



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
AREA DE CONCENTRAÇÃO: DESENVOLVIMENTO REGIONAL
PROGRAMA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE

A POEIRA, AS PEDRAS E A ÁGUA: O Programa Um Milhão de Cisternas em Tobias
Barreto-SE

maio - 2005
São Cristóvão – Sergipe
Brasil



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DESENVOLVIMENTO REGIONAL
PROGRAMA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE

A POEIRA, AS PEDRAS E A ÁGUA: O Programa Um Milhão de Cisternas em Tobias
Barreto-SE

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente do Programa Regional de Desenvolvimento e Meio Ambiente do Núcleo de Estudos do Semi-árido da Universidade Federal de Sergipe na Área de Concentração Desenvolvimento Regional

Orientadora: Prof^a. Dr^a. TÂNIA ELIAS MAGNO DA SILVA

Autora: Daisy Maria dos Santos

maio - 2005
São Cristóvão – Sergipe
Brasil

FICHA CATALOGRÁFICA
ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

Santos, Daisy Maria dos
S237p A poeira, as pedras e a água: o Programa Um Milhão de Cisternas em Tobias Barreto-SE / Daisy Maria dos Santos. -- São Cristóvão, 2005.
xxxp. : il.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Núcleo de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Programa Regional de Desenvolvimento e Meio Ambiente, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe.

1. Desenvolvimento sustentável – Município de Tobias Barreto, SE. 2. Políticas públicas – Recursos hídricos – Município de Tobias Barreto, SE. 3. Políticas públicas – Recursos hídricos – Região do semi-árido sergipano. 4. Abastecimento de água – Município de Tobias Barreto, SE. I. Título.

CDU 504.06:628.1(813.7Tobias Barreto)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DESENVOLVIMENTO REGIONAL
PROGRAMA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE

A POEIRA, AS PEDRAS E A ÁGUA: O Programa Um Milhão de Cisternas em Tobias
Barreto-SE

Dissertação de Mestrado defendida por Daisy Maria dos Santos e aprovada em 30 de junho de 2005 pela banca examinadora constituída pelos doutores:

Prof^a Dr^a Tânia Elias Magno da Silva – Orientadora
Universidade Federal de Sergipe

Prof. Dr. José Antônio Spinelli Lindoso
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Ricardo Oliveira Lacerda de Melo
Universidade Federal de Sergipe

AGRADECIMENTOS

A João Antônio e Lauro, meus filhos, cuja compreensão em tão tenra idade me comove e cujo amor tão intenso e verdadeiro que nos une, fortalece-me.

A minha mãe, Lisete dos Santos, pelo apoio em todas as horas e às minhas irmãs, Joana d'Arc e Diana, pelas inumeráveis ajudas.

A todos da família Augusto, em cujo clã pude ter a exata dimensão de família. Sou especialmente grata a Lúcia, Maria Augusta, Bárbara, Eduardo, Priscila e Antônio, pelo valioso apoio.

A minha orientadora Prof^a. Dr^a. Tânia Elias Magno da Silva, por quem sempre nutri admiração intelectual, e cujas análises firmes, profundas e por vezes ásperas, me fez sentir na pele todo o rigor do conhecimento científico, ensinamentos que devo levar comigo pelo resto da minha vida acadêmica.

Ao Prof. Dr. Ricardo Oliveira Lacerda de Melo, pelo imprescindível apoio acadêmico e profissional, além do interesse efetivo em contribuir para a conclusão deste trabalho.

Ao médico e professor Rosauo Luna Torres, pelo tratamento sobretudo humano e sensível.

A todos os colegas da turma 2003, especialmente à Mírian Guedes, pela amizade e companheirismo construídos no calor das horas de angústias e incertezas..

A Adelmo Pires, coordenador estadual do P1MC, e Ribeiro, técnicos do CDJBC, pelos documentos disponibilizados, informações e facilitação da entrada nos povoados.

A todos os homens e mulheres dos povoados base da pesquisa.

A Elenilza, Sr. Cici, Amadeo e Edilene (Macacos), Delza (Caripau), Everaldo e Leuzinha (Mocambo II), Sr. João de Titio e esposa (Mocambo I), Marlene e Sr. Dedé (Curtume) por todo o apoio e interesse em oferecer informações e pela hospitalidade com que me acolheram, tornando minha permanência nos povoados muito mais proveitosa e agradável.

A Rosa Gomes Vieira, diretora da BICEN/UFS, sempre acessível e prestimosa.

As minhas colegas da PROEX, Prof^a Izaura, Elza, Aldenir, Angélica, Marivalda e Alcidéa, companheiras solidárias no cotidiano e sempre prontas a ajudar quando necessário.

Aos professores e professoras do Departamento de Serviço Social, em especial Prof^a Marlene Alves, Prof^a Msc. Nadja Leite, incentivadoras e amigas; Prof^a Dr^a Maria Helena Santana Cruz, Prof^a Dr^a Maria da Conceição Vasconcelos (Lica) e Prof. Dr. Eliano Sérgio Azevedo Lopes, por me incluírem entre suas inúmeras ocupações para ajudas acadêmicas.

Ao engenheiro Paulo Rezende e ao arquiteto Geraldo Moraes Motta Filho, do DER-SE, pela configuração e concessão de mapas.

“Nunca me esquecerei deste acontecimento
na vida de minhas retinas tão fatigadas[...]

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

Este estudo tem como referência, para investigação e análise, o acesso à água das populações pobres de áreas isoladas do Agreste Semi-árido de Tobias Barreto, a partir das ações do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). O P1MC é uma política pública não estatal fundada nos marcos da reforma do Estado, no esgotamento das políticas verticais de desenvolvimento rural federal e estadual, na persistência dos problemas de subdesenvolvimento do Nordeste rural, em especial na região do semi-árido e na emergência do conceito de desenvolvimento sustentável a partir da ECO-92. Concebido na vertente metodológica derivada do Projeto Áridas, prevê uma ação articulada no território do semi-árido visando acoplar às suas premissas básicas de quebra do monopólio do acesso à água, a terra e outros meios de produção e de preservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semi-árido, outras ações de políticas públicas capazes de suprir as necessidades humanas básicas daquelas populações em termos de educação, saúde, trabalho, terra, meio ambiente, lazer, tecnologia e assistência. O P1MC, guiado pelo referencial da Convivência com o Semi-árido em contraposição à idéia de combate à seca que perpassou as políticas para o semi-árido até a década de 1980, tem como princípios norteadores gestão compartilhada, parceria, descentralização e participação, mobilização social, educação cidadã, direito social, desenvolvimento sustentável, fortalecimento da sociedade civil e a construção de uma nova cultura política capaz de romper com o domínio do clientelismo e do assistencialismo. Defronta-se nos áridos recônditos de Tobias Barreto, com o desafio do enfraquecimento político das organizações sociais de massa e a baixa organização dos extratos socialmente excluídos, na contrapartida da necessidade de sua mobilização para engajamento na execução do Programa e para a construção de autonomia. A análise evidenciou a subordinação das ONG's à lógica da captação de recursos e às determinações de programas que chegam às localidades prontos, em acordo com a visão e com as exigências de organismos multilaterais e internacionais, sem que a população tenha qualquer participação na sua definição, mas para os quais, é requisitado o seu engajamento ou participação. O P1MC foi implantado em 6 dos 25 povoados do município de Tobias Barreto, selecionados por apresentarem maior isolamento, mais difícil acesso à água e maior índice de pobreza, atingindo 172 famílias das 283 que ali vivem. O Programa insere-se no espectro das políticas hídricas, de desenvolvimento regional sustentável e de combate à pobreza.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Política hídrica; Semi-árido; Desenvolvimento.

ABSTRACT

This study has taken as reference, for investigation and analysis, the poor population access to water at the isolated areas in the semi-arid region of Tobias Barreto, which is located in the State of Sergipe, Brazil, from the experience of the *Programa Um Milhão de Cisternas* (P1MC) – One Million Cisterns Program. The P1MC is a non state-owned public policy founded within the boundaries of the State reform, in the exhaustion of federal and state rural development vertical policies, in the persistence of rural Northeast underdevelopment problems, specially in the semi-arid region, and with the advent of sustainable development concept from 1992 on, at UNCED – United Nations Conference on Environment and Development. Conceived in the methodological source derived from Áridas Project, it foresees an articulated action at the semi-arid territory with the objective of joining to its basic premises of breaking the monopoly of access to water, land and other means of production and preservation, sustainable use and environmental reconstitution of semi-arid natural resources, other public policies actions which are capable of supplying the bare necessities of that population such as education, health, work, land, environment, leisure, technology and welfare assistance. Guided by the effort of guaranteeing the principles of the *Programa de Convivência com o Semi-árido* – Program of Coexistence with Semi-Arid, which proclaims joint management, partnership, decentralization and participation, social mobilization, citizen education, social rights, sustainable development, civil society strengthening and construction of a new political culture capable of breaking the command of favoritism and welfarism, P1MC faces, in Tobias Barreto, the challenges of the political weakness of the mass social organizations and the low level of organization of those who are socially excluded, in spite of their need of mobilization to get involved in the Program, in order to obtain their autonomy. This analysis has shown that the non-governmental organizations are subordinated to the determinations of programs that come to the localities ready, in accordance with international and multilateral organizations interests and without the participation of the population in their definition. In contradiction, their commitment and participation in the execution of the program are required. P1MC has been introduced in 6 of the 25 villages of Tobias Barreto municipality which were selected for being the most isolated ones, having the most difficult access to water and the highest level of poverty, reaching, in this way, 172 of the 283 families. The Program is inserted in the spectrum of water policies of sustainable regional development of poverty mitigation.

