

(III)

POLÍTICAS HÍDRICAS: PREVENÇÃO E ASSISTÊNCIA NO SEMI-ÁRIDO

*Ghislaine Duqué**

INTRODUÇÃO

ANTECEDENTES E MOTIVAÇÃO

A Universidade Federal da Paraíba/Campus de Campina Grande e a Universidade Estadual da Paraíba estão situadas às portas do Semi-Árido, região que ocupa a maior parte do Estado. Por isso, seus corpos docentes e discentes estão todo dia confrontados com a problemática da seca que deu origem a várias pesquisas: diagnósticos sócio-econômicos, estudos dos sistemas de produção e das estratégias dos diversos atores sociais, migrações, políticas públicas, desenvolvimento sócio-ambiental, etc.

Os Mestrados em Sociologia e Economia da UFPB, com área de concentração em sociologia e economia rural, já têm uma produção conjunta de mais de 150 dissertações defendidas, com numerosos estudos de casos no Semi-Árido. Esses dois Cursos participam ativamente do Programa de Estudos e Ação sobre o Semi-Árido da UFPB, também sediado em Campina Grande. Por outro lado, uma equipe de professores dos Departamentos de Economia, Sociologia/Antropologia e Educação acabam de criar o Laboratório de Desenvolvimento Sócio-Ambiental.

* Coordenadora do Mestrado em Sociologia da UFPB - Campus II. Doutora em Sociologia pela EHESS, Paris

Por sua parte, a Universidade Estadual da Paraíba está empenhada na criação de um Mestrado em Políticas Públicas no quadro da Faculdade de Serviço Social. Professores das duas universidades, que já têm uma longa tradição de colaboração, também estão muito atentos ao papel social de suas respectivas instituições e por isso estão desenvolvendo diversas atividades de apoio aos movimentos sociais: assessoria a grupos de base (sindicatos, ONG's etc.), pesquisas encomendadas por esses grupos, atividades de extensão etc.

Nesse quadro nasceu a idéia de criar um projeto de pesquisa interdisciplinar e interinstitucional, cuja temática central seria a problemática do Semi-Árido, e cujos resultados poderiam servir de subsídio para repensar as políticas para a região e orientar as ações dos movimentos sociais.

A PROBLEMÁTICA

O SEMI-ÁRIDO E AS SECAS

A região semi-árida do Nordeste¹, caracterizada popularmente por suas secas, deve sua especificidade à inconstância das precipitações chuvosas muito mais do que a sua escassez: as chuvas, além de apresentar médias anuais realmente baixas, são distribuídas de forma extremamente irregular durante a curta estação chuvosa e de um ano para o outro. Além do mais, a seqüência de longos períodos secos e de curtas precipitações violentas tende a desnudar os solos rasos e pedregosos, provocando sua degradação.

Esse quadro físico desfavorável é agravado por uma estrutura fundiária extremamente desigual: ao lado dos latifúndios de milhares de ha. que predominam no espaço com uma pecuária hiper-extensiva,

¹ O tamanho do semi-árido pode ser apreciado pelo número de municípios assistidos pelo Programa "Frentes Produtivas de Trabalho" acionado durante a seca de 1993-94: 1.155 municípios abrangendo uma área de 1.163.936 km². Na Paraíba, 159 dos 171 municípios do Estado foram atingidos, cobrindo uma área de 54.723 km².

milhares de pequenos produtores praticam uma agricultura de subsistência, exprimidos em parcelas de poucos ha.², geralmente submetidos direta ou indiretamente aos grandes proprietários.

Esta é a causa principal da fragilidade do pequeno produtor frente às secas. A importância do problema aparece melhor quando se sabe que essa categoria social corresponde à grande maioria da população. Enquanto o grande proprietário acumula reservas nos "anos bons" para resistir durante as secas (no pior dos casos, ele transfere seu rebanho para áreas mais amenas), o pequeno produtor mal consegue sobreviver, mesmo num ano de chuvas razoáveis, pois o tamanho reduzido de sua parcela não permite uma produção suficiente para suas necessidades, e menos ainda para acumular reservas; desta forma, ele complementa sua renda com atividades alternativas geralmente caracterizáveis como "biscates". Um verdadeiro "ano ruim", de seca manifesta e prolongada, deixa esse pequeno produtor numa situação de extrema penúria, provocando migrações e favelização.

A "SOLUÇÃO HÍDRICA"

Entre as diversas políticas promovidas pelos governos sucessivos para enfrentar as secas, duas chamam a atenção por seu caráter repetitivo ao longo das décadas, por sua extensão pelo Semi-Árido de Norte a Sul e pela importância dos recursos financeiros implicados.

A primeira é a "solução hídrica", de cunho preventivo, ou seja a construção de reservatórios de todo tipo: grandes açudes, pequenos barreiros, poços, etc., com a finalidade de reter e acumular as águas no período de chuvas para abastecer a população, alimentar os rebanhos e, quando possível, irrigar as culturas.

Mas essa solução tem seus limites. A irrigação tem se demonstrado delicada a controlar, pois provoca freqüentemente a salinização dos

² No Município de Serra Branca tomado como exemplo, 45,7 % da área cadastrada é ocupada pelas grandes propriedades, representando apenas 2,4 % dos imóveis. Porém 88 % dos imóveis, ou seja os pequenos, dispõem de menos de 25 % da área cadastrada. Ver Duqué 1985.

solos e, não raramente, o esgotamento precoce dos recursos hídricos³. Além do mais, é uma alternativa limitada em relação às áreas irrigáveis e, sobre tudo, fora de alcance para a maioria da população. Quanto aos barreiros e poços superficiais, além de exigirem um trabalho permanente de manutenção, quase sempre são problemáticos quanto à qualidade da água armazenada. A construção de poços artesianos e açudes por sua vez exige recursos importantes e por isso mesmo não está ao alcance dos pequenos produtores. Além do mais, os açudes não constituem a melhor solução técnica, pela forte evaporação que sofrem.

Finalmente, a "solução hídrica" pouco tem considerado as repercussões ambientais da criação de grandes mananciais de água e da divulgação do modelo irrigado: já citamos a freqüente salinização dos solos; precisam também ser considerados o esgotamento do lençol freático, eventuais modificações climáticas decorrendo do desmatamento, contaminação por agrotóxicos, como também a questão da concorrência pela água das grandes represas entre uso industrial (energia hidroelétrica) e uso agrícola.

Frente à perpetuação dessa política (apesar de sua reduzida eficiência e dos problemas causados), algumas perguntas se impõem relativamente aos motivos que levam os planejadores e políticos a reproduzirem esse mesmo modelo. Mas, em primeiro lugar, precisa verificar quem planeja e decide, ou quais são os processos de criação e decisões relativos às políticas para o Semi-Árido. Em segundo lugar, gostaríamos de entender quais são os modelos que orientam as opções de quem planeja e decide, ou seja, quais as representações que eles têm a respeito de suas próprias decisões: qual a clientela que eles consideram quando planejam e decidem (grandes fazendeiros? flagelados?); têm eles uma representação "neutra", puramente técnica, das obras que propõem ou tomam em consideração a apropriação social dessas obras e as representações e lógicas dos pequenos produtores? Consideram os problemas ecológicos que essas reservas de água e seu uso podem gerar?

³ Vários perímetros irrigados da Paraíba, inicialmente bem sucedidos, estão periodicamente reduzidos a áreas de sequeiro em decorrência de seu próprio sucesso: este incentivou a iniciativa privada a copiar o modelo, esgotando os recursos hídricos a jusante.

Em caso positivo, que medidas pretendem tomar? Este conjunto de perguntas será o objeto de nosso primeiro subprojeto.

A "EMERGÊNCIA"

Apesar do grande número de reservatórios espalhados pelo Semi-Árido, cada seca vê se repetir o mesmo problema de milhares de flagelados desamparados. Claro que não estão mais morrendo de sede (como era mencionado nos relatos do século passado)⁴, mas ficam sem atividades produtivas e sem reservas.

Dai a necessidade de uma política assistencial para as massas de flagelados, política configurada tradicionalmente nas Frentes de Emergência, que hoje passaram a se chamar "Frentes Produtivas de Trabalho". Apesar de seu caráter temporário e de curto prazo - duram enquanto dura a seca - sua repetitividade acaba lhes dando caráter de uma ação permanente no Nordeste. O objetivo não é apenas de demonstrar solidariedade para com os desamparados, mas também e essencialmente de prevenir os problemas urbanos causados pela chegada de milhares de "flagelados" nas periferias das grandes cidades, fixando os mesmos no interior.

As Frentes seguiram modelos diversos quanto às formas de organização, mas obedeceram sempre ao mesmo princípio: dar uma remuneração mínima em troca de dias de trabalho⁵. As Frentes chegaram a mobilizar em 1993-94 mais de dois milhões de trabalhadores, gastando-se recursos financeiros expressivos que provavelmente poderiam ser aplicados mais racionalmente se fosse de forma preventiva⁶.

Essa política assistencial sempre teve um caráter assistencialista⁷,

⁴ Sabe-se que as prefeituras gastam pequenas fortunas com distribuição de água por carro pipa, o que comprova a insuficiência da "solução hídrica".

⁵ Para mais detalhes, ver na Bibliografia sobre Seca: CIRNE, Maria Nilza Ramalho.

⁶ De janeiro 1993 a maio 1994 foram aplicados pela União R\$ 700 milhões no Programa Frentes Produtivas de Trabalho no Nordeste, sem contar os recursos aplicados pelos Estados. Cf. SEPLAN/PB: Relatório final, julho/94.

⁷ Distinguimos a assistência (decorrendo do dever de solidariedade) do assistencia-

funcionando na base do favoritismo, do apadrinhamento, do clientelismo, do mando e do poder, reproduzindo e reforçando as relações de dependência já existentes e desrespeitando amplamente os mínimos direitos de cidadania da maioria da população da região.

No entanto, nos anos mais recentes e principalmente no último período seco (biênio 1993/1994), vêm se registrando alterações no interior dessa política, resultado da luta dos trabalhadores que conseguiram impor suas demandas, sem no entanto conseguir derrubar as estruturas de dominação existentes; o caráter contraditório das políticas sociais ficou assim evidenciado com maior clareza.

Entre as mudanças instauradas, vale salientar a participação dos representantes dos trabalhadores na nova estrutura administrativa, o princípio da descentralização e o papel das comunidades na seleção das obras e dos alistados. No entanto, constatamos (numa pesquisa exploratória realizada a partir de agosto 1994 na zona rural do Município de Campina Grande) a repetição de problemas antigos: manutenção das relações de clientelismo, demonstrações de autoritarismo, apropriação privada de realizações com finalidade social, etc., além da precariedade técnica das obras realizadas neste município, denunciando falta de respeito pelos direitos de cidadania da população atendida⁸.

O caráter reduzido da amostra não permite generalizações. No entanto, levanta questões, a primeira sendo: como repensar a questão da solidariedade com os flagelados (ou seja a organização e gestão das Frentes ou de qualquer outra forma de socorro) de forma a resgatar o direito dos assistidos à cidadania? Isto supõe a identificação das distorções ocorridas no funcionamento do Programa na última seca e a elucidação de suas causas. Isto constituirá nosso segundo subprojeto.

De forma mais ampla, esperamos que esses dois leques de perguntas (constituindo os dois sub-projetos) permitam sugerir medidas para que a questão do Semi-Árido deixe de ser pensada em termos assisten-

lismo (que se aproveita da assistência para dominar e controlar os assistidos).

⁸ Obras realizadas em grandes propriedades têm um planejamento e um acompanhamento técnico que lhes garante eficiência bem maior.

ciais - que acabam abrindo espaço para o assistencialismo - e possa dar origem a soluções eficazes e originais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Gelfa Maria Costa. *O Estado e a Seca: Intervenção estatal no Nordeste do Brasil - 79/83*. João Pessoa, FIPLAN, 1985 (Monografias, 1). (Dissertação de Mestrado/UFPB).
- AGUIAR, Pinto de. *Nordeste - O Drama das Secas*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, col. Retratos do Brasil, 1983.
- ALMEIDA, José Américo de. *As Secas do Nordeste*. Mossoró, Fundação Casa de José Américo/Fundação Guimarães Duque, 1981, 2ª ed.
- ANDRADE, Lopes. *Introdução à Sociologia das Secas*. J.Pessoa, A Noite, 1948.
- BRET, Bernard (Coord.). *Les Hommes face aux Sécheresses - Nordeste brésilien*. Paris, Sahel africain, EST/HEAL, 1989.
- CEDI, Revista Tempo e Presença, ed. especial Meio Ambiente, Rio de Janeiro, nº 261, ano 14, 1991.
- CIRNE, Ma. Nilza Ramalho. *La politique d'Urgence contre la Sécheresse au Nord-Est du Brésil (1979-1984)*. Diplôme d'Etudes Approfondies, Nanterre, Université de Paris X. Mimeo., 132 p.
- COHEN, Marianne & DUQUE, Ghislaine. *Sécheresse et Modèles de Développement Rural dans le Nordeste du Brésil: Le Cas du Projet Sertanejo*. In BRET (op. cit.), pp.377-384.
- DUQUE, Ghislaine & COHEN, Marianne. "Sistemas de Produção e Meio Ambiente" in Raízes, Campina Grande, UFPB/CH/Mestrados em Economia e Sociologia, vol.9, jan. 1994, pp. 38-48.
- DUQUE, Ghislaine. "A Dinâmica da Sociedade Rural e a Pequena Produção no Cariri Paraibano - O caso de Serra Branca" in Ciência e Cultura nº 38(1), São Paulo, SBPC, jan. 86, pp. 4-18.
- DUQUE, Ghislaine. "Mudança Sócio-Econômica do Cariri Paraibano: Estrutura Fundiária e Pequena Produção" (Um estudo de caso no Cariri Paraibano). In Raízes nº 4-5, 84/85. Campina Grande, UFPB, Mestrados em Economia e Sociologia, pp.167-196.

- DUQUE, Ghislaine. "Reprodução Social dos Camponeses no Semi-Árido - Comunidade de Serrinha (Cariri Paraibano): Lógicas e Estratégias". Anais da II Reunião dos Antropólogos do Norte/Nordeste, Recife, UFPE/CNPq/FINEP/ABA, 1991, pp. 551-565.
- DUQUE, Ghislaine. *O Processo de Mudança na Região Semi-Arida da Paraíba*. Sub-Projeto "Modernização e Pequena Produção (Patos e Municípios Vizinhos)", Relatório de Pesquisa, Convênio UFPB/CNPq, fev. 83.
- DUQUE, Ghislaine. *Os Pequenos Produtores 'Integrados' na Procura de sua Viabilidade*. in Coletânea 1984-1993 (Trabalhos técnico-Científicos produzidos pelas equipes de professores/pesquisadores dos projetos de pesquisa financiados pelo PDCT/NE), UFPB/CNPQ, pp. 583-598.
- DUQUE, Ghislaine. *Pequena Produção e Meio-Ambiente: A Vulnerabilidade à Seca e sua Superação*, Projeto de Pesquisa, PDCT/NE, Projeto PB 43.
- FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra. *Estrutura de Poder e Secas na Paraíba (1877-1922)*. Recife, Dissertação de Mestrado em História, UFPE, mimeo. 1982.
- GOODLAND, Robert et al. *Environmentally Sustainable Economic Development: Building on Brundtland*. Paris, UNESCO, 1991, 98 p.
- GRAZIANO NETO, Francisco. *Questão Agrária e Ecologia: Crítica da Moderna Agricultura*. São Paulo, Brasiliense, 1982, 156 p.
- HOGAN, Daniel Joseph e VIEIRA, Paulo Freire (Orgs.). *Dilemas Socio-Ambientais e Desenvolvimento Sustentável*. Campinas, Ed. da Unicamp, 1992, 234 p.
- JATOBÁ, Lucivânio (Org.). *Estudos Nordestinos de Meio Ambiente*. Recife, Ed. Massangana, 1986, 330 p.
- JUSTIÇA Social e Preservação do Ambiente: Desafios da Luta pela Vida. Cadernos de Estudo CPT nº 5, São Paulo, ed. Loyola, 1992, 47 p.
- MAIMON, Dália (Coord.). *Ecologia e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, APED, 1992, 278 p.
- MARTINE, George (Org.). *População, Meio Ambiente e Desenvolvimento - Verdades e Contradições*. Campinas, Ed. da Unicamp, 1993, 207 p.
- MEDEIROS Fº, João e SOUZA, Itamar de. *A seca do Nordeste: Um Falso*

Problema (A Política de Combate às Secas antes de depois da SUDENE). Petrópolis, Vozes, 1988.

PESSOA, Dirceu. "Secas no Nordeste: Vertentes de Interpretações e de Políticas Públicas" in Anais do 11º Encontro do PIPSA (2-4 dez. 1985), Botucatu, UNESP, 1986.

SANTOS, José Américo dos. *As Secas do Norte do Brasil*. Rio de Janeiro, Tipografia de Machado e Cia, 1983.

SOUSA, Aderaldo de (Coord.). "Estudo de Caso: Desenvolvimento Sustentável no Semi-Árido Brasileiro", in Anais do ICID, Fortaleza, jan. 1992, Petrolina, EMBRAPA / CEPATSA, FUNDAJ/SNLCS/NMA/UFC, 1982.

SOUZA, Itamar de & MEDEIROS Fº, João. *Os Degredados Filhos da Seca: Uma análise sócio-política das secas no Nordeste*. Petrópolis, Vozes, 1983, 2ª ed.

VASCONCELOS Sobral, João. "O Grave Problema Ecológico da Desertificação", in JATOBÁ, Lucivânio (org.): *Estudos Nordestinos de Meio Ambiente*, Recife, Massangana: 1986, pp.209-228.

WALDMAN, Maurício. *Ecologia e Lutas Sociais no Brasil*, São Paulo, Contexto, 1992 (Col. Caminhos da Geografia), 126 p.

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

Normas Relativas as Contribuições Encaminhadas para Publicação

1. A revista Raízes só publica trabalhos inéditos em língua portuguesa e originais;
2. Tendo como finalidade geral estimular o debate, aceita contribuições de autores das mais diversas tendências;
3. As contribuições devem ser encaminhadas, se possível, em disquete. Para tal, deve-se utilizar, preferencialmente, os processadores de texto mais conhecidos e em suas mais recentes versões (Word, WordPerfect e WordStar) para Windows e Dos;
4. Na impossibilidade de enviar as colaborações em disquete, estas deverão ser datilografadas em duas vias, com espaço 2 (dois) e aproximadamente 30 linhas de 65 toques por páginas;
5. Os artigos e ensaios não devem exceder 20 páginas, incluídas aí as notas — no final das páginas correspondentes — e as referências bibliográficas. As normas da ABNT devem ser observadas;
6. As resenhas de livros não devem exceder duas páginas;
7. A redação comunicará aos autores a decisão sobre a publicação ou não dos trabalhos. Em nenhum dos casos haverá o compromisso de devolução dos originais;
8. Pede-se aos colaboradores que enviem seu curriculum vitae resumido. Neste deve constar sua função atual e eventual vínculo institucional, endereço, telefone e, quando existentes, o número de fax e endereço eletrônico (Bitnet ou Internet);
9. Pede-se também que os colaboradores enviem um resumo dos trabalhos propostos em português e inglês ou francês. Cada resumo não deve ultrapassar 10 linhas com 65 toques;
10. Aos autores serão distribuídos 3 (três) exemplares do número da revista que publicar seus trabalhos.

RAÍZES Nº 11

Artigos

Theotonio dos Santos (A Economia Política Marxista)

Sociedade e Reforma Agrária (Manuel Correia de Andrade)

Adam Smith: Prisioneiro da Aparência (Reinaldo A. Carcanholo)

Notas sobre a Globalização da Economia (Manoel Luiz Malaguti)

Financiamento para a Agricultura Brasileira (Pedro da Silva e Robério dos Santos)

Socialismo, Reunificação e Privatização na Alemanha Oriental (Renato Kilpp)

Temas de Pesquisa

Sobre o Preço Justo, Cultura Camponesa e Dinheiro (Karl Heinz Stecher)

Infra-Estrutura, Vulnerabilidade Social e Calamidades (Jurandir A. Xavier)

Políticas Hídricas: Prevenção e Assistência no Semi-Árido (Ghislaine Duqué)