (BRASIL. SUDENE, 1998, p. 21). Visando à disseminação de informações e à transparência na execução do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, outras medidas foram tomadas, a saber: 1) Criação de um *Manual das Comissões Municipais*, onde estão detalhadas as informações sobre o Programa; 2) Realização de teleconferências envolvendo a Coordenação do Programa e as Comissões Estaduais e Municipais; 3) Criação de uma Central de Atendimento, denominada *Disque-Seca*, com discagem gratuita, para esclarecimento de dúvidas e recebimento de denúncias sobre irregularidades no funcionamento do Programa.

As inovações acima descritas representaram avanços em comparação ao programa de emergência posto em prática em 1993. A partir do funcionamento das Comissões Municipais durante aquela seca, foi possível corrigir distorções e introduzir algumas inovações no decorrer da estiagem de 1998. Distribuição de alimentos, crédito subsidiado, programa de alfabetização e capacitação, cursos de educação ambiental e programas de estímulo ao artesanato constituem, inegavelmente, aperfeiçoamentos, se comparados aos programas de emergência anteriores, que eram caracterizados quase que exclusivamente pela execução de obras de engenharia. Na prática, porém, nem sempre as coisas ocorreram conforme o que estava previsto no Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca. O que segue é uma breve apreciação da situação daquele Programa nos municípios de Afogados da Ingazeira, Ibimirim, Ouricuri, Sousa, Sumé e Umbuzeiro, em outubro de 1998, e das frentes produtivas em 15 municípios dos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Como mencionado anteriormente, a pesquisa feita nos seis municípios foi patrocinada pelo IDRC. A pesquisa sobre as frentes produ-

tivas foi encomendada pela SUDENE à Fundação Joaquim Nabuco, como parte de um estudo mais amplo sobre a seca de 1998. O autor deste trabalho coordenou esta pesquisa, cujo trabalho de campo, executado no mês de janeiro de 1999, consistiu na aplicação de questionários junto a 650 alistados nas frentes produtivas e a 55 fazendeiros que possuíam propriedades nos 15 municípios estudados.

Dos inscritos nas frentes entrevistados pela pesquisa realizada em 1999, 165 (25,4%) apontaram a quantidade insuficiente de vagas como um dos maiores obstáculos ao alistamento dos flagelados. Além disso, 563 entrevistados (86,6%) afirmaram ser freqüentes os atrasos no pagamento dos seus salários (Duarte, 1999, p.72). Conclui-se, portanto, que aqueles dois problemas, que haviam sido identificados em 1993, se repetiram em 1998. Uma importante informação foi retirada da entrevista com os alistados da última seca. De fato, 462 entrevistados (71,1% do total) afirmaram já ter participado de frentes de emergência anteriores. Essa informação confirma a existência de uma perpetuação da pobreza na zona semi-árida, que se agudiza quando da ocorrência de uma seca. Naquele percentual não estão incluídos, evidentemente, os alistados em frentes anteriores que já não se encontravam nas áreas atingidas pela seca de 1998.

Um expressivo número de entrevistados (499, correspondentes a 98,8% do total) afirmou ter recebido cestas de alimentos distribuídas pelo Governo Federal. Apesar de terem sido freqüentes os casos de variação nos tipos e nas quantidades dos alimentos que compunham as cestas distribuídas mensalmente, deve-se reconhecer que aquele programa constituiu um grande esforço para a mitigação da fome de milhares de famílias carentes. A pesquisa realizada em 1998 nos seis municípios paraibanos e pernambucanos confirmou a dimensão

daquele esforço, como se constata no Quadro 5, que mostra as percentagens elevadas de famílias que receberam cestas de alimentos.

TABELA 5: Total de cestas de alimentos distribuídas mensalmente nos seis municípios - 1998

MUNICÍPIOS	NÚMERO DE CESTAS DISTRIBUÍDAS MENSALMENTE	% DO NÚMERO DE FAMÍ- LIAS(*) BENEFICIADAS
Afogados da Ingazeira (PE)	3.500	56,7
Ibimirim (PE)	1.920	41,0
Ouricuri (PE)	6.180	49,2
Sousa (PB)	7.802	52,6
Sumé (PB)	2.135	67,4
Umbuzeiro (PB)	1.390	43,2

Fonte: Comissões Municipais.

(*) Estimativa considerando a média de 5,3 pessoas por família.

A pesquisa revelou, ainda, que somente 13,4% dos entrevistados nas frentes produtivas estavam matriculados em cursos de alfabetização e capacitação, mesmo sendo menor a jornada de trabalho dos alistados que optassem pela frequência às aulas (Idem, p.79). É importante considerar, por outro lado, que nem todos os municípios contavam com cursos de alfabetização para os alistados, como era o caso de Sumé. No tocante ao Programa Especial de Financiamento para Combate aos Efeitos da Estiagem, somente 18 (38,7%) dos 55 fazendeiros entrevistados em janeiro de 1999 afirmaram ter recebido financiamento daquele programa, sendo de R\$ 22.350,00 (US\$ 18.478,00) o valor médio do empréstimo. As frentes ecológicas concentraram-se no projeto-piloto do Parque Nacional da Serra da Capivara, no Estado do Piauí. As frentes culturais necessitam, compreensivelmente, de tempo para implementação, e de outro tanto para maturação. Essas frentes – assim como as frentes produtivas – deveriam ter caráter permanente, não temporário, para que pudessem apresentar resultados consistentes. A questão do caráter permanente das frentes de trabalho voltará a ser tratada mais adiante.

Como foi mencionado antes, as Comissões Municipais foram criadas na expectativa de ensejarem a participação das respectivas comunidades na implementação e acompanhamento do programa de socorro às vítimas da seca. Em princípio, a composição das Comissões – que incluía, como foi visto, representantes dos vários segmentos da sociedade local – e as atribuições a elas conferidas assegurariam o caráter democrático das suas ações. A prática, porém, revelou que nem sempre as coisas funcionaram conforme o esperado. Como havia acontecido em 1993, também em 1998, em alguns municípios – a exemplo de Ibimirim, Ouricuri, Sumé e Umbuzeiro –, as Comissões Municipais não realizavam reuniões regulares, ou, se o faziam, não havia assiduidade por parte de vários dos seus integrantes. Em apenas dois dos seis municípios visitados em 1998 – Afogados da Ingazeira e Sousa – as reuniões das Comissões e o comparecimento dos seus integrantes eram satisfatórios. Se essa pequena amostra puder ser considerada representativa da realidade – o que parece plausível, a julgar pelas informações colhidas entre os moradores de outros municípios e também pelas notícias veiculadas na imprensa regional –, deduz-se que as aspirações populares nem sempre foram consultadas pelas Comissões quando deliberavam acerca das frentes produtivas. Esse é um problema que envolve questões de natureza variada – cultura política, comportamento cívico, exercício da cidadania, comprometimento social por parte dos membros da comunidade –, mas que, certamente, não invalida a idéia que presidiu a criação das Comissões Municipais.

O COMPORTAMENTO DA POPULAÇÃO

A pesquisa realizada em 1999 confirmou o que já se sabia sobre o perfil dos flagelados em secas anteriores, pois as entrevistas com os 650 inscritos na PEPF constataram que: 1) Somente 39,5% sabiam ler e escrever; 2) 33,7% eram pequenos proprietários rurais e 66,3% cultivavam terras alheias. Destes, 26,1% eram parceiros ou meeiros, 14,9% trabalhavam como diaristas, 10,7% eram ajudantes da família, 5,6% eram moradores e 9,0 tinham outras relações de trabalho. A área média de que os entrevistados dispunham para o cultivo era de 8,0 hectares, absolutamente inadequada para a exploração agropecuária, consideradas as condições ambientais do semi-árido nordestino.

Esse perfil explica porque a ocorrência de uma seca na zona semi-árida leva milhões de nordestinos à indigência. A situação de pobreza em que eles vivem não lhes permite fazer reservas, em alimentos ou em dinheiro, para enfrentarem o período de escassez. Os saques a feiras, mercados públicos ou armazéns do governo são um recurso extremo a que os flagelados da seca têm recorrido, historicamente, para saciar a fome e para pressionar as autoridades a adotarem medidas efetivas de socorro. Foram poucos os relatos de saques durante a seca de 1993 nos seis municípios estudados. Ocorreu em 1993 – como havia acontecido em outras secas – que a invasão da sede municipal por grupos de flagelados ou a aglomeração de pessoas nas imediações de feiras, mercados ou de armazéns públicos foram suficientes para que as autoridades locais agissem, providenciando a imediata distribuição de alimentos, e, em alguns casos, convocando as forças policiais para protegerem os locais visados pelos flagelados. Portanto, apenas dois dos seis municípios – Afogados da Ingazeira e Ouricuri – sofreram saques em 1993. Em Ibimirim, Sousa e Sumé houve

tentativas, não consumadas graças à ação da polícia local e à distribuição de cestas de alimentos. Somente em Umbuzeiro não houve registro de tentativa de saque em 1993 (Galindo, Duarte, 1998, *passim*).

Conforme os relatos colhidos nos seis municípios pela pesquisa realizada em 1999, durante o ano de 1998 houve saques em Afogados da Ingazeira e Ibimirim. Houve tentativas em Sousa, mas não se ouviram relatos de saques em Ouricuri, Sumé e Umbuzeiro. Quatro considerações se fazem necessárias a propósito das informações sobre os saques perpetrados pelos flagelados das secas: 1) Tratam-se de atitudes desesperadas por parte de pessoas que, não por acaso, se encontravam fisicamente debilitadas pela fome e pela desnutrição; 2) Não fossem a repressão policial e a distribuição de alimentos pelas autoridades municipais, os casos de saques teriam sido numerosos; 3) Durante as secas de 1993 e 1998, em um terço dos seis municípios estudados houve saques e, em 1993, metade dos municípios foram alvos de tentativas de saques; 4) Mesmo aceitando-se que seis municípios constituiriam uma amostra pequena relativamente aos mais de mil municípios atingidos pelas duas secas, não há porque considerá-los atípicos em relação ao comportamento dos flagelados. Por isso, embora não existam números oficiais sobre os saques e sobre as tentativas de perpetrá-los, pode-se deduzir que eles ocorreram em grande número.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As secas de 1993 e de 1998 podem ser consideradas duas das mais severas dentre as que ocorreram no século XX. A estiagem de 1993 encontrou a população potencialmente flagelada tão vulnerável aos seus efeitos quanto nas secas anteriores. Como foi mostrado aci-

ma, as medidas de socorro às vítimas da estiagem começaram no mês de abril, pouco depois de caracterizada a ocorrência do desastre natural. Houve, em 1993, uma importante inovação na ação do Governo Federal: a criação das Comissões Municipais para enfrentamento dos efeitos da seca. As Comissões transferiram às comunidades a responsabilidade pelo funcionamento das frentes produtivas. Em 1993, passado o período seco, as frentes foram – como sempre acontece – desmobilizadas. Nada de efetivo foi realizado para atenuar os impactos sociais da próxima seca, que inexoravelmente iria ocorrer.

Em 1998, somente depois da ação drástica de levadas de sertanejos famintos que saquearam feiras, mercados públicos e depósitos de alimentos do governo, e da divulgação daqueles atos pela imprensa de todo o país, o Governo Federal começou a tomar as providências anteriormente descritas. As inovações introduzidas no Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca representaram pequenos avanços, ao tentarem enfrentar o flagelo da seca nas diversas formas em que ele se manifesta: desocupação, fome, analfabetismo, falta de crédito. Como foi visto, as medidas tiveram resultado positivo (em alguns municípios mais do que em outros) na atenuação dos efeitos mais severos da seca de 1998, embora tivessem caráter predominantemente assistencialista. A distribuição de cestas de alimentos já estava sendo implementada em todo o país através do programa da Comunidade Solidária. Com o advento da seca, aumentou a quantidade de cestas distribuídas por aquele programa na zona semi-árida. Outras inovações, como cursos especiais de alfabetização de jovens e adultos, programas de preservação ambiental e de incentivo ao artesanato, e linhas de crédito subsidiado à produção deveriam fazer parte de políticas sociais permanentes, não somente para o Nordeste, mas para todo o país.

Decorridos pouco mais de 100 anos desde a instituição das primeiras frentes de trabalho como medidas de socorro aos flagelados da seca, quase nada de efetivo foi feito para diminuir a pobreza endêmica, que é a causa principal da vulnerabilidade de milhões de sertanejos aos efeitos daquele desastre natural. É amplamente reconhecido que a pobreza no semi-árido nordestino decorre de um somatório de fatores: condições físico-climáticas adversas, distorções na estrutura de posse e uso da terra, baixos níveis de escolaridade, utilização de métodos arcaicos de cultivo do solo, escassez de crédito. A superação desses obstáculos demandaria políticas visando mudanças estruturais, a começar pela organização fundiária. Essa reforma é essencial porque a viabilização econômica das unidades agropecuárias no semi-árido nordestino só será possível se elas tiverem áreas – salvo aquelas que disponham de recursos hídricos expressivos – de no mínimo 100 hectares, de acordo com os estudos realizados pelo Centro de Pesquisas Agropecuárias do Trópico Semi-Árido (CPATSA), órgão vinculado à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Programas educacionais e de capacitação técnica, ampliação e disseminação espacial de infra-estrutura hídrica, introdução de tecnologias voltadas para a agropecuária da zona semi-árida, aperfeiçoamento dos instrumentos especiais de crédito existentes – principalmente o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o já mencionado Programa Especial de Financiamento para Combate aos Efeitos da Estiagem – deverão ser políticas complementares à reorganização fundiária. O autor deste trabalho inclui-se entre aqueles que advogam a transformação das frentes produtivas em um programa permanente de emprego de mão-de-obra na zona semi-árida do Nordeste. Essas frentes, de âmbito rural e urbano, trariam a vantagem de, simultaneamente, criar trabalho remunerado para milhares de pes-

soas desocupadas e de ampliar a infra-estrutura física e os serviços sociais. Isso seria possível graças ao baixo custo da mão-de-obra e à utilização de tecnologias simples e de materiais baratos. Tratando-se de um programa de combate à pobreza, as frentes produtivas permanentes poderiam constituir parte de uma política social de abrangência nacional.

A criação de uma programa de frentes produtivas permanentes ensejaria, também, a oportunidade de se evitarem as improvisações que se têm verificado quando da ocorrência de cada nova seca, pois permitiria a definição de prioridades para as obras e serviços a serem realizados e, também, a conservação e manutenção dos materiais de trabalho utilizados nas frentes. Com o funcionamento das frentes produtivas em caráter permanente, haveria condição para se elaborar um plano de obras e serviços de longo prazo e de se construírem depósitos, estrategicamente localizados, para a estocagem e manutenção das ferramentas e de outros materiais de trabalho. Todas as idéias apresentadas nesta seção conclusiva representariam um enorme esforço na busca de organização e eficiência por parte do setor público brasileiro, cujo histórico nesses aspectos não é dos melhores. Porém, se não houver empenho para se implementarem mudanças concretas nas condições de trabalho e de vida da maioria das famílias rurais do semi-árido nordestino, a problemática social descrita neste trabalho se repetirá sempre que advier uma nova seca.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLOCH, Didier. *Seca 98: retrato de uma calamidade anunciada*. Recife: [s.n.], 1998.
- BRASIL. SUDENE. *Manual das comissões municipais*. Recife: 1998.
- DUARTE, Renato. *A seca nordestina de 1998-1999: da crise econômica à calamidade social*. Recife: SUDENE, 1999.

DUQUE, José G. **O Nordeste e as lavouras xerófilas**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1973.

FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. **A seca nordestina de 79-80**. Recife: 1983.

GALINDO, O., DUARTE, R. **A seca de 1993: crônica de um flagelo anunciado**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

IICA. **Variabilidade climática e planejamento da ação governamental no Nordeste semi-árido – avaliação da seca de 1993**. Brasília: 1994.

PESSOA, D., CAVALCANTI, C. **Caráter e efeitos da seca nordestina de 1970**. Recife: SUDENE, 1973.

THEOPHILO, Rodolfo. **História da seca no Ceará (1877-1880)**. Rio de Janeiro: Imprensa Inglesa, 1922.