KEY WORDS: Public policies, Water policy, Semi-arid, Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

	Página
Gráfico 1 - Definição da Amostragem	24
Gráfico 2 - Faixa de Renda Mensal dos Entrevistados	72
Gráfico 3 – Faixa de Área Total das Famílias Entrevistadas (em ha)	75
Organograma 1 - Principais Programas e Projetos na Esfera Hídrica do Estado de Sergipe (Final da década de 1970 à atualidade)	54
Mapa 1 - Microrregião Geográfica de Tobias Barreto	65

LISTA DE FOTOS

	Página
Foto 1: Divisa entre Mocambo II e Poço Verde	20
Foto 2: Estrada cortando leito seco de riacho intermitente entre Macacos e Caripau	21
Foto 3: Pequena propriedade no povoado Caripau	24
Foto 4: Plantação de palma no Povoado Mocambo I	61
Foto 5: Povoado Mocambo I	66
Foto 6: Estrada atravessando riacho intermitente entre Macacos e Caripau	69
Foto 7: Casa de moradora aposentada com cisterna instalada no Povoado Caraíbas	74
Foto 8: Pequena propriedade no povoado Caraíbas com cisterna e plantação de palmas à frente	76
Foto 9: Tanque de chão ou barreiro utilizado pela população do Povoado Caraíbas	80
Foto 10: Cisterna instalada no Povoado Caraíbas.	83

LISTA DE TABELAS

	Página
Tabela 1 - Formação da Comissão Municipal	22
Tabela 2 - Definição da Amostragem	24
Tabela 3 - Evolução da População Urbana e Rural no Estado de Sergipe – 1940/2000	58
Tabela 4 – Índice de desenvolvimento humano 2000 – Tobias Barreto	63
Tabela 5 - Microrregião Agreste Sergipano população - 1991-2000	72
Tabela 6 - Membros responsáveis pelo sustento da família dos entrevistados	73
Tabela 7 - Alcance dos Programas Governamentais de transferência de renda	74
Tabela 8 - Espécies de animais de criação para uso e consumo familiar	75
Tabela 9 - Faixa de Terra Plantada pelos entrevistados Milho e Feijão (em ha) 2003	77
Tabela 10 - Faixa de Terra Plantada em terreno arrendado ou cedido ou parceria (em ha) – 2003	78
Tabela 11 - Destinação do Milho e Feijão produzidos por Família dos Entrevistados (Kg) – 2003	78
Tabela 12 - Área Plantada, Colhida e Destino da Produção de Milho/Feijão dos Entrevistados – 2003	78
Tabela 13 - Principal ocupação dos chefes de família segundo escolaridade	79
Tabela 14 - Condições Sanitárias das Residências dos Entrevistados	80
Tabela 15 - Principais Problemas e Soluções, por ordem de prioridade, apontados pelos entrevistados	83
Tabela 16 – Financiadores e nº de cisternas construídas na região Nordeste pelo P1MC até 2005	90
Tabela 17 – Financiadores, valores financiados e nº de cisternas construídas pelo P1MC em Sergipe até 2005	91
Tabela 18 – Custo financeiro das cisternas por nº de pessoas beneficiadas em Tobias Barreto (SE)	92

LISTA DE SIGLAS

ANA – Agência Nacional de Águas
APCR - Programa de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais
ASA – Articulação do Semi-árido
BID – Banco Mundial
BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CDJBC – Centro Dom José Brandão de Castro
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COHIDRO – Companhia de Recursos Hídricos do Estado de Sergipe
CL – Comissão Local
CM – Comissão Municipal
CNUMAD – Convenção das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
DEAGRO – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Agrícola do Estado de Sergipe
DESO – Companhia de Saneamento e Abastecimento do Estado de Sergipe
DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra as Secas
EMATER-SE – Empresa de Extensão Rural do Estado de Sergipe
EMDAGRO – Empresa de Extensão Rural e Desenvolvimento Agropecuário
ESG – Escola Superior de Guerra
FEBRABAN – Federação Brasileira das Associações de Bancos
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento
FUNDASE - Fundação de Desenvolvimento Agrário do Estado de Sergipe
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICID – Convenção Internacional sobre os Impactos das Variações Climáticas
IFOCS – Inspeção Federal de Obras contra as Secas

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

LBA – Legião Brasileira de Assistência

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar

MOC – Movimento de Organização Comunitária

NUTRAC – Núcleo de Trabalho Comunitário

ONU – Organizações das Nações Unidas

PIESA – Projeto Integrado de Estudos do Semi-árido

PIN - Programa de Integração Nacional

PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terra

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PIMC – Programa Um Milhão de Cisternas

PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

POLONORDESTE - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

PROÁGUA - Subprograma de Desenvolvimento de Recursos Hídricos para o Semi-árido Brasileiro

PROCANOR - Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste

PROHIDRO - Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste

PRHOCASE - Programa de Promoção ao Homem do Campo de Sergipe

PRO-SERTÃO - Projeto de Apoio às Famílias de Baixa Renda da Região Semi-árida do Estado de Sergipe

PROJETO SERTANEJO - Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida

PRONI – Programa Nacional de Irrigação

PRONESE - Projeto de Desenvolvimento da Região Nordeste

PROHIDRO - Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos

PSF – Programa de Saúde da Família

SEBRAE – Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação e a Ciência

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	08
LISTA DE FOTOS	09
LISTA DE TABELAS	10
LISTA DE SIGLAS	11
CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO	27
2.1 – A trajetória das políticas sociais no Brasil (1985-2002)	28
2.2 – Políticas públicas e desenvolvimento	32
2.3 - Desenvolvimento: planejamento ou estratégia?	36
CAPÍTULO 3 – DAS POLÍTICAS DE COMBATE À SECA À CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO: o caso de Sergipe	43
3.1 – Progresso social e modernização política: grandes expectativas, baixos resultados	44
3.2 – Os reflexos das políticas de desenvolvimento no semi-árido sergipano	48
3.3 – A incorporação da noção de desenvolvimento sustentável às políticas do semi-árido	56
CAPÍTULO 4 – TOBIAS BARRETO: O Programa Um Milhão de Cisternas	59
4.1 – Características gerais do município	61
4.2 - Vida e pobreza no agreste semi-árido: mapeamento da viagem aos povoados	64
4.3 - O P1MC: um novo arranjo institucional ?	88
CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	107
ANEXOS	114

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Este estudo tomou como referência para investigação e análise, o acesso à água das populações pobres de áreas isoladas do Agreste Semi-árido de Tobias Barreto, a partir da experiência do Programa Um Milhão de Cisternas (PIMC), implantado em 2002 e concluído em 2003. Buscou-se perceber o que mudou em relação às políticas públicas voltadas para o atendimento das populações do semi-árido. Segue as orientações da Agenda 21¹ tendo como referencial o programa de convivência com o semi-árido em contraposição à política de combate à seca

Neste trabalho, o conceito de políticas públicas é entendido como ação governamental ou não-governamental pactuada entre as diversas forças sociais, a sociedade civil e o Estado para enfrentamento das demandas que emanam da sociedade visando prover as necessidades e carências dos segmentos atendidos levando em conta que o caráter universal das políticas públicas vem sendo substituído pela intervenção focalizada com a canalização de recursos públicos para organizações não-governamentais, constituindo-se numa forma de transferência de responsabilidade do Estado e de gerar políticas públicas não-estatais no paradigma da reforma do Estado.

Considerou-se como categoria-chave as políticas públicas, no marco do Estado mínimo, frente ao requisito da participação das populações na gestão de programas sociais tendo em vista a descentralização das políticas. Neste sentido, considera-se a tensão da estratégia do PIMC a produção de autonomia frente à herança assistencialista e clientelista enraizada no território do semi-árido, os limites da participação da população pelo baixo nível de organização e exercício de cidadania e os entraves decorrentes da política de parcerias para captação de recursos podendo implicar na descontinuidade do programa.

O PIMC é uma política pública não-estatal fundada nos marcos da reforma do Estado, diante do esgotamento das políticas de desenvolvimento rural federal e estadual, da persistência dos problemas de subdesenvolvimento do Nordeste rural, em especial na região do semi-árido e da emergência do conceito de desenvolvimento sustentável a partir da ECO-92.

¹ A Agenda 21 é um esforço de consenso e compromisso formal, onde se define um padrão de desenvolvimento para o século XXI numa dimensão ética e inovadora, produzido a partir da ECO-92, envolvendo ações nos planos econômico, social e ambiental a ser executado pelos governos, agências de fomento e desenvolvimento, organismos multilaterais e organizações da sociedade civil

Concebido na vertente metodológica derivada do Projeto Áridas², prevê uma ação articulada no território do semi-árido visando acoplar às suas premissas básicas de quebra do monopólio do acesso à água, à terra e outros meios de produção e de preservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semi-árido, outras ações de políticas públicas capazes de suprir as necessidades humanas básicas daquelas populações em termos de educação, saúde, trabalho, terra, meio ambiente, lazer, tecnologia e assistência.

Nessa medida, o estudo buscou identificar o que mudou em termos de políticas públicas com a reforma do Estado, os ajustes econômicos e a contenção dos gastos sociais, como o PIMC se diferencia das políticas anteriores, até que ponto a metodologia empreendida no programa contribui para o desenvolvimento sustentável, para o fortalecimento da sociedade civil e para a construção de uma nova cultura política capaz de romper com o domínio do clientelismo e do assistencialismo. O PIMC defrontou-se, nos áridos recônditos de Tobias Barreto, com o desafio do enfraquecimento político das organizações sociais de massa e a baixa organização dos extratos socialmente excluídos, na contrapartida da necessidade de sua mobilização para engajamento no processo emancipatório do Programa.

Evidenciou-se na presente análise a subordinação das ONG's às determinações de programas que chegam às localidades prontos, em acordo com a visão e as exigências de organismos multilaterais e internacionais, sem que a população tenha qualquer participação na sua definição, mas para os quais, é requisitado o seu engajamento ou participação.

Até o advento da ECO-92, a noção de desenvolvimento³ esteve vinculada ao crescimento econômico e à industrialização, atendendo emergencialmente, primeiro a superação do

² O Projeto Áridas é resultado dos debates travados durante a preparação da ECO-92, quando, entre outros eventos, aconteceu a Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-áridas (ICID), entre janeiro e fevereiro de 1992, no Ceará. As conclusões da ICID influenciaram a metodologia e o arranjo institucional do Projeto Áridas que envolveu instituições nacionais e internacionais, estaduais e federais, entre as quais a SUDENE. Tendo como objetivos promover o desenvolvimento sustentável do Nordeste semi-árido. O Áridas contou com o apoio financeiro de instituições Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, obtidos via financiamento do Banco Mundial ao Governo Federal (SUDENE), para implementação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP). A execução do Projeto Áridas se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) e aqueles Estados, no âmbito do PAPP. (Samuel, 1996:6; PROJETO, 1994).

³ Esta noção de desenvolvimento perpassou os governos desde o período de Vargas (1937-1945), passando pelo período desenvolvimentista de JK (1955-1956) até o governo militar (1964-1985).

modelo agro-exportador, símbolo do atraso, segundo, à necessidade de aceleração do progresso para inserção do Brasil entre as nações mundialmente desenvolvidas (Ianni, 1991).

Os reflexos desta política no âmbito regional tem como marco a fundação da SUDENE na década de 1950 (Carvalho, 1987), órgão ao qual se atribuiu a função de implementar o planejamento para o desenvolvimento regional, através de políticas de integração e de superação das disparidades regionais.

Durante o governo militar, o ambicioso projeto de alçar o Brasil a Grande Potência mundial, evidenciou a natureza conservadora das mudanças promovidas, que não atingiam o caráter estrutural dos problemas, restringia o exercício da cidadania e privilegiava setores estratégicos para manutenção da estabilidade do regime, o que veio a ser definido como modernização conservadora⁴.

A partir da década de 1970, o projeto de desenvolvimento financiado à base do endividamento externo e interno, esboçava seus primeiros sinais de esgotamento mostrando-se desastroso para a economia do país com os efeitos da hiperinflação, do crescimento da pobreza e das desigualdades sociais.

Com a transição democrática da Nova República (1985-1989), as políticas de ajuste econômico e monetário intensificaram-se para fazer face à crise financeira do Estado. A partir da década de 1990, a política de minimização do Estado preconizada pelo Consenso de Washington, atendeu à necessidade de equilibrar o endividamento interno e externo do país, tendo com consequência o refluxo das políticas públicas estatais.

Através da análise da experiência do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) no município de Tobias Barreto (SE), buscou-se compreender o que mudou na trajetória das políticas públicas, em termos da sua concepção, de suas formas de intervenção e de suas articulações no campo das forças sociais.

⁴ Termo adotado para descrever a trajetória do Estado brasileiro, sobretudo durante a ditadura militar (1964-1985) em que as estratégias de crescimento econômico privilegiavam os recursos da autoridade ora tutelando o mercado, ora o setor político. Restringia o significado da cidadania e perpetuava privilégios sociais sendo identificado, também, como “corporativismo de Estado”, “modernização pelo alto” e “modernização autoritária” (Reis; Cheibub, 1992:224).

As políticas públicas não estão aportadas no campo das transformações estruturais, posto que são instrumentos de mediação, encerram antagonismos e ambivalências. Utilizam-se as políticas para fazer crer, no campo das demandas, na implementação como resultado do agir coletivo. Com isto, capturam-se os movimentos e atinge-se o núcleo conflituoso das demandas, atenuando os conflitos e disseminando a idéia de participação das forças sociais nas instâncias decisórias.

A escolha do município de Tobias Barreto deu-se, primeiramente por situar-se na mesorregião do Agreste Semi-árido Sergipano, requisito do Programa de Pós-graduação, segundo, pela identificação no arranjo produtivo local de bordados e confecções, um potencial capaz de produzir efeitos no desenvolvimento local, mesclando-se com a atividade agrícola.

Devido à ausência de uma política permanente e sistemática de potencialização da vocação para o bordado e para a costura como negócio, a confecção não evoluiu para uma melhor inserção no mercado, ainda que ocupe a terceira posição entre as cadeias produtivas locais⁵.

Embora na zona rural as ocupações do bordado e da costura sejam tradicionais e façam parte, sazonalmente no verão do cotidiano das mulheres para aumentar a renda familiar, ou até mesmo, em alguns casos, para garantia do sustento, dependem de políticas públicas de geração de trabalho e renda que acoplem mecanismos de qualificação desta produção, da sua inserção no mercado e do alcance de sustentabilidade.

O isolamento e o difícil acesso foram fatores determinantes na definição do cronograma da pesquisa pela escassez de transporte aos povoados. Era preciso evitar o período de chuvas, entre maio e junho, e tirar o maior proveito possível dos dias de permanência nas localidades. Em algumas residências foi necessário retornar mais de uma vez, pela ausência do ou da chefe de família, por estarem na roça ou na cidade resolvendo questões junto ao sindicato ou ao banco, segundo informavam familiares.

⁵ As cadeias produtivas consideradas prioritárias e tradicionais no município, de acordo com o programa de crédito Farol do Desenvolvimento do BNB, estão primeiramente na pecuária com a bovinocultura, em segundo vem a ovinocultura e caprinocultura, terceiro, a confecção (Melo, 2002).

Embora Minayo (1994) considere que a pesquisa qualitativa nas Ciências Sociais trabalha com um universo de significados, motivos, aspirações e valores que não podem ser quantificados, o presente trabalho utilizou tanto a abordagem qualitativa como a quantitativa, entendendo-as como complementares e necessárias, pois a partir dessa estratégia foi possível estabelecer comparações com as estatísticas já existentes.

A pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como “[...]a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos” (Richardson, 1999:90). Os dados quantitativos foram codificados e tabulados e estão demonstrados em tabelas e gráficos.

NOS ÁRIDOS RECÔNDITOS DE TOBIAS BARRETO: a essência da pesquisa

Considerando o objeto de análise e tendo em vista a delimitação de um norte para o alcance dos objetivos, as questões de pesquisa, no presente estudo, foram formuladas com as seguintes indagações:

- como está explicitado o papel da sociedade civil no contexto do arranjo institucional do PIMC ?
- como o PIMC tem influenciado a geração de trabalho e renda ?
- qual o impacto das ações do PIMC no desenvolvimento local?



Pesquisa de campo, 2004

Foto 1: divisa entre Mocambo II e Poço Verde.

Para responder a estas questões, além dos dados coletados no trabalho de campo, foi necessário a realização de uma ampla pesquisa bibliográfica para entender a natureza das políticas públicas concebidas nos marcos da reforma do Estado e seus impactos sobre as raízes seculares e difusas da pobreza no quadro de exclusão social e de concentração de renda que atravessa o Nordeste semi-árido brasileiro.

O tratamento da pobreza via políticas de assistência, de controle salarial e compensatórias, tem evidenciado que ações paliativas não dão conta das questões estruturais que estão postas. A filantropia, o distributivismo ou a transferência de renda tem seus méritos, sobretudo em face da imediatez das demandas dos segmentos da população do semi-árido que convivem ainda com práticas pré-capitalistas. Contudo, estes mecanismos não geram autonomia ou sustentabilidade, uma vez que atuam na tentativa de minimizar os efeitos da desigualdade e não das suas causas.

Investidas de seu papel de amortecedoras das tensões sociais, as políticas públicas estão sempre aquém daquilo que precisa ser feito. A gota d'água do P1MC, neste oceano de pobreza e exclusão social, segue esta sina. Aplaca a sede, mas o acesso à água não é suficiente para solucionar déficits seculares no Nordeste semi-árido em termos de pobreza, exclusão social, educação, trabalho e renda e tantos outros.

NO CHÃO ESCALAVRADO DO ERMO SEMI-ÁRIDO DE TOBIAS BARRETO: o caminho da pesquisa

Utilizou-se como instrumento de coleta de dados primários três tipos de questionários com questões abertas e fechadas, aplicados junto às pessoas chefes de família atendidas pelo programa, aos representantes das organizações da sociedade civil que compõem a Comissão Municipal e ao gestor estadual do programa.

Para os dados secundários, teve primazia a pesquisa bibliográfica, consulta aos resultados de pesquisa de organizações governamentais (IBGE, IPEA) e não governamentais (Centro de Assessoria e Serviço aos Trabalhadores da Terra Dom José Brandão de Castro - Unidade Gestora do Programa Um Milhão de Cisternas em Sergipe) e contatos com técnicos do governo junto a órgãos públicos.



Pesquisa de campo, 2004

Foto 2: Estrada cortando leito seco de riacho intermitente entre Macacos e Caripau

A pesquisa bibliográfica e documental, complementada por acessos em meio eletrônico, foram essenciais para delinear a trajetória das políticas públicas e para o desenvolvimento das análises aqui apresentadas.

Ao todo, foram aplicados 64 questionários compostos de perguntas abertas e fechadas junto aos chefes das famílias atendidas nos seis povoados beneficiados pelo programa.

Junto à comissão municipal apresentada na tabela 1, composta por dez entidades, aplicou-se um questionário com cada representante, com exceção do representante do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Tobias Barreto (STR)⁶, antigo presidente da entidade, por motivo de falecimento no início de 2004.

Tabela 1

Formação da Comissão Municipal

Entidade	Representante na comissão	Linha de ação da entidade
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tobias Barreto	Obs.: O presidente foi o representante da entidade na comissão. Faleceu no início de 2004. Não houve substituição. Com isto, não foi aplicado questionário.	Sindical
Sociedade São Vicente de Paula	Francisco de Assis (Diretor Patrimonial) – Coordenação da Comissão Municipal	Filantrópica
Movimento de Cursilho da Cristandade	Adilson de Jesus Santos (Membro)	Religiosa
Pastoral da Criança	Elenilza Carvalho Santos (Líder comunitária)	Ação social
Clube de Mães	Maria Luziete Santos Matos (Vice-presidente)	Ação social
Sindicato dos Lojistas	José Maurio (Presidente)	Sindical
Cáritas	Matias Bendito dos Santos (Presidente da Comissão Paroquial)	Ação social
Rotary Clube	Luiz Carlos dos Santos (Membro)	Filantrópica
SENAC – Unidade de Tobias Barreto	Adalberto Trindade de Souto (Gerente da Unidade)	Educação profissional
Igreja Evangélica Filadélfia	José Valdo da Fonseca (Pastor)	Religiosa

Fonte: Pesquisa de campo, 2004.

⁶ As pessoas atualmente à frente do STR informaram que o presidente participou ativamente da execução do PIMC, mas somente ele esteve engajado, portanto, ninguém se dispôs a responder o questionário por se sentir inabilitado para tal.

Foi aplicado igualmente um questionário junto ao gestor estadual do Programa (Centro Dom José Brandão de Castro).

CRITÉRIO DE DEFINIÇÃO DA AMOSTRAGEM

A definição da população-alvo da pesquisa foi agrupada em chefes de famílias⁷ atendidas pelo P1MC em seis povoados (Tabela 2), representantes das organizações não governamentais que compõem a Comissão Municipal (Tabela 1) e o Gestor Estadual do Programa (Centro Dom José Brandão de Castro). Para implantação do P1MC em Tobias Barreto, foram escolhidos seis povoados, listados na tabela 2 e distribuídos no gráfico 1, entre os 25 existentes no município, por apresentarem maior isolamento, mais difícil acesso à água e maior índice de pobreza, atingindo 172 famílias das 283 que ali vivem.

No que diz respeito à escolha do ou da chefe de família deve-se ao fato da posição ocupada no núcleo familiar oferecer condição para a coleta de dados primários acerca de aspectos ligados à renda familiar, à quantificação, à destinação da produção, às condições da habitação, à estrutura e à situação da propriedade, através da aplicação de questionário. Em alguns casos as respostas foram dadas pelo casal. Em face das expectativas que são criadas quando alguém de fora adentra uma comunidade rural para questionar sobre o cotidiano daquelas pessoas, foi importante deixar claro a ausência de vínculo entre a pesquisadora e o P1MC bem como a sua entidade gestora, o CDJBC. Foi esclarecido que estava sendo feito um trabalho da Universidade, cujos efeitos em termos de resultado para a comunidade não poderiam ser estimados naquele momento.

O critério de definição da amostragem probabilística aleatória simples⁸ se deu com base no total de famílias atendidas pelo programa (ver Tabela 2) nos seis povoados, conforme distribuição no Gráfico 1. De acordo com o universo das 172 famílias atendidas pelo P1MC, colheu-se a amostra de 37,2% deste total, que corresponde a 64 famílias, calculado pela tabela de cálculo de amostra aleatória simples, tendo como erro amostral tolerável a taxa de 10%.

⁷ Incorporou-se neste trabalho a definição de chefe de família adotada na metodologia de pesquisa do IBGE, como pessoa, homem ou mulher, responsável pelo sustento da família.

⁸ Mattar (1996:266) e Rudio (1986:51-52) caracterizam a amostragem probabilística pela propriedade de cada elemento da população ter uma chance igual de ser incluído na amostra.

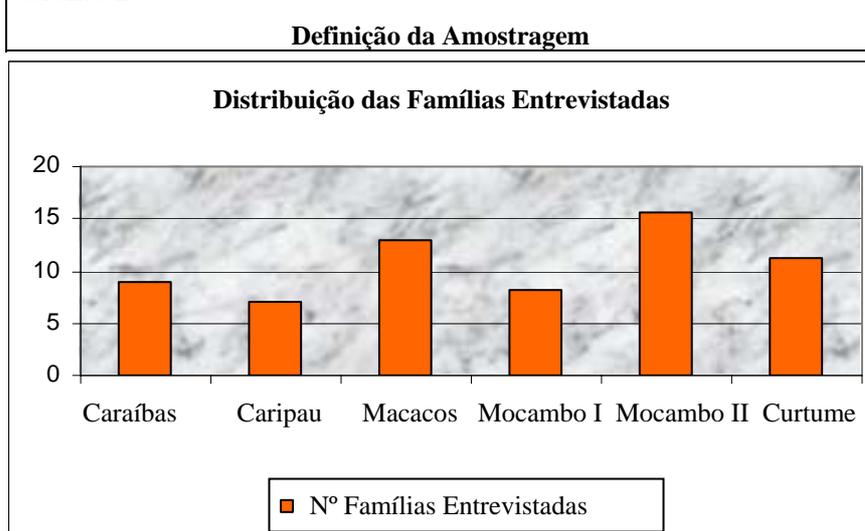
Por este critério, todas as famílias que tiveram a cisterna instalada tinham probabilidade de serem escolhidas para formar parte da amostra.

Tabela 2

Definição da Amostragem				
POVOADOS	Nº FAMÍLIAS NOS POVOADOS	UNIVERSO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO PIMC	PERCENTUAL DE FAMÍLIAS ATENDIDAS POR POVOADO EM RELAÇÃO AO UNIVERSO	Nº FAMÍLIAS ENTREVISTADAS (Amostra de 37,2% em relação ao universo atendido pelo PIMC)
Caraiñas	60	24	13.95%	9
Caripau	22	19	11.05%	7
Macacos	46	35	20.35%	13
Mocambo I	30	22	12.79%	8
Mocambo II	43	42	24.42%	16
Curtume	82	30	17.44%	11
Totais: 06	283	172	100.00%	64

Fonte: Centro Dom José Brandão de Castro, 2004.

Gráfico 1



Fonte: CDJBC, 2004.

OS LOCAIS DA PESQUISA

Os povoados Caraiñas, Caripau e Macacos estão distribuídos ao longo das margens de uma mesma estrada vicinal. Afora o isolamento do povoado Macacos, a distribuição espacial não distingue as comunidades de características essencialmente rurais.



Foto 3: Pequena propriedade no povoado Caripau

O povoado Curtume, constitui-se num assentamento de populações pobres da região patrocinado pelo governo do Estado via PRONESE, executado com a participação da Associação de Desenvolvimento Comunitário do Povoado Curtume, em 1998, com a construção de 36 casas. Construído em local privilegiado, às margens da rodovia SE-290 que liga Tobias Barreto a Poço Verde, a localização implica na facilidade de transporte, de comunicação e atendimento médico semanal. Seu traçado urbano contrasta com a manutenção de práticas rurais por seus moradores.

A maioria da população deste povoado subsiste do que planta, mesmo quando vende sua mão-de-obra para terceiros ocorre na atividade agrícola. Homens e mulheres do povoado seguem mantendo a 'tradição' do êxodo rural para a região Sudeste do país, em particular para o Estado de São Paulo, pela falta de oportunidade de trabalho na região. Anualmente, no mês de setembro, época da colheita da cana-de-açúcar, saem levadas de trabalhadores para suprir o trabalho pesado nas usinas.

Atravessando o povoado Curtume chega-se aos povoados Mocambo I e Mocambo II, zona de predomínio do plantio de feijão e criação de gado. Estas localidades estão tão isoladas que sequer pontuavam no mapa cedido pelo DER-SE. O caminho, em péssimas condições de tráfego, que liga o povoado à rodovia SE-290, sequer vem a ser estrada vicinal, é apenas um caminho, através do qual "vai lá um carro, uma vez na vida...é sertão mesmo!" no dizer de um gestor de órgão público de infra-estrutura.

ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente estudo está dividido em três capítulos. O primeiro, intitulado "POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE", apresenta uma revisão da literatura sobre o eixo teórico do trabalho, ou seja, acompanha a trajetória das políticas de desenvolvimento sob a égide do planejamento econômico até as transformações resultantes da crise financeira e dos ajustes monetários que culminaram com a reforma do Estado e a incorporação da noção de desenvolvimento sustentável.

O segundo capítulo, "DAS POLÍTICAS DE COMBATE À SECA À CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO: o caso de Sergipe", faz uma retrospectiva das políticas governamentais em Sergipe com ênfase nas políticas hídricas para o Nordeste semi-árido, analisando seus reflexos

na integração regional, na superação das desigualdades sociais em face do esgotamento das políticas de desenvolvimento rural federal e estadual, da persistência dos problemas de subdesenvolvimento do Nordeste rural, em especial da região semi-árida e na emergência do conceito de desenvolvimento sustentável a partir da ECO-92.

O terceiro capítulo, “TOBIAS BARRETO: O Programa Um Milhão de Cisternas”, faz uma breve caracterização geral do município de Tobias Barreto para deter-se nas reflexões resultantes da coleta de dados, entrelaçadas por um olhar crítico sobre os locais pesquisados, analisar a concepção do programa, as tensões de sua metodologia, os impactos causados, bem como o alcance e os resultados do P1MC que podem ser notados em termos de desenvolvimento local.

Para efeito de conclusão, buscou-se articular as reflexões teóricas com a realidade investigada através de um olhar crítico buscando respostas para as questões centrais da pesquisa, bem como objetivando com os resultados oferecer subsídios à atuação de organizações governamentais e não governamentais em programas similares no semi-árido sergipano.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS PÚBLICAS, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

POLÍTICAS PÚBLICAS, MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

A base de reflexão deste capítulo é a trajetória das políticas públicas no Brasil, suas conseqüências na realidade brasileira e na região Nordeste, no período compreendido entre 1985, ano de transição do governo militar para o governo civil com instauração da Nova República, revitalização dos movimentos sociais e restauração dos direitos civis, e 2002, etapa de implementação das medidas de minimização do Estado e ajustes econômicos.

O objetivo é analisar os principais impactos econômicos, sócio-ambientais e políticos, bem como, a repercussão da reforma do Estado neste processo. Os eixos de reflexão assentam-se na relação entre políticas públicas, desenvolvimento e meio ambiente observando como tais políticas vêm contribuindo para o desenvolvimento, portanto, para a melhoria das condições de vida da população.

O conceito de desenvolvimento a partir da ECO-92 espraia-se para além da esfera do crescimento econômico. A dimensão sócio-ambiental, antes tangenciada, passa a ser incluída nos debates e reflexões, bem como, está presente nos programas e projetos a partir da incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável. As políticas de caráter nacional voltam-se para os atores locais e convertem-se em ações centradas no desenvolvimento local.

2.1 – A trajetória das políticas sociais no Brasil (1985-2002)

A presente análise norteia-se pelas bases de constituição das políticas governamentais no Brasil cuja gênese começa a ser esboçada na década de 1920, dentro de uma premissa conciliatória e pactuada.

No período do pós-guerra, entre 1930 e 1940, instauraram-se as bases de institucionalização do Estado brasileiro, e como estratégia de sustentação do regime foram criados o Ministério do Trabalho, a Legião Brasileira de Assistência e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, instituições emblemáticas do Estado corporativista e populista do Governo Getúlio Vargas (1937), pilares da relação entre Estado e trabalhadores nesse período, a serviço dos interesses estratégicos de dominação via pacto social.⁹ O primeiro esboço de sistematização

⁹ Ver Ianni (1968).

de políticas voltadas para o suprimento de necessidades da população, na perspectiva de ajuste entre os interesses do Estado e dos extratos socialmente excluídos, se dá na década de 1930.

As elites dominantes detentoras do poder político no Brasil sucumbem às pressões por mudança no domínio econômico de base colonial para o padrão urbano-industrial, despertadas pelos reflexos da crise comercial no âmbito internacional, cujas transformações afetaram a agro-exportação do café, então principal pilar da economia brasileira, face ao anseio de que esta transição era uma etapa necessária ao progresso.

O desenvolvimento econômico esboçava-se como a saída para as transformações inspiradas na experiência das nações centrais e seus padrões de consumo, com a implantação da substituição de importações, dando-se início ao projeto nacional desenvolvimentista que concentrava no Estado o papel de organizador da sociedade e da economia¹⁰. O ônus desta transição foi incorporado pelo Estado a partir da mediação do capital nacional e estrangeiro, como condição necessária a superação do atraso, e como evidenciou-se posteriormente, para expansão do modo de produção capitalista.

O Estado investido de principal agente da industrialização, para responder à pressão das massas por consumo e bem-estar social, passa a reconhecer e a incorporar as demandas da classe trabalhadora com a formulação e implementação de políticas sociais, naquele contexto, influenciadas por alianças populistas e utilizadas como mecanismo de integração e manipulação da classe trabalhadora.

O surgimento da chamada “questão social como expressão concreta das contradições entre capital e trabalho no interior do processo de industrialização capitalista” (Cerqueira, 1982:58)¹¹ com a eclosão das insatisfações populares encontrou nas políticas sociais uma contrapartida do governo para contenção e desmobilização das lutas, amortecendo os conflitos e garantindo a paz social.

¹⁰ Ver Ianni (1991); Lopes (1970); Tavares; Fiori (140-141:1993).

¹¹ Gisálio Cerqueira (1982) analisa amplamente o caráter ideológico que perpassa o termo ‘questão social’ no cenário político brasileiro, a partir de 1930.

Na fase desenvolvimentista do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), sob o lema ‘cinquenta anos em cinco’, segundo Cardoso (1978), a realidade era escamoteada e as questões sociais submergiam frente o discurso e a propaganda nacionalista do crescimento e da elevação dos padrões de vida da sociedade de consumo.

Entre meados da década de 1960 e os anos de 1970, período marcado pela ditadura militar, emergiu uma vertente nacionalista cujo lema era a doutrina de segurança nacional¹². Sob a égide do governo militar a visão economicista dominante, subordinava todos os setores às metas determinadas pela política econômica. Sistematizadas nos PND’s (Plano Nacional de Desenvolvimento) as diversas políticas estatais (social, agrária, educacional, saúde, etc.) atendiam os interesses estratégicos de elevar o país á potência mundial, solucionar as disparidades regionais e promover a integração nacional. Estas orientações serviram para aprofundar o endividamento externo e promover um crescimento econômico gerador de privilégios e desigualdades.

Nesse sentido, as políticas sociais no Brasil estão assentadas num rastro de desigualdade e pobreza¹³. No processo de urbanização-industrial acelerado pela expansão capitalista a “modernização conservadora” provocou a intensificação do êxodo rural, culminando com o surgimento de bolsões de pobreza nos grandes centros urbanos do país. O país foi elevado à oitava economia mundial ostentando os piores indicadores sociais e uma das maiores concentração de renda do mundo. Serra (2000:62-63) deixa transparecer esta assincronia ao afirmar que as chamadas políticas sociais no Brasil sempre foram fragmentadas e, por vezes, contraditórias.

No Brasil, sequer chegou-se a alcançar a instauração do tão sonhado estado de bem-estar social. Solapadas pelo clientelismo e assistencialismo, as políticas sociais foram mecanismos estratégicos de mediação, em que o efeito perverso da dominação política, via o controle das lutas sociais, eram diluídos na ilusão da distribuição de renda e da promoção de justiça social, somente possível a partir de mudanças estruturais.

¹² A doutrina de segurança nacional elaborada na ESG teve como um de seus principais mentores intelectuais o Gal. Golbery do Couto e Silva, constituindo-se num discurso e numa prática oficiais de caráter abertamente anti-comunista, estabelecendo “fronteiras ideológicas”, alinhamento a Washington e criminalização do dissenso político pela discriminação do “inimigo interno” (Netto, 2001:17).

¹³ Como pobreza entende-se a insuficiência de suprimento das necessidades humanas básicas de alimentação, saúde, educação, cultura, lazer, trabalho, transporte, moradia e vestuário. Nesse sentido, a limitação do acesso a direitos sociais, com o comprometimento do exercício da cidadania.

Embora, ao longo da trajetória das políticas sociais, tenha havido a perspectiva de elevação de renda, esta meta só foi alcançada no período do ‘milagre econômico’¹⁴. Muito mais identificadas por seu caráter compensatório, fragmentário, desarticulado e descontínuo, as políticas sociais no Brasil serviram de mecanismo coercitivo para manutenção da ordem social, sem chegar a constituir-se em práticas capazes de promover a ascensão social.

A partir da segunda metade da década de 1970, ocorreram mudanças significativas no chamado modelo de bem-estar social nos países centrais, atingindo a concepção, a institucionalidade e a prática da política social, que neste arranjo se sustentava na supremacia do Estado, na prestação de serviços sociais ampliados, no pleno emprego e na delimitação da pobreza. Se no Brasil até então não se havia criado esta estrutura, com o seu colapso nos países de primeiro mundo, abria-se o precedente para a instauração de uma acentuada redução na atuação do Estado na área social.

O descompasso entre o crescimento econômico e as possibilidades de expansão do setor público provocaram o esgotamento das políticas clássicas de caráter universal¹⁵

Entre meados dos anos 1970 e fins dos 1980, vigorou um peculiar consenso em torno de uma inevitável crise do Estado social do pós-segunda Guerra, a qual expressava a incapacidade fiscal desse Estado e sua ineficiência administrativa e política. O resultado mais visível dessa crise era o déficit de legitimidade das políticas sociais públicas [...] (Bresser Pereira, 76:2003)

A década de 1980 prodigalizou uma série de mudanças no cenário político, econômico e social no Brasil. Na esteira do processo de revitalização da sociedade civil, com a restauração da ordem democrática, após o período da ditadura militar, emergiram “a recessão econômica, a escalada inflacionária, a crise fiscal do Estado, o agravamento da miséria – elementos constitutivos da chamada década perdida” (Raichelis, 2000:72-73).

A retomada da democracia teve sua contradição fundamental na brutal dívida social com agravamento da concentração de renda e dos níveis de pobreza, desmonte dos órgãos responsáveis por políticas setorializadas e estatizadas (Diniz, 1997:34-35) tendo na cômoda e equivocada visão de enxugamento da máquina estatal a saída para as mazelas legadas pelo regime militar.

¹⁴ Por volta de 1973, durante o governo Médici, o crescimento econômico acelerado possibilitou a elevação dos salários e aumento da riqueza no país. Posteriormente, constatou-se que aquele efeito produziu maior concentração de renda e mais desigualdade social.

¹⁵ Por universalização entende-se a abrangência para fins de atendimento de todo o segmento identificado como usuário de determinado programa de assistência.

Influenciada pelos meios de comunicação de massa, a sociedade passou a incorporar a crítica ao gigantismo estatal, engrossando a corrente em defesa das medidas preconizadas pela reforma do Estado, que ensejaria, posteriormente, a instauração do Estado mínimo em atendimento ao receituário dos organismos financeiros internacionais para os países em desenvolvimento (Diniz, 1997:36) O impacto das profundas mudanças em âmbito internacional, com a revolução tecnológica e a internacionalização da economia, atingia os países em desenvolvimento e alcançava o Brasil.

Nessa medida, Tavares (1993:107) afirma que a partir da década de 1980, as reformas estruturais exigidas pelas políticas de estabilização resultaram

[...] numa profunda reforma do Estado e que para além de seus efeitos setoriais específicos, as políticas públicas deveriam visar um aumento da competitividade global da economia que, nas atuais circunstâncias e diante do desenvolvimento da economia mundial, teriam de adaptar-se a um novo paradigma industrial e tecnológico que está baseado cada vez mais na melhora apreciável dos recursos humanos, tanto em termos educacionais como de qualidade de vida. Vale dizer, a dimensão social das políticas públicas não se limita a políticas de caráter assistencial, e todas as políticas econômicas deveriam ter simultaneamente uma dimensão produtiva e social que se afasta, em muito, tanto da tradição brasileira, como do paradigma liberal do Estado mínimo.

O projeto de Estado mínimo ensejado pelas transformações em curso, não dava conta das demandas por políticas públicas que emergiam. Isto, como será demonstrado mais adiante, se confirmará no final da década de 1990, quando o Estado, já subordinado às diretrizes neoliberais, passa a implementar políticas compensatórias e focalizadas, reduzindo seu campo de intervenção sobre as questões sociais a um extrato da pobreza¹⁶.

2.2 – Políticas públicas e desenvolvimento

Para uma conceituação de políticas públicas, há de se considerar seu caráter diverso e difuso, posto que sua base é o direito coletivo, a satisfação das necessidades humanas e sociais numa relação de reciprocidade e antagonismo entre sociedade e Estado (Souza, 2003:16). Em tese, através das políticas, o Estado redistribui em bens e serviços o que arrecadou, solvendo sua dívida simbólica para com a sociedade.

¹⁶ A referência ao focalismo, que é a priorização do gasto social com os setores de maior concentração de pobreza, diz respeito à chamada discriminação positiva. Toma como referência a Taxa de Indigência (TI), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o de Condições de Vida (ICV) no ano de 1991 (p.140). Foram utilizados pelo Programa Comunidade Solidária no governo Fernando Henrique Cardoso. Ver Silva (2001).

As políticas sociais vêm a ser “parte integrante das políticas públicas e das estratégias de mediação entre Estado e Sociedade, situando-se dentro do repertório de respostas a serem mobilizadas para fazer face às expressões da questão social¹⁷.” (Raichelis, 2000:88)

De forma mais ampla, as políticas públicas resultam da correlação de forças entre as pressões da sociedade civil sobre o Estado para enfrentamento das mazelas sociais constituindo-se ao mesmo tempo em estratégia e mecanismo de gestão na mediação dos conflitos sociais. São na realidade “o governo em ação” (Souza, 16:2003), isto é, configura-se no uso da máquina administrativa do Estado no desenvolvimento de medidas interventivas nas manifestações do que passa a ser visto pelas autoridades como problema social demandante de solução.

Para Tavares (1996:107-108), somente as políticas públicas como resposta não são suficientes para “reduzir as disparidades de renda e resgatar a dívida social sem que haja um pacto entre governo, empresa e trabalhadores”.

Se durante o governo militar foi o regime autoritário que pôs a democracia em cheque, posteriormente, o regime teve na crise econômica a principal causa da sua derrocada. Paradoxalmente, na década de 1980, é a recessão econômica que ameaça a conquista da democracia, encontrando na reforma do Estado a saída para a manutenção da ordem.

A revitalização da sociedade civil no bojo da abertura política, com a promulgação da Nova Constituição em 1988, possibilitou que bandeiras de luta dos movimentos sociais fossem alçadas a políticas públicas. Os movimentos sociais foram absorvidos pelo Estado que passou a transferir parte de sua ação para as organizações não-governamentais, demandando destas uma intervenção muito mais qualificada em face da complexificação e ampliação dos conflitos sociais.

A priorização dos programas de estabilização econômica e a escassez dos recursos diluiu significativamente a ação do Estado no campo social. A minimização da agenda social era determinada pela urgência do controle inflacionário conforme explicitado nesta análise:

[...]a urgência atribuída ao controle da inflação se fez acompanhar do abandono de projetos igualitários, tão enfatizados pela Aliança Democrática responsável pela instauração da

¹⁷ Segundo Cerqueira Filho (1982:21) “por ‘questão social’, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária provocou na constituição da sociedade capitalista.”

Nova República. (...)De acordo com a nova orientação, em nome de um enfoque racional e não-populista acerca da pauta de prioridades, a exigência de maior inflexibilidade na gestão de recursos públicos viria a desaconselhar qualquer postura favorável ao aumento dos gastos sociais. Em consequência, privilegiou-se uma agenda minimalista, em franco desacordo com a dinâmica democratizante, cujos efeitos seriam o alargamento da participação, a diversificação das demandas e a multiplicação dos canais de vocalização à disposição dos diferentes segmentos da sociedade”. (Diniz, 1997:179)

A Constituição de 1988 consagrou alguns direitos sociais, delineando um novo perfil de política social, bem como a abertura para novos canais de participação, como os conselhos representativos construídos a partir da “pressão político-social exercida pelos movimentos sociais e sociedade civil em geral” (Frey, 236:2000).

A ameaça da ingovernabilidade diante do caos econômico, do excesso de pressões e demandas provenientes do crescimento da participação e da intensificação da expectativa por políticas sociais, engessaram o raio de ação do governo na tomada de decisão e na implementação de políticas públicas, durante a transição Nova República. (Diniz, 1997:180)

Na contra-mão do protagonismo da participação da sociedade civil, o dirigismo do poder executivo, sacramentado nas medidas provisórias, implementava ‘pacotes’ que incluíam políticas públicas nas esferas econômica, social e cultural, prevalecendo o estilo tecnocrático, isolado e distante do controle da sociedade.

Nesta nova ordem, o Estado em crise tinha sua autonomia reduzida e consagrava-se o mercado como remédio de todos os males e não só para os países periféricos. Nessa medida, Bresser Pereira, (1996:269) faz a seguinte análise:

A reforma do Estado é uma resposta ao processo de globalização em curso (na década de 1990) que reduziu a autonomia dos Estados em formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 1970, mas que só assume plena definição nos anos 1980. No Brasil, no auge de uma crise econômica, a reforma do Estado é imperiosa.

Ao tempo em que o fim da guerra fria quebrava a polarização entre o mundo capitalista e o mundo socialista, instituía-se uma nova ordem mundial que implicava na ruptura com paradigmas que até então guiavam os movimentos sociais e políticos de orientação marxista. Na plenitude das ambigüidades, entrava em colapso o modelo estatizado de sociedade.

No Brasil, com o governo Collor (1991-1993), as políticas de estabilização econômica foram sistematicamente sintonizadas com as medidas impostas pelo Fundo Monetário Internacional

(FMI) e Consenso de Washington¹⁸ revelando uma das faces mais cruéis do governo dos ‘descamisados’, a falta de recursos e a irrisória aplicação de 9% do Produto Nacional Bruto no setor social. O projeto de enxugamento da máquina estatal submergiu com a ausência de alianças políticas fortes com os diversos setores da sociedade, e sobretudo, com o ato de confisco das poupanças, das contas correntes dos brasileiros e com as denúncias de corrupção no governo culminando no ‘impeachment’(1993) de Collor (Serra, 2000:75-76; Diniz, 2001:13).

O mandato-tampão do vice-presidente Itamar Franco na era Collor conseguiu que o Plano de Estabilização da Moeda, sob o comando do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, fosse bem sucedido. Este êxito contribuiu muito para o sucesso da candidatura de FHC à presidência da República, pois sua plataforma política comprometia-se com amplas reformas centradas na gestão empresarial do Estado com ênfase no controle dos gastos públicos e no incentivo à parceria com o setor privado para implementação das ações de governo (Serra, 2000:79).

Sob o discurso político de por fim à era Vargas, este governo demonstrava sua atuação no campo das políticas públicas com a criação do Programa Comunidade Solidária(PCS) “como principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país” (Silva, 2001:11), sendo este programa a síntese de sua intervenção em termos de políticas públicas na área social.

A suposta modernidade do governo FHC, revelava-se contrariamente no PCS, sob a forma do assistencialismo e clientelismo com que o programa dirigia suas ações. Sob a égide da solidariedade buscou arregimentar as forças políticas e sociais nas esferas do Estado, da sociedade civil e do mercado (empresários), visando um consenso legitimador do projeto, bem como, captação de parcerias e recursos financeiros para implementá-lo. Embora por dentro houvesse aporte majoritário de recursos públicos, dava-se total ênfase à participação do setor privado, fortalecendo a idéia de uma intervenção mínima do Estado, com descentralização de suas ações e um suposto aumento da responsabilidade da sociedade civil na gestão de políticas públicas.

¹⁸ Consenso de Washington é a denominação dada a um plano de medidas de ajustamento das economias periféricas, chancelado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial (BIRD), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo governo norte-americano em reunião ocorrida em Washington em 1989, quando iniciou-se a introdução do projeto neoliberal em mais de 60 países em todo o mundo (Raichelis, 73:2000).

Sobre este cenário Bresser Pereira (1996:308) discorre em reveladora análise:

Os obstáculos para a definição e consolidação de um novo pacto político permanecem enormes. Primeiro, o velho patrimonialismo e sua expressão moderna, o clientelismo, estão ainda vivos no país. Segundo, o nacional-desenvolvimentismo e sua expressão contemporânea estão ainda muito presentes na sociedade brasileira, embora também em claro declínio. (...)Terceiro, a burocracia estatal perdeu influência e tem-se colocado na defensiva nos últimos quinze anos; acusada de autoritarismo pelos democratas e de estatismo pelos neoliberais. (...)E quarto, a enorme distância entre as elites e o povo no Brasil que reduz os pobres a meio-cidadãos, com pouca noção de seus direitos e de como protegê-los.

A vulnerabilidade da cidadania no Brasil é assim nua e cruamente exposta, revelando o longo caminho que ainda há de ser trilhado para que a sociedade civil esteja pronta para empreender o que hoje lhe é exigido em termos de ação política com a redução do Estado.

Diniz (2001:19) oferece uma pista para o fortalecimento da sociedade civil referindo-se a “novos arranjos institucionais que possibilitem o funcionamento pleno da democracia” entre os quais cita o surgimento de novos mecanismos de responsabilização dos governantes em relação aos governados, daí a ênfase, atualmente, no campo das políticas públicas, na noção de responsabilidade social ou ‘accountability’¹⁹.

Na década de 1990, assiste-se a uma multifragmentação das questões sociais, e em meio à diversidade e complexidade das demandas eclodem inúmeras organizações não-governamentais (ONG’s) no campo das ações coletivas no Brasil havendo que se distinguir entre a vanguarda destas organizações, comprometidas de fato com as lutas legítimas dos movimentos sociais, daquelas que estão entrando no jogo no cenário da minimização do Estado, à procura de recursos, antes mesmo de constituir suas bases, constituindo-se em verdadeiros ‘cabides de emprego’.

2.3 – Desenvolvimento: planejamento ou estratégia?

A noção tradicional de desenvolvimento sempre esteve associada à matriz econômica tendo em vista o crescimento e a ampliação de benefícios à população, com melhoria das condições de vida (Gomes, 1995). Pretensamente, estes fatores seriam desencadeantes da elevação dos padrões de existência das populações pela ampliação do emprego, oferta de produtos

¹⁹ Não há tradução em português para o termo, interpretado por alguns como responsabilidade social, porém, vai mais além, diz respeito a controle social e ampliação da capacidade decisória das organizações com a incorporação da noção de bem comum.

industrializados, elevação da renda e formação de um mercado consumidor. No entanto, esta premissa demonstrou, na realidade, exatamente o contrário.

A mudança de eixo na economia, com a passagem do predomínio do setor primário para o setor secundário, como requisito para o desenvolvimento, teve implicações sociais e políticas²⁰. Entendia-se que para consolidar as transformações necessárias e garantir o progresso somente o Estado, investido como principal agente do desenvolvimento, seria capaz de dar cabo a este propósito.

O desenvolvimento econômico se constitui num “processo histórico pelo qual economias coloniais são transformadas em economias industrializadas”. Com esta afirmação Singer (28:1970) dá pistas para entender a política de substituição de importações, na saída do modelo colonial.

Após a Segunda Guerra Mundial (1945), as nações mergulharam num processo de reconstrução política, social e econômica. No Brasil, este movimento era expresso na emergência do nacionalismo, do planejamento como estratégia de implementação do desenvolvimento e no esforço pelo crescimento acelerado. A associação entre planejamento e desenvolvimento pautou-se na afirmação do projeto de capitalismo nacionalista, gênese do nacional desenvolvimentismo²¹. O planejamento exerceu papel essencial como instrumento na busca de consenso.

O ciclo de instauração da tecnoburocracia²² brasileira era iniciado com a criação do Conselho Nacional de Petróleo (1938), da Companhia Siderúrgica Nacional (1940), do Banco de Crédito da Amazônia e do Banco de Crédito da Borracha e a Companhia Vale do Rio Doce (1942). Atribuiu-se um caráter modernizante e inovador a este aparato de Estado em substituição a burocracia tradicional, tendo em vista alavancar o progresso.

²⁰ Ampliou-se a participação do Estado na economia com reorientação da política de governo para a aceleração da industrialização como política prioritária para o desenvolvimento do país. No caso do Nordeste, resultou na dissociação do problema da pobreza na região da seca, com investimento na produção industrial, artesanal e doméstica a partir de matérias-primas locais, sob orientação do BNB, incluindo participação ou não da iniciativa privada, sob um enfoque de neutralização dos efeitos da seca (Ianni, 1965).

²¹ Há uma análise em profundidade deste período em Ianni (1968).

²² O termo tecnoburocracia utilizado para descrever a administração planejada foi assim denominado por John Kenneth Galbraith.

Furtado (1966:118) assinala que a introdução do planejamento como instrumento desencadeante de desenvolvimento parece ter suas raízes nas tensões criadas pelas massas diante da precariedade de suas condições de vida, deterioradas em face da aceleração urbano-industrial cujas pressões culminaram com o reconhecimento dessas demandas pelas classes dirigentes através das formas de atendimento via políticas sociais.

O Estado autocrático-burguês se afirmou após o colapso do populismo com a ‘matriz ideológica nacional-desenvolvimentista’, na qual centrou o crescimento. Nessa medida, a expansão capitalista desvelava seu caráter dependente, sobre o tripé econômico formado pelo capital monopolista internacional, pelo capital nacional e pelo Estado, este último, âncora de um desenvolvimento que não realizava suas reformas estruturais clássicas, “entre as quais a reforma agrária, tarefa típica da revolução burguesa que não ocorreu no Brasil.” (Raichelis, 2000:91).

No período entre a década de 1950 e 1960, uma geração de economistas foi influenciada pelo pensamento produzido na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)²³, do qual originou-se a ideologia do nacional-desenvolvimentismo.

No Brasil, esta etapa do nacional desenvolvimentismo se materializa com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, marco de referência do potencial de investimento em infra-estrutura de setores vitais (especialmente, transporte e energia elétrica) com capacidade para alavancagem de recursos necessários à complementação dos investimentos estatais e corpo técnico competente para a consolidação do desenvolvimento (Barreto, 2000:65) e com a criação da PETROBRÁS, em 1954, empresa que detinha o monopólio da exploração do petróleo em todo o território nacional.

A década de 1950 ficou marcada pelo arrojado projeto desenvolvimentista do governo JK²⁴, ideologia cuja lógica norteava-se pelo crescimento acelerado. Com o lema “cinquenta anos em cinco”, pretendia-se elevar o país à potência econômica mundial, enquanto a emergência dos conflitos e mazelas sociais submergiam às ações grandiosas que pouco repercutiam junto

²³ A CEPAL foi responsável pela fundamentação ideológica do nacionalismo desenvolvimentista. Foi também uma tentativa de integração política da América Latina. Hoje a CEPAL foi substituída pelo IICA. A CEPAL teve no economista chileno Raúl Prebisch um de seus expoentes e teóricos mais influentes. No Brasil destacaram-se os economistas Celso Furtado e Hélio Jaguaribe, entre outros.

²⁴ Sobre este período ver Cardoso (1978).

às camadas populares. O auge do nacional-desenvolvimentismo no governo de Juscelino Kubitschek, sob a égide das idéias cepalinas, materializou-se com o Plano de Metas (1956-1960)²⁵.

O período correspondente aos governos militares (1964-1985) ficou representado no discurso do “Brasil Grande Potência” que através de projetos faraônicos subsidiou e potencializou a expansão capitalista, sobretudo no Nordeste.²⁶ Segundo Celso Furtado (1977) a concepção de desenvolvimento deste período inspirou-se na doutrina da segurança nacional, elaborada pela Escola Superior de Guerra, cujo norte era a centralização do papel do Estado e a privação do exercício dos órgãos representativos da nação, subordinando a política nacional aos objetivos militares previamente definidos.

No vácuo do esgotamento do projeto nacional-desenvolvimentista, a sociedade se mobilizava na luta pela garantia de seus direitos essenciais. A fragmentação das questões sociais em face da complexificação advinda do avanço tecnológico, as alterações nos padrões de acumulação do capital e a crise do socialismo real esvaziou o projeto que unificava as lutas dos movimentos sociais.

A abertura política e a revitalização dos movimentos sociais, a partir de 1985, coincidem com o processo de implantação do Estado mínimo que resultou na requisição de novos papéis da sociedade civil. Os movimentos sociais passaram a afastar-se de seu caráter reivindicatório incorporando às suas bases e lideranças, o duplo papel de usuário e executor de políticas públicas via formalização em organizações não-governamentais como modo de habilitar-se à captação de recursos.

À sociedade civil em sentido amplo, faltou no período de transição democrática um projeto estratégico de desenvolvimento sintonizado com as transformações no cenário mundial. Disseminava-se na sociedade a crítica ao gigantismo estatal num processo de satanização do Estado que passava a ser visto como sumidouro de dinheiro público. Este foi o mote para que as reformas ensejadas pelas “pressões econômicas e políticas no meio financeiro internacional passassem a impor medidas às nações devedoras. (...)As políticas de

²⁵ O Plano de Metas procurou mudar a estrutura econômica do país com a criação da indústria de base e a reformulação das condições de interdependência com o capitalismo mundial (Ianni, 1991; Cardoso, 1978).

²⁶ Ver Plano Nacional de Desenvolvimento (PND's) I, II e III, principal instrumento de planejamento dos governos militares.

desenvolvimento foram substituídas por políticas de estabilização econômica” (Diniz, 1997:36).

Diniz (1997:38) argumenta que as organizações partidárias não foram capazes de formular uma proposta estratégica de “reestruturação do Estado em substituição à idéia de Estado mínimo”, embora seja notável a revitalização da organização classista durante o período da Nova República.

As estratégias de transição para um projeto de desenvolvimento sustentável, desconcentrado da intervenção do Estado, diante da crise do Estado-nação e da queda do Estado de bem-estar social, implicaram na incorporação das cinco dimensões da sustentabilidade, que compreende a sustentabilidade social, a econômica, a ecológica, a territorial ou espacial e a cultural (Sachs, 1993:37), além de conciliar crescimento econômico e melhoria dos indicadores sociais (Gomes, 1995), exigindo para isso uma sociedade civil ativa capaz de engajar-se na promoção do desenvolvimento local²⁷.

A materialização do conceito de desenvolvimento sustentável implica equacionar as mazelas sociais produzidas na expansão capitalista e na industrialização predatória à luz dos princípios norteadores pactuados na ECO-92, centrados na busca de solução para os riscos colocados pelo avanço da sociedade industrial, pelo crescimento demográfico e pelo esgotamento dos recursos naturais. O conceito construído a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), celebrada no Rio de Janeiro, em 1992, mais conhecida como ECO-92, foi sendo legitimado, oficializado e amplamente difundido (Leff, 2001:16).

O projeto de desenvolvimento saído da ECO-92, buscava concretizar a utopia de associar, além da conquista material, a construção de uma nova visão de mundo, uma nova atitude do homem no mundo, uma nova racionalidade norteada por princípios ético-políticos de justiça social, de garantia da manutenção das formas de vida no planeta, no uso racional e sustentável dos recursos naturais, na redução dos padrões de consumo dos países industrializados, na distribuição da riqueza, na redução da pobreza, na busca da dignidade e da liberdade (Gonçalves, 2001; Leff, 2001).

²⁷ Brose (2003:7) vê o desenvolvimento local como “[...]um processo lento, desigual entre seus elementos mas contínuo, essencialmente compreendendo cinco dimensões: 1)ações de inclusão social; 2) fortalecimento da economia local; 3) iniciativas de inovação na gestão pública; 4) gestão ambiental e uso racional de recursos naturais; 5) ações de mobilização da sociedade civil”.

O desenvolvimento sustentável se traduz numa tensão permanente, no campo da dualidade, na busca do equilíbrio entre objetivos diversos e contraditórios, entre a união e o antagonismo, entre o econômico, o social e o ambiental, entre o curto e o longo prazo, entre o individual e o coletivo, entre o local e o global (Tonneau, 2004:81).

Em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável²⁸ contido no Relatório Brundtland²⁹, citado em Gomes (1995:12), Tolmasquim (2001:337-338) refere-se às suas implicações frente a um pragmatismo econômico que envolva o aporte de bem-estar (beleza, saúde, lazer) proporcionado pelos recursos naturais, e a ausência de alternativas artificiais a certos recursos naturais como manguezais, oceanos e espécies de animais. Considerações que adicionam à idéia dominante de desenvolvimento sustentável, ligada essencialmente ao sentido ético-político e sócio-econômico, um senso estético.

A noção de sustentabilidade pressupõe a existência de harmonia entre homem e natureza. Mas, harmonia perpassada por antagonismos. Por esta razão, o desenvolvimento sustentável parece conter um paradoxo, posto que, sob o capitalismo, melhoria econômica implica em acumulação de capital, e por conseqüência o esgotamento de algum recurso natural não-renovável. Nessa medida, vai restar sempre a possibilidade de que “o desenvolvimento não pode ser literalmente sustentável” (Cavalcanti, 2001:159) será sempre um horizonte a ser alcançado.

Mas é a década de 1990, o marco referencial de redimensionamento da questão do desenvolvimento com a assimilação da busca por agregar ao crescimento econômico a proteção ambiental e o uso racional dos recursos naturais, a despeito de persistir na sociedade brasileira atitudes predatórias, ausência de uma agenda que tratasse da questão da sustentabilidade, ausência de um referencial teórico e analítico da sustentabilidade,

²⁸ O conceito de desenvolvimento sustentável emerge com um conteúdo mais diluído, por isto, mais facilmente assimilável. Considerado utópico, os caminhos para alcançar o que preconiza não foram definidos, contudo, foi apropriado pela maior potência mundial, alcançou o senso comum e tornou-se pedra de toque nas produções acadêmicas sobre desenvolvimento (Tonneau, 82:2004).

²⁹ O Relatório Brundtland é o resultado do trabalho da Comissão Mundial (da ONU) sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (UNCED), presidida por Gro. Harlem Brundtland e Mansour Khalid, quando foi produzido o conceito de maior domínio público acerca de desenvolvimento sustentável afirmando-o como o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as próprias necessidades” (Bruseke, 2001:33)

insuficiência da capacidade comunicativa do ambientalismo e necessidade de propostas concretas e realistas, conforme sintetiza Viola (1998).

Procurou-se no cruzamento entre a Ecologia, a Economia e as Ciências Sociais encontrar elementos capazes de explicitar as implicações resultantes da relação entre homem e natureza no âmbito das políticas públicas no cenário de complexificação das questões de caráter político e sócio-econômico, encontrando-se na abordagem interdisciplinar a saída para a diversidade de demandas que hoje estão postas, requisitando-se este entrelaçamento para uma análise mais aprofundada das questões do semi-árido nordestino e mais especificamente do P1MC em Tobias Barreto.

CAPÍTULO 3

DAS POLÍTICAS DE COMBATE À SECA À CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO: o caso de Sergipe

DAS POLÍTICAS DE COMBATE À SECA À CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO: o caso de Sergipe

Neste capítulo, analisa-se o cenário das principais políticas públicas de enfrentamento dos problemas sócio-ambientais do Nordeste, seus impactos na superação da pobreza e no suprimento das necessidades básicas das populações tendo em vista a elevação da qualidade de vida. Em Sergipe, o Estado centralizou a gestão das políticas públicas, através de grandes programas governamentais, que do ponto de vista institucional se pretendiam de enfrentamento da questão nordestina através de ações de superação da pobreza e de ‘combate à seca’.

No campo das políticas hídricas, teve maior destaque na década de 1980, o Projeto Chapéu de Couro, cujas ações cobriram todo o território do semi-árido. Em Tobias Barreto, o problema da escassez de água foi agravado pela concentração fundiária e domínio da pecuária com conseqüências sobre os pequenos agricultores familiares sem terra.

3.1 – Progresso social e modernização política: grandes expectativas, baixos resultados

Seca e pobreza têm atravessado e marcado a história da maioria dos que vivem na região do semi-árido. Durante muito tempo o discurso e a prática oficiais do ‘combate às secas’ influíram em todo o processo de planejamento da ação governamental e refletiram a ótica dominante acerca dos problemas do Nordeste em que tudo convergia para a escassez de água, desconsiderando que a gravidade da situação social da população sobrepunha-se às adversidades climáticas e ambientais.

A estrutura agrária concentrada, a intensificação da pecuária, as longas estiagens e a inexistência de uma infra-estrutura capaz de garantir a permanência do homem na terra contribuíram para agravar ainda mais os problemas.

O marco da intervenção estatal através de políticas de desenvolvimento no Nordeste se dá com a criação do GTDN³⁰ (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), transformado

³⁰ O GTDN foi o embrião da SUDENE e propunha quatro diretrizes básicas para um plano integrado: 1) intensificação dos investimentos industriais para geração, fixação e atração de capital e geração de emprego; 2)

posteriormente, em 1956, na SUDENE³¹, sob a égide do desenvolvimentismo (1950-1964), numa perspectiva de caráter renovador e modernizante da estrutura administrativa (Barreto, 2000).

Contudo, as orientações do GTDN não chegaram a se concretizar. A forma de intervenção do órgão foi afetada pelo pacto entre o poder dominante, as oligarquias do sertão e da burguesia têxtil-açucareira. Com a assunção dos militares ao poder em 1964, o órgão esvaziou-se de seus objetivos iniciais passando a imprimir outros rumos mais comprometidos com a expansão capitalista, a modernização e a interação monopolista da economia nordestina (Carvalho, 1987).

A modernização conservadora praticada pelos governos militares (1964-1984), a partir da década de 1970, punha o Brasil sob a égide do lema de “potência emergente”, com a abordagem da questão Nordestina materializada numa política de incentivos fiscais cujo objetivo era acelerar a industrialização na região dando fôlego à expansão do capitalismo no Nordeste (Silva, 2003:101).

O projeto de desenvolvimento econômico, social e político implementado durante a ditadura militar não resultou em alterações nas questões estruturais do país. Os problemas aprofundaram-se, sobretudo no Nordeste, onde aumentava a concentração fundiária, reduziam-se os salários, elevavam-se as taxas de subemprego e desemprego, cresciam a desnutrição, a mortalidade infantil, o analfabetismo, a baixa escolaridade, permaneciam os problemas decorrentes da estiagem, os padrões tradicionais de dominação e de alienação política da maioria da população (Carvalho, 1987).

Estes indicadores sociais contrastavam com o processo de aceleração do desenvolvimento de base urbano-industrial e com a ideologia do Brasil Grande Potência. A modernização conservadora pretensamente visou corrigir ou minorar a questão nordestina através da implementação de políticas e programas agrícolas como o Programa de Integração Nacional

dinamização da economia agrícola com estímulo à agricultura familiar com aumento da produção de alimentos e beneficiamento da agroindústria canavieira; 3) elevação da produtividade no semi-árido como estratégia de resistência à seca, introdução de agricultura irrigada, redução da agricultura de subsistência e elevação de renda, redução da densidade demográfica e 4) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste para terras úmidas maranhenses associado a projetos de colonização (Carvalho, 1987).

³¹ Conforme citado em Menezes (2000:66), o Decreto 45.445 de 20 de fevereiro de 1959, transformou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), instituído em 14 de dezembro de 1956, no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), órgão provisório cuja existência foi até a promulgação da Lei que instituiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

(PIN), o Programa de Redistribuição de Terra (PROTERRA), o POLONORDESTE (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste), o POLOAMAZÔNIA, os Programas de Desenvolvimento Integrado, Projeto Sertanejo, Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (PROHIDRO), e outros, que em regra, “resultaram em insucessos nos objetivos sociais propostos, chegando em alguns casos, como o POLONORDESTE, a ajudar os médios e grandes produtores, a valorizar a terra, e com isso, intensificar a concentração fundiária, além de fortalecer a especulação e até mesmo a grilagem” (Reis, 1991:68).

Entre a série de projetos especiais para o Nordeste, foi criado o POLONORDESTE em 1974 para desenvolver ações de erradicação da pobreza na zona rural com reestruturação fundiária, apoio à produção e promoção social tendo como metas o desenvolvimento e a modernização de áreas prioritárias do Nordeste. Foi vetor de captação de recursos do Banco Mundial cujas linhas de financiamento eram destinadas a regiões-problema dos países em desenvolvimento. Apesar do acentuado veio social, o Programa não produziu resultados quanto à estrutura fundiária ou às condições de vida da população rural nordestina.

Confirmando a tradição patrimonialista do Estado brasileiro, o POLONORDESTE acabou privilegiando o financiamento de médios e grandes produtores com obras de infra-estrutura, valorização de suas terras, favorecendo a concentração fundiária e medidas de proteção agrícola. Para os pequenos e os não-proprietários restou a subordinação à anuência dos grandes proprietários das terras onde os agricultores plantavam, como requisito para obtenção ou não de crédito (Martins, 2002:26; Reis, 1991:68). Dos 140 mil produtores assistidos pelo Programa, menos de 3% foram beneficiados e alguns poucos tiveram acesso a terra (Carvalho, 1987).

O PROJETO SERTANEJO (Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida), criado em 1976, teve como objetivo desenvolver ações para mitigar os efeitos da seca sobre a produção agropecuária do semi-árido nordestino visando fortalecer suas unidades de produção tendo em vista um desenvolvimento adequado às características da região (Pinto, 1997:129). Este Projeto focou suas ações na concessão de subsídios, através do crédito para modernização da produção, construção de açudes e poços, justificados pela seca de 1979,

inscrevendo-se na proposta de “fortalecimento da estrutura hídrica do Nordeste” (Martins, 2001; Pinto, 1997).

O PROHIDRO (Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos), criado em 1979, tendo como objetivos possibilitar o acesso à água para consumo humano e animal em pequenas comunidades rurais, dar suporte hídrico para irrigação e fortalecer a economia das unidades de produção agrícola através da construção de pequenos açudes públicos e perfuração de poços. Com a construção de açudes e perenização de rios nas propriedades privadas através de linha de crédito, o Programa ratificou antigas práticas de utilização de fundos públicos em benefício privado.

Quanto ao PROCANOR (Programa Especial de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste), criado em 1980, em face da preocupação do governo em conter o avanço da organização e mobilização dos trabalhadores da cana, foi criado com o objetivo de promover a melhoria da qualidade de vida da população pobre da zona canavieira nordestina, sendo dos poucos programas que distribuiu terras através de ações assistencialistas influenciadas pela metodologia do desenvolvimento de comunidade.

As políticas propostas tinham por base atender demandas de caráter político, econômico e social com prevalência na acumulação de água, desenvolvimento de base industrial, reformismo, extensão da fronteira agrícola, avanço do capital no campo com modernização da agropecuária e irrigação. Contudo, não foram capazes de cumprir suas promessas de elevação de renda, trabalho, melhoria dos padrões de existência da população com crescimento econômico e redução das desigualdades, mudanças passíveis de ocorrer somente com transformações estruturais. Para estas, só as ações setoriais de políticas não são suficientes.

A avaliação esboçada por Azevedo (1989:263) descortina o drama das políticas públicas implementadas no Nordeste a despeito das lutas resultantes dos movimentos sociais rurais a partir da década de 1960.

[...]ampliam-se as ações do Estado no campo, através de políticas sociais e compensatórias do tipo POLONORDESTE, PROJETO SERTANEJO, PROHIDRO, PROCANOR, PROJETO NORDESTE e outros, ou então através de grandes projetos de irrigação, as barragens, os programas de colonização, os quais produziram o duplo efeito de conter os movimentos sociais

no campo e ao mesmo tempo gerar conflitos com os trabalhadores rurais. Posto que, o Estado, ao materializar-se no campo, produz ao mesmo tempo conflitos com a massa camponesa, como nas áreas de barragem, e uma política clientelista baseada no favor político, na medida em que seus programas são instrumentalizados, são capturados por órgãos estaduais ou municipais. (...) Exemplo conhecido de todos são os recursos federais alocados no semi-árido nos períodos de seca ou de estiagem, que são usualmente manipulados de forma política.

Não obstante o avanço representado pela elaboração do Plano de Aproveitamento Integrado dos Recursos Hídricos do Nordeste (PLIRHINE-SUDENE)³², em 1980, que definia a abordagem da questão da água no Nordeste, já vista como a maior causa do subdesenvolvimento, defrontava-se com a baixa eficiência dos organismos, programas e projetos na gestão da água (Rebouças, 1997:139).

A crise da água no Nordeste, mencionada por Rebouças (1997), coincide com o esgotamento do ciclo de políticas de desenvolvimento para a região iniciadas com o GTDN e com o enfraquecimento das instituições que as executavam (Magalhães, 417:2001). Neste contexto, emerge o conceito de desenvolvimento sustentável³³, tendo no PROJETO ÁRIDAS o marco institucional da sua incorporação às políticas públicas estatais. O PIMC é uma política pública não estatal fundada nos marcos da reforma do Estado concebida na vertente metodológica derivada do Projeto Áridas que teve como referencial as orientações produzidas pela ECO-92.

3.2 - Os reflexos das políticas de desenvolvimento no semi-árido sergipano

As forças da natureza parecem exercer sobre os homens um poder mágico e ameaçador. Porque apequenados diante de sua grandiosidade, buscam dominá-la, sem sequer enxergá-la como seu ‘oikos’³⁴, ainda que diversa e adversa. Posto que, é desta dualidade presente na natureza de que se faz o homem. Portanto, homem e natureza são unos, sem fronteiras, em todo seu antagonismo e perdição. Não se trata aqui de uma natureza imaculada. Mas de uma natureza vivida, povoada por seres de desejo, seres econômicos, seres sociais, seres políticos e seres históricos (Morin, 2002).

³² Com a Constituição Federal de 1988, o acesso à água foi regulado pela Lei nº 9433 de 8/01/1997, que “institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e constitui alicerce legal para implantação dos Planos Estaduais de Recursos Hídricos.” (Rebouças, 1997:139)

³³ O conceito de desenvolvimento sustentável adotado pelo Projeto Áridas considera-o “como um processo de mudança e elevação das oportunidades sociais que compatibilizem no tempo e no espaço a eficiência e o crescimento econômicos, a conservação dos recursos naturais e a equidade social.” (citado em Samuel, 1996)

Não obstante os conceitos incorporados pelo Projeto, há que ser observada a manutenção de práticas de enfrentamento da seca com a construção de açudes e poços que continua a concentrar o problema do Nordeste na escassez de água e reforça o uso destas obras como objeto de manipulação política (Rebouças, 1997:140).

³⁴ *Oikos* é um radical grego que significa lar, casa, morada. Traduzido, vem a ser o prefixo *eco*.

O Nordeste ainda arca com o peso de heranças culturais representativas do atraso cultural e político da região, além de concentrar os piores indicadores sociais do país em educação, saúde, mortalidade infantil, analfabetismo, concentração de poder, de renda e de pobreza, sobretudo na zona rural. A situação dramática resulta menos das adversidades da natureza, do que das relações do homem com o seu meio e dos homens entre si.

Nessa medida, a visão da seca construída pelos sertanejos e sertanejas entrevistados revelam suas estratégias de prevenção, de conservação, o domínio do imediatismo, do assistencialismo e do clientelismo, a lógica capitalista num território em que um dos bens que agrega maior valor é água, daí ser objeto de dominação e manipulação políticas:

“Não é bom, mas com chuva só ninguém vive. É ruim, mas dá pra viver. As pessoas não podem viver só do bom. É marcação de Deus a seca, a gente tem que agüentar o que vem.”

“É viver sem água, sem comida pra bicho, tudo tem que ser comprado. Sem a seca a gente arranja o bocado mais fácil.”

“É se prevenir para esperar o tempo seco, fazer reservatório, conservar, fazer roça, cuidar dos bichos.”

“Não se pode conviver com a seca, tem que ter água. Mas não é só água, tem que ter saúde, ter educação.”

“Plantar comida para o gado. Fazer plantio, guardar feijão e milho pensando que pode ter ou não ter seca. Não tem nada bom. É tudo ruim. Bom é fartura, ver água nos tanques.”

“Em época de seca quem teve condição paga, quem não tem vai ao prefeito pedir água para cozinhar, para os animais. Os velhos sofrem.”

“Sem dinheiro ainda passa. Sem água, não passa.”

“Tem que agradecer o que Deus faz, mas que os homens façam por onde chegar coisa melhor para a gente. Nada prospera, os animais não aumentam. Mas como é algo de Deus a gente aceita. O filho, que permaneceu ao lado, durante a entrevista, completa:

- e do homem que destrói as matas, formando a seca. São as matas que formam a chuva.”

“Água só tem comprada ou trazida de fora, se não tiver condição de pagar para trazer tem que ir onde tem água, seja onde for.”

“É época de passar fome, precisar de água pra beber e não ter, esperar carro-pipa. Tem as frentes de trabalho. As pessