
Seca, pobreza e políticas públicas no nordeste do Brasil

◀ Renato Duarte*

Introdução

A região Nordeste ocupa uma área de 1.539.000 km², correspondente a 18% do território brasileiro, e abriga uma população de 45,5 milhões, equivalentes a 29% do total nacional. A região produz cerca de 16% do PIB brasileiro e o seu PIB *per capita* corresponde a 56% do PIB por habitante do Brasil. O Nordeste apresenta algumas singularidades no cenário geoeconômico brasileiro. Ali vive cerca de metade da população pobre do país. Em termos geográficos a região mostra-se bastante heterogênea, apresentando grande variedade de situações físico-climáticas. Dentre estas destaca-se a zona semi-árida, que, além da sua extensão de 882.000 km² (cerca de 57% do território nordestino), singulariza-se por ser castigada periodicamente por secas. As secas podem ocorrer sob a forma de drástica diminuição ou de concentração espacial e/ou temporal da precipitação pluviométrica anual. Quando ocorre uma grande seca a produção agrícola se perde, a pecuária é debilitada ou dizimada e as reservas de água de superfície se exaurem. Nessas condições, as camadas mais pobres da população rural tornam-se inteiramente vulneráveis ao fenômeno climático. Historicamente, a sobrevivência daqueles contingentes de pessoas tem dependido, seja das políticas oficiais de socorro, seja do recurso à emigração para outras regiões ou para as áreas urbanas do próprio Nordeste.

* Ph.D. em Economia pela University of Glasgow (Escócia); Coordenador da Área de Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas da Fundação Joaquim Nabuco.

Seca e Pobreza no Semi-Árido Nordeste

Há muito se reconhece que as secas periódicas que castigam a zona semi-árida do Nordeste assumem dimensões de calamidade pública devido à situação de pobreza em que vive a maior parte dos seus habitantes (Brasil.GTDN, 1967: p. 67; Duque, 1973: p. 33), estimados em 18 milhões em dezembro de 1999. A densidade demográfica da zona semi-árida, de 20 hab/km², não parece elevada, inclusive se comparada aos 28 hab/km² da região Nordeste. Porém, devido às condições ambientais e ao tipo de atividade econômica –agropecuária dependente do ciclo das chuvas – ali predominantes, na realidade o é. No entanto, a situação de pobreza em que vive a maior parte da população do semi-árido nordestino decorre de fatores que vão além dos condicionantes geográficos. Primeiramente, ela reproduz, naquele ambiente, as condições de pobreza a que está submetida uma grande parte da população brasileira. A situação de pobreza de grande parte dos habitantes do semi-árido é, portanto, uma faceta do problema maior que é a pobreza que grassa em todas as regiões do Brasil. A falta de oportunidades satisfatórias de trabalho e de vida em ambientes menos inóspitos que a zona semi-árida explica o fenômeno que intrigou o economista norte-americano Albert Hirschman, levando-o a interrogar por que “grandes massas humanas hajam por bem viver numa área onde sabem que se expõem à completa perda dos seus meios de subsistência, por várias vezes, no transcurso do seu termo de vida” (Hirschman, 1965: p. 27).

A situação de pobreza em que vive a maioria da população do semi-árido encontra explicação, também, nas condições de posse e uso da terra prevalecentes naquela sub-região. A distribuição das terras no Nordeste é muito desigual, como revela o Coeficiente de Gini relativo ao ano de 1992, que era de 0,7918, conforme cálculo feito pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Em 1992 (último ano para o qual existem estatísticas sobre a estrutura fundiária), os estabelecimentos rurais do Nordeste com menos de 50 hectares representavam 75% do número de imóveis, sendo a área por eles ocupada correspondente a, apenas, 12% da área total. No outro extremo da distribuição das terras, os imóveis com área superior a 200 hectares representavam 7% do número de imóveis e ocupavam 68,6% da área total (Brasil.INCRA, 1992). Ainda conforme o INCRA, 65% da área aproveitável para a agricultura no Nordeste, em 1992, eram ocupados por imóveis com área igual ou superior a 200 hectares.

A pobreza rural no Nordeste, além de resultar de desigualdades na posse da terra, é agravada pela instabilidade representada pelo trabalho assalariado temporário, situação em que se encontravam 2,5 milhões dos 6,6 milhões de trabalhadores rurais existentes na região em 1992. Ainda em relação às condições de uso da terra no Nordeste, de acordo com o INCRA, nas propriedades de até 50 hectares predominavam os trabalhadores que exploravam diretamente a terra –na condição de proprietários, parceiros ou outros sistemas–, enquanto que naquelas

com área de 200 ou mais hectares eram predominantes o trabalho assalariado ou algum sistema de parceria. Estas relações de trabalho têm importante significação em períodos de seca, já que elas podem ser facilmente desfeitas, liberando os proprietários rurais de manutenção da mão-de-obra em uma conjuntura econômica tão adversa.

Duas pesquisas realizadas por encomenda da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, na década de 70, confirmaram que os efeitos da seca recaem mais pesadamente sobre as camadas menos favorecidas da população rural, que são os pequenos proprietários e os trabalhadores sem terra. A primeira pesquisa, realizada no decorrer da seca de 1970, constatou que 69% dos trabalhadores inscritos nas frentes de trabalho¹ eram não-proprietários, predominantemente parceiros (42% dos inscritos). Entre os proprietários (31% dos alistados nas frentes de trabalho), 95% possuíam imóveis rurais com área de, no máximo, 25 hectares (Pessoa, Cavalcanti, 1973: p. 114). A pesquisa realizada durante a seca de 1979-1980 chegou a resultados parecidos, pois revelou que 64% dos inscritos nas frentes de trabalho eram não-proprietários, dos quais quase metade eram parceiros. Aquela pesquisa constatou ainda que, dos 36% inscritos que eram proprietários, 63% possuíam imóveis rurais com área de até 20 hectares (Fundação Joaquim Nabuco, 1983: QUADRO 14). Esses dados confirmam eloqüentemente a relação entre a estrutura fundiária, a pobreza e o flagelo da seca na zona semi-árida no Nordeste do Brasil.

A Seca de 1998-1999

O semi-árido nordestino foi castigado por uma seca de severas proporções em 1998, que foi acompanhada de um inverno fraco em 1999. No mês de junho de 1998 o governo federal instituiu o Programa Emergencial de Frentes Produtivas, no âmbito do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, cuja execução foi atribuída à SUDENE. Aquele programa chegou a inscrever 1,2 milhão de pessoas em frentes produtivas rurais e urbanas nos oito Estados (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia) nordestinos atingidos pela seca. Como se estima em 10 milhões o número de pessoas diretamente atingidas pela seca de 1998 (Bloch, 1998: p. 7), o número de trabalhadores alistados revela-se expressivo, se se considera que o tamanho médio das famílias residentes em núcleos rurais do Nordeste era, em 1991, de 5,3 pessoas, e que o programa admitia o alistamento de mais de uma pessoa por família no caso de ela ser constituída de mais de cinco membros.

A SUDENE encomendou à Fundação Joaquim Nabuco uma ampla pesquisa sobre a seca de 1998-1999. O autor deste trabalho coordenou o segmento econômico da pesquisa, que era constituído de: a) Módulo II, que buscou traçar o perfil dos alistados nas frentes produtivas; b) Módulo III, que realizou um

levantamento das tecnologias para enfrentamento da seca na zona semi-árida. Este trabalho apresentará alguns resultados do Módulo II, que confirmou ser a situação de pobreza da maioria da população que transforma a seca em calamidade pública. A pesquisa baseou-se na aplicação de 650 questionários entre os inscritos nas frentes produtivas de 15 municípios da área mais afetada pela seca nos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. Foram entrevistados também 55 grandes proprietários, que, por razões óbvias, não são vitimados pela seca. O trabalho de campo foi realizado durante o mês de janeiro de 1999. O número de inscritos nas frentes produtivas dos 15 municípios estudados era de 23.823 pessoas e o total de alistados nos cinco Estados, em janeiro de 1999, era de 790.640 trabalhadores.

Resultados da Pesquisa

Perfil dos Trabalhadores Alistados

Devido aos tipos de atividades realizadas, as frentes produtivas rurais inscrevem predominantemente homens, enquanto que nas áreas urbanas é maior o número de frentes constituídas de mulheres. A pesquisa de campo, ao dar prioridade aos inscritos nas frentes rurais – pois eram eles os mais atingidos pela seca –, entrevistou mais homens (77%) do que mulheres (23%). Essa divisão refletiu, com razoável aproximação, a divisão, por sexo, dos alistados nas frentes produtivas dos cinco Estados. Os informantes que sabiam ler e escrever correspondiam a 40% da amostra, sendo que 30% não sabiam ler nem escrever e igual percentagem de entrevistados apenas sabia assinar o nome. O número de pessoas residentes nos domicílios dos 650 alistados na época da pesquisa era de 3.514 pessoas, representando uma média de 5,4 pessoas por família. Esse quociente mostrou-se bem próximo da média de 5,3 residentes em núcleos rurais do Nordeste em 1991, como anteriormente mencionado. Antes da ocorrência da seca, o número de residentes nos 650 domicílios era de 3.585 pessoas. A redução no número de moradores foi, portanto, de 71 pessoas. Destas, 53 deixaram a casa para procurar emprego ou por motivos pessoais. Havia nos 650 domicílios, antes da seca, 66 pessoas desocupadas, enquanto que na época da aplicação dos questionários o número de desocupados chegava a 164 pessoas; houve, portanto, um aumento de 148% no número de pessoas sem ocupação. O número de pessoas que deixaram de trabalhar na agropecuária em decorrência da seca foi de 286 (19,6% do total de residentes nos 650 domicílios). Por causa da seca, 30 jovens abandonaram os estudos e 33 donas de casa tiveram que procurar trabalho fora do seu lar. Os dados acima apresentados são reveladores de alguns efeitos desarticuladores da seca que vão muito além das perdas materiais.

Renda e Consumo das Famílias

Segundo 51% dos entrevistados, a renda das suas famílias diminuiu com a seca, tanto devido às perdas da lavoura e dos rebanhos quanto à falta de trabalho. A renda média familiar informada pelos entrevistados era de R\$ 121,14 (equivalentes a US\$ 100.00 a preços de janeiro de 1999). A renda *per capita* nos 650 domicílios era, portanto, de R\$ 16,92 (cerca de US\$ 14.00). Mesmo considerando que em alguns municípios o salário das frentes produtivas ainda não havia sido pago no momento da realização da pesquisa, o valor da renda *per capita* estava absurdamente abaixo de qualquer linha de pobreza que se considere. Mesmo admitindo a excepcionalidade da situação de seca e o fato de predominar no semi-árido nordestino a economia de subsistência – que implica uma parcela considerável da produção consumida na unidade familiar –, ainda assim aquele valor era irrisório.

A massa salarial paga pelas frentes produtivas representava 68% do total dos rendimentos familiares dos entrevistados no mês de janeiro de 1999. O salário pago a cada inscrito era de R\$ 80,00 (US\$ 60.00). Deve-se ressaltar, por outro lado, que a situação de pobreza daquelas famílias era atenuada pelo fato de 505 dos 650 domicílios receberem cestas alimentares e de 37 terem, entre os seus moradores, aposentados ou pensionistas recebendo benefícios da Previdência Social. De acordo com os informantes, 91% dos gastos familiares destinavam-se ao consumo, essencialmente de alimentos. A despesa média das famílias dos entrevistados era de R\$ 141,31 (US\$ 117.00). A diferença de R\$ 31.520,00 (US\$ 26,050.00) entre os valores totais das despesas e dos rendimentos das famílias dos entrevistados foi explicada pelo endividamento. De fato, 554 entrevistados (85,2% do total) afirmaram ter dívidas na época da realização da pesquisa de campo. A dívida média informada era de R\$ 204,41 (US\$ 169.00), bem superior aos rendimentos médios. Os maiores credores eram, segundo os entrevistados, os estabelecimentos comerciais. A explicação para tamanha confiança por parte dos credores, em um quadro de tanta penúria, está nos freqüentes atrasos no pagamento dos salários das frentes produtivas. Assim, uma parte considerável da dívida admitida pelos entrevistados representava, na realidade, adiantamentos, praticamente sem riscos, de eventuais inadimplências.

Outra conseqüência negativa da seca, além das privações materiais e psicológicas, é o empobrecimento ainda maior das pessoas vitimadas, como se pode constatar no fato de 22% dos entrevistados terem vendido algum bem material, principalmente parte de seus rebanhos, cuja venda constituiu 79% do valor apurado na alienação do patrimônio dos trabalhadores entrevistados.

Ocupação dos Entrevistados

Corroborando as pesquisas realizadas durante as secas de 1970 e 1979-80, a pesquisa de 1999 constatou que 34% dos entrevistados nas frentes produtivas eram proprietários rurais. Os parceiros e meeiros correspondiam a 26%, os diaristas a 15%, os membros não-remunerados da família a 11% e os moradores a 6% dos trabalhadores alistados. Vê-se, portanto, que apenas um terço dos entrevistados cultivavam as suas próprias terras. A área média de que os entrevistados dispunham para cultivar, em períodos de inverno normal, era de 8,03 hectares, absolutamente inadequada nas condições ambientais predominantes na zona semi-árida. Essa área média tão exígua não esconde disparidades na distribuição das terras, pois a área média dos imóveis explorados pelos proprietários era, tão-somente, de 8,92 hectares, e a que estava à disposição dos parceiros e meeiros de apenas 9,04 hectares. Esse dado sobre a área média disponível para o cultivo permite entender a origem e a natureza da pobreza rural no semi-árido nordestino. A exploração agropecuária de pequenas áreas em solos pobres resulta em baixos rendimentos físicos e, portanto, em limitados volumes de produção. Nessas condições, as famílias rurais não têm como formar excedentes econômicos de que possam fazer uso nas adversidades provocadas pela seca. Esse problema havia sido diagnosticado há mais de 40 anos (Brasil, GTDN, 1967: pp. 68-72).

Existe na zona rural do Nordeste brasileiro uma variedade considerável de relações de produção, algumas delas com características pré-capitalistas. Independentemente das considerações acerca do porquê da sobrevivência de formas pré-capitalistas de produção, é importante conhecer como se dá a repartição do produto entre o proprietário da terra e o produtor e, a partir daí, identificar os efeitos que ela possa ter sobre a pobreza rural. A pesquisa identificou que predominava, nas relações de parceria, a divisão pela meação, ou seja, a entrega ao dono da terra de metade da produção (36% dos informantes) e a quarteação, isto é, a entrega de um quarto da produção ao proprietário da terra (28%). Nas relações entre proprietários e arrendatários eram mais comuns os sistemas do quinto (54% dos informantes) e da quarteação (31%). A forma de divisão da produção predominante entre os donos das terras e os seus moradores era a quarteação (67% dos informantes).

A Crise de Produção

Segundo os entrevistados, a diminuição na área por eles colhida entre 1997 e 1998 foi de 68%. Como resultado, também foi drástica a redução na produção das diversas lavouras, sendo estes os percentuais de queda dos cinco produtos de maior importância econômica na agricultura da zona semi-árida em 1998:

Feijão = - 77%

Milho = - 77%

Arroz = - 42%

Algodão = - 92%

Castanha-de-caju = - 83%

A intensidade com que se reduz a renda das famílias rurais em decorrência da seca pode ser apreendida ao se comparar os valores apurados através da comercialização dos produtos vendidos em 1997 e em 1998. Conforme os entrevistados, a queda no valor das vendas foi de 82%. Ao analisar essa informação deve-se levar em conta as diversas destinações dadas à produção dos pequenos agricultores da zona semi-árida: a) Consumo; b) Partição entre os proprietários e parceiros; c) Comercialização; d) Reserva como sementes. A diminuição nas quantidades disponíveis para cada uma dessas destinações significa empobrecimento das pessoas envolvidas.

Quando ocorre uma seca de grandes proporções, a pecuária também sofre perdas consideráveis. Conforme os entrevistados, as perdas dos rebanhos no decorrer do ano de 1998 foram as seguintes:

Bovinos = - 42%

Caprinos = - 37%

Suínos = - 46%

Ovinos = - 41%

Aves = - 52%

Juntamente com as terras, os rebanhos constituem o maior patrimônio material das famílias rurais, seja pelo seu valor comercial, seja como fonte permanente de renda através da venda dos seus derivados, seja, ainda, como fonte de complementação alimentar. As perdas dos rebanhos aprofundam ainda mais a condição de pobreza das populações mais vulneráveis aos efeitos da seca. Essas perdas se devem principalmente à venda – a preços aviltantes, naquelas circunstâncias – à morte dos animais, ou ao abate para consumo e venda.

Avaliação das Frentes Produtivas

Como foi mencionado anteriormente, as frentes produtivas são a principal política pública de socorro aos flagelados das secas que castigam periodicamente a zona semi-árida do Nordeste. Essa modalidade de política emergencial vem sendo aplicada, com uma ou outra particularidade, há pouco mais de um século.

O espírito que tem presidido a recriação das frentes quando da ocorrência de uma seca é de conciliação da necessidade de se prestar socorro às populações flageladas – sem que o socorro assuma a conotação de esmola – com a ampliação e o melhoramento da infra-estrutura econômica e social da zona semi-árida. Por razões diversas – ineficiência operativa, injunções políticas, dificuldades logísticas, atrasos na liberação das verbas –, nem sempre aquela conciliação foi plenamente alcançada, principalmente no tocante à ampliação e melhoramento da infra-estrutura. As atividades realizadas pelos trabalhadores inscritos nas frentes produtivas consistem em: construção ou limpeza de açudes, cacimbões e poços; construção e conservação de estradas; limpeza de roças e construção de curvas de nível; calçamento de ruas; construção de esgotos sanitários; fabricação de tijolos; limpeza urbana; construção de prédios públicos; preparação de merenda escolar; trabalho em creches públicas.

Como se vê, é expressivo o potencial que têm as frentes produtivas de contribuir para o aumento e a melhoria da infra-estrutura econômica e social da zona semi-árida do Nordeste. Uma importante informação para a compreensão do que se poderia chamar de “dinâmica da pobreza” na zona semi-árida é aquela relativa às experiências anteriores dos entrevistados nas frentes produtivas: 71% deles afirmaram já ter trabalhado em frentes anteriores. Esse dado indica, portanto, que há uma perpetuação da pobreza, que se reflete na vulnerabilidade de milhões de pessoas aos efeitos danosos da seca. Naquele percentual não estão incluídos, evidentemente, os alistados em frentes produtivas anteriores que já não se encontravam na zona semi-árida.

Uma das inovações das frentes produtivas de 1998-1999 foi a criação de programas de alfabetização e capacitação de jovens e adultos alistados. Somente 13% dos entrevistados estavam matriculados em algum programa educacional, apesar de, pelo regulamento do Programa de Combate aos Efeitos da Seca, a frequência às aulas os liberar das tarefas manuais.

A Seca na Percepção dos Flagelados

Foi solicitado dos inscritos nas frentes produtivas que apontassem os maiores problemas enfrentados por eles e por suas famílias em decorrência da seca de 1998-1999. Para 26% dos informantes, a falta de água era o problema maior. A falta de água penaliza os flagelados da seca não apenas por destruir as suas lavouras e reduzir os seus rebanhos, mas também por lhes tornar a vida ainda mais penosa. Isso se deduz da afirmação de 74% dos entrevistados de que seus familiares tinham que se deslocar de casa um quilômetro, em média, para apanhar água. Cerca de 70% informaram que os deslocamentos eram feitos mais de uma vez por dia. Caminhar um ou mais quilômetros uma ou mais vezes ao dia, sob um sol escaldante e suportando o peso do vasilhame com água é uma tarefa que se

soma ao quadro de privações por que passam os flagelados da seca. A perda da lavoura foi o segundo problema apontado, seguido de perto pela falta de trabalho. As três respostas, que não são excludentes, são facetas da calamidade social que resulta de uma seca de grandes proporções. No entanto, 74% dos entrevistados afirmaram que não abandonariam as suas terras mesmo que tivessem outro lugar para onde ir. Não cabem neste trabalho análises detidas acerca do apego do sertanejo à sua terra, mesmo que as condições de vida ali sejam tão adversas. Aquele percentual serve, no entanto, como libelo para que as autoridades competentes encarem com determinação e responsabilidade social a tarefa de tornar a economia do semi-árido nordestino menos vulnerável aos efeitos debilitadores da seca.

O conhecimento de como as famílias pobres se preparam para a ocorrência de uma seca é questão de interesse tanto para o estudo dos limites impostos às pessoas que vivem ao nível da subsistência, quanto para a formulação de políticas voltadas para a redução da sua vulnerabilidade aos rigores daquele fenômeno climático. Indagados sobre os seus preparativos, 51% dos informantes responderam que se limitam a esperar pela ajuda do governo. Nas condições de vida acima reveladas, pode-se inferir que aquela resposta, antes de refletir uma atitude conformista, espelha a sensação de impotência frente ao desastre natural. Cerca de 30% dos informantes mencionaram a estocagem de alimentos como a maneira de se preparar para a ocorrência da seca. O armazenamento de água, a procura de emprego em outras localidades e a venda de animais foram outras providências apontadas pelos entrevistados. Sobre os estoques de alimentos, 33% dos entrevistados informaram que dispunham, em média, de 90kg de feijão. Admitindo-se, para simplificação, que cada uma das 212 famílias fosse constituída de 5 membros, obtém-se a média de 18kg de feijão por pessoa. Considerando, por outro lado, a hipótese de que a duração da seca tivesse sido de 12 meses, ter-se-ia 1,5kg para cada pessoa por mês, ou 50g por dia. Como os grãos se destinam tanto ao consumo como ao plantio, a quantidade de feijão guardada pelas 212 famílias era muito pequena. As reservas médias de milho informadas por 133 entrevistados (20,5% do total) eram de 180kg. Como o milho é mais importante como ração animal do que como alimento no Nordeste, não se pode conjecturar quanto caberia para cada morador daqueles 212 domicílios. Somente 59 entrevistados (9% do total) afirmaram ter feito estoques de arroz, numa média de 142kg. As reservas médias de sementes informadas eram estas: feijão = 43kg; milho = 29kg; arroz = 67kg.

A última pergunta formulada aos alistados nas frentes produtivas foi sobre as reivindicações que gostariam de fazer às autoridades competentes para que sejam mitigados os efeitos da seca. Cerca de 44% das respostas apontaram obras de infra-estrutura para captação, armazenamento e utilização de água; o segundo grupo de reivindicações (24% das respostas), relacionava-se ao aperfeiçoamento do Programa Emergencial de Frentes Produtivas. A criação e preservação de

empregos correspondeu a 12% das respostas. Crédito para o pequeno agricultor, extensão rural e reforma agrária foram reivindicações que apareceram em menores percentuais. Como foi demonstrado neste trabalho, a vulnerabilidade dos flagelados da seca decorre, principalmente, da situação de pobreza em que elas vivem. Essa pobreza, por sua vez, advém das condições de acesso à terra e dos fatores físico-climáticos predominantes na zona semi-árida. A maioria dos entrevistados não demonstrou ter percepção dos nexos existentes entre a estrutura fundiária e a sua situação de pobreza. Sem dúvida, água, crédito e extensão rural são essenciais para a convivência da população com as secas periódicas – assim como as medidas emergenciais de socorro são fundamentais para a sobrevivência de milhões de flagelados –, mas, como se verá a seguir, os proprietários de grandes áreas encontravam-se mais preparados para enfrentar os efeitos da seca do que os pequenos proprietários ou os trabalhadores sem terra.

Os Fazendeiros e a Seca de 1998-1999

Foram respondidos 55 questionários por igual número de fazendeiros, que possuíam 116 propriedades rurais, perfazendo uma média de 2,1 imóveis por informante. A área média das propriedades era de 461,2 hectares, o que os caracterizaria como médios proprietários. No entanto, se se compara essa área média com os 8,03 hectares que os alistados nas frentes produtivas dispunham para plantar, a diferença era enorme. A maioria dos 55 entrevistados dedicava-se à agropecuária, que ocupava uma área média de 344,6 hectares.

Disponibilidade de recursos hídricos, além de fundamental para o enfrentamento de uma estiagem prolongada, permite que se avaliem as eventuais diferenças entre fazendeiros e pequenos proprietários em relação à capacidade de resistência aos efeitos da seca. Em 59% das propriedades havia açude ou por elas passavam rios ou riachos. Em 35% havia poços, em 30% havia cacimbas ou cacimbões, em 14% havia barreiros, em 12% havia cisternas e em 9% havia barragens subterrâneas. Apenas 11% das 116 propriedades não contavam com qualquer tipo de recurso hídrico. Havia uma média de 1,6 pontos d'água nas 166 propriedades.

No tocante às relações de trabalho, a pesquisa revelou que, em anos de inverno normal, os fazendeiros empregavam 3,5 vezes mais mão-de-obra temporária do que permanente nas suas propriedades. A média era de 4,3 empregados permanentes e de 15,3 temporários por cada proprietário em 1997. Segundo os entrevistados, os trabalhadores permanentes continuaram – à exceção de dois – nos seus empregos durante a seca. Já o trabalho temporário reduziu-se consideravelmente, tendo chegado à média de 7 empregados para cada fazendeiro em 1998. A redução se deu em todas as propriedades independentemente dos seus tamanhos. Essa é outra evidência da pauperização da população mais vulnerável aos efeitos danosos da seca.

A extensão da crise de produção decorrente da seca pode ser percebida ao se compararem os rendimentos físicos de algumas lavouras tradicionais cultivadas pelos fazendeiros nas suas propriedades. O Quadro I mostra os rendimentos das principais culturas obtidos pelos fazendeiros entrevistados nos anos de 1998 (seca), 1997 (inverno regular) e a produtividade das mesmas culturas, relativa a todo o Nordeste, em 1999, ano considerado de inverno fraco.

Quadro I

Rendimento físico das principais lavouras nas propriedades dos fazendeiros e na região nordeste (kg/ha) – 1997, 1998 e 1999

Lavouras	1997	1998	1999
Feijão	279	80	453
Milho	419	95	1.006
Cana-de-açúcar	18.271	1.176	50.412
Arroz	324	2.811	1.594
Algodão	154	39	854

Fontes: Pesquisa Direta da Fundação Joaquim Nabuco, janeiro de 1999 e Brasil, SUDENE, 1999: p. 49.

Os dados contidos no Quadro I mostram quão drástica foi a queda nos rendimentos físicos das lavouras tradicionais do semi-árido em consequência da seca de 1998. A situação peculiar da cultura do arroz encontra explicação no fato de os entrevistados terem ampliado a área plantada com aquela lavoura entre 1997 e 1998, principalmente em áreas irrigadas. Por outro lado, as diferenças nos rendimentos físicos do Nordeste como um todo e das propriedades dos fazendeiros entrevistados, em anos de inverno regular, decorrem das condições ambientais adversas à agricultura na zona semi-árida. Registre-se, a propósito, que a produtividade média daquelas lavouras no Nordeste é inferior aos níveis alcançados na agricultura do país como um todo (Brasil, SUDENE, 1990: pp. 48-49).

As perdas nas principais lavouras cultivadas pelos fazendeiros foram maiores do que as dos entrevistados nas frentes produtivas, como se verá a seguir. A redução nas colheitas das suas propriedades em 1998 foi:

Feijão = - 90%

Milho = - 92%

Algodão = - 96%

Cana-de-açúcar = - 93%

Castanha-de-caju = - 12%

Pode-se fazer algumas conjecturas sobre essa aparente desvantagem entre grandes e pequenos agricultores em um período de seca. Primeiro, que aqueles, dispondo de mais sementes, plantaram proporcionalmente mais. Segundo, que os recursos hídricos acima referidos tendem a secar no decorrer de uma estiagem prolongada e, mesmo que isso não ocorra, eles não são suficientes para salvar a agricultura.

Quanto aos rebanhos, 93% dos fazendeiros entrevistados afirmaram possuir gado bovino. A média era de 153,7 cabeças por informante. Segundo os entrevistados, a perda de bovinos em 1998 somou 1.871 cabeças, representando uma diminuição de 24% em relação a 1997. O rebanho ovino reduziu-se em 338 cabeças (12%) e o plantel caprino sofreu diminuição de 190 animais (9%). As causas das perdas foram as mesmas apresentadas pelos inscritos nas frentes produtivas: venda ou morte dos animais.

As informações sobre os preparativos dos fazendeiros para enfrentarem a seca permitem se compreender as diferenças na capacidade que têm eles e os pequenos proprietários e os trabalhadores sem terra para resistirem aos impactos da seca. A venda de animais foi a providência mencionada por 18% dos fazendeiros; a estocagem de alimentos e os investimentos em outras atividades foram as respostas seguintes (12%); transferência dos animais para outras áreas e armazenamento de água (11,5%); dispensa de trabalhadores assalariados (11%); cancelamento de parceria (6%) e dispensa de moradores (5%) foram as outras medidas apontadas. Essas providências podem ser agrupadas em três categorias: a) De preservação do patrimônio; b) De prevenção contra a escassez; c) Visando a redução de despesas. Esse conjunto de medidas, pela sua natureza e diversidade, mostra as capacidades efetivas que têm os fazendeiros de resistir aos efeitos da seca e indica, por outro lado, as razões de os pobres – que não contam com tantas alternativas – serem tão vulneráveis às irregularidades climáticas na zona semi-árida. As condições de vida ao nível de subsistência não lhes dá margem para arcarem com os custos de transferência de rebanhos, para fazerem estoques de alimentos e de água, ou de investirem em outras atividades, como fizeram os fazendeiros.

As reservas de alimentos e de sementes mencionadas pelos fazendeiros dão uma idéia mais clara da sua efetiva capacidade para enfrentarem a seca. Foram estas as médias de alimentos estocados:

Feijão = 478 kg

Milho = 9.270 kg

Arroz = 1.016 kg

Farinha de mandioca = 925 kg

As reservas médias de sementes foram estas:

Feijão = 288 kg

Milho = 955 kg

Arroz = 347 kg

Atítulo ilustrativo, repetem-se aqui os números relativos à reservas médias de alimentos estocados pelos informantes das frentes produtivas, como preparação para a ocorrência da seca: feijão = 90 kg; milho = 180 kg; arroz = 142 kg.

As sugestões apresentadas pelos fazendeiros para a atenuação dos efeitos da seca não diferem daquelas mencionadas pelos alistados nas frentes produtivas: construção de açudes e perfuração de poços; crédito rural subsidiado; perenização e transposição de bacias hidrográficas; disseminação de tecnologias. Outra inovação do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca foi a criação, em maio de 1998, do Programa Especial de Financiamento para Combate aos Efeitos da Estiagem, a ser administrado pelo Banco do Nordeste – BN. Aquele programa especial dispunha inicialmente de R\$ 450 milhões (US\$ 372 milhões) para empréstimo a produtores rurais da área atingida pela seca. Apenas 33% dos fazendeiros entrevistados afirmaram ter recebido empréstimo daquele programa. O valor médio do empréstimo foi de R\$ 22.358,00 (US\$ 18,480.00). Essa quantia parece razoável, tendo em vista o alto risco que representa a atividade agropecuária em período de seca.

Considerações Finais

A ocorrência periódica de secas é um problema que a população do semi-árido nordestino tem enfrentado secularmente, e com o qual terá de conviver. Porém, a falta prolongada de chuvas em um determinado período só assume a dimensão de calamidade pública devido à situação de pobreza em que vivem milhões de pessoas naquela parte do Nordeste brasileiro. A escassez de chuvas no período do inverno ou a má distribuição espacial e/ou temporal das precipitações constituem, tão-somente, elementos desencadeadores de um processo que transforma em indigentes as camadas mais pobres da população da zona semi-árida. Esse quadro não tem sofrido modificações com o passar do tempo. A irregularidade climática ocorre ciclicamente, de forma inexorável, mas as medidas oficiais para enfrentá-la não têm, historicamente, apresentado a consistência e a continuidade que o problema requer. É bem verdade que o enfrentamento dos efeitos calamitosos da seca representa um desafio de enormes proporções e a sua mitigação exige um esforço extraordinário por parte da sociedade brasileira.

Concretamente, ocorre que uma extensa área do território brasileiro – a zona semi-árida do Nordeste – apresenta condições físico-climáticas desfavoráveis à atividade agropecuária de alta produtividade. Os obstáculos ao acesso à terra fazem com que grandes contingentes de pessoas cultivem terras, suas ou de terceiros, cujas áreas são insuficientes para o desenvolvimento de uma agropecuária que os mantenha acima do nível de subsistência. A impossibilidade de formarem reservas econômicas leva aquelas pessoas à situação de indigência quando ocorre uma seca de maiores proporções.

Esta pesquisa mostrou que não será possível mitigar os efeitos das secas periódicas sem a implantação de uma estrutura produtiva sustentável baseada na unidade agropecuária, que só se viabilizará com a reorganização fundiária da zona semi-árida. A reforma agrária nunca foi enfrentada com a devida vontade política no Brasil, e, como se sabe, vontade política é apenas o primeiro passo para a sua concretização. Paradoxalmente, enquanto o problema da pobreza no semi-árido – como de resto em todo o Brasil – não é atacado nas suas causas estruturais, os programas emergenciais terminam competindo – e ganhando, por serem medidas de socorro – com as políticas permanentes, no tocante à alocação de recursos. Ou seja: como não são implementadas políticas permanentes para o enfrentamento dos efeitos da seca, as medidas emergenciais terminam por consumir grandes volumes de dinheiro público. Calcula-se, extra-oficialmente, que somente com as medidas de atenuação dos efeitos da seca de 1998-1999, o setor público brasileiro gastou cerca de R\$ 4 bilhões (US\$ 3,3 bilhões).

De qualquer modo, acredita o autor deste trabalho que as medidas emergenciais ainda se farão necessárias por muito tempo. Basta que se recorde que os salários pagos pelas frentes produtivas representavam cerca de dois terços da renda monetária das famílias dos entrevistados. Aquelas medidas podem constituir, assim, importante instrumento de combate à pobreza e de distribuição de renda em favor de uma das camadas menos favorecidas da população brasileira. Além disso, as atividades realizadas pelos trabalhadores inscritos nas frentes podem ter maior eficácia social desde que inseridas em um plano de ação criteriosamente elaborado. Poder-se-ia, portanto, ampliar e melhorar a infraestrutura econômica e social da zona semi-árida tirando partido do fator de produção mais abundante nas frentes: a mão-de-obra. Por tudo isso, o autor deste trabalho defende a idéia de que sejam criadas frentes de trabalho permanentes. Essas seriam medidas de caráter compensatório que propiciariam, ainda, a ampliação do estoque de capital físico dessa extensa área do Nordeste.

Existem, em algumas esferas da administração pública brasileira, idéias e sugestões de natureza estrutural capazes de mitigar os efeitos da seca na zona semi-árida. O chamado Plano de Ação Integrada do Semi-Árido Nordestino parece ser o mais promissor, por encarar o problema a partir de uma perspectiva de desenvolvimento agropecuário global e articulado. Em síntese, o projeto prevê

a criação de dois eixos. O primeiro consiste na transposição de bacias hidrográficas, com o que se poderia quadruplicar a área irrigada do Nordeste e praticar uma agricultura moderna. O segundo eixo permitiria a sustentabilidade das unidades agropecuárias dotadas de solos pobres e carentes de recursos hídricos, através da utilização combinada da vegetação nativa – a caatinga – e a introdução de plantas forrageiras xerófilas e xerófitas como fonte alimentar para os rebanhos bovino, caprino e ovino. A atividade pecuária aumentaria o vínculo das unidades produtivas com a economia de mercado, daí resultando o incremento da renda monetária. A implementação desse plano exigiria a mobilização de recursos materiais e humanos de grandes proporções. Além disso, haveria necessidade de uma reorganização fundiária, visto que o primeiro eixo implicaria a criação de grandes perímetros de irrigação, e o segundo eixo só seria viabilizado se introduzido em propriedades com área de, no mínimo, 100 hectares. Trata-se, como se vê, de uma empreitada de enormes proporções. O que é certo é que, se o desafio não for enfrentado com efetividade e eficácia, restará esperar pelo drama social decorrente das secas que, com certeza, estão por vir.

Bibliografía

- Bloch, Didier 1998 *Seca 98: retrato de uma calamidade anunciada* (Recife).
- Brasil, GTDN 1967 *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. (Recife, SUDENE).
- Brasil, INCRA 1992 *Estatísticas cadastrais anuais* (Brasília).
- Brasil, SUDENE 1999 *Região Nordeste do Brasil em números* (Recife).
- Duarte, Renato 1999 *A seca nordestina de 1998-1999: da crise econômica à calamidade social* (Recife, SUDENE).
- Duque, José Guimarães 1973 *O Nordeste e as lavouras xerófilas* (Fortaleza, Banco do Nordeste).
- Fundação Joaquim Nabuco 1983 *A seca nordestina de 79-80* (Recife).
- Hirschman, Albert 1965 *Política econômica na América Latina* (Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura).
- Pessoa, Dirceu & Cavalcanti, Clóvis 1973 *Caráter e efeitos da seca nordestina de 1970* (Recife, SUDENE).

Notas

- 1 Tratam-se de políticas públicas emergenciais que visam socorrer as famílias mais carentes pagando-lhes salário por serviços realizados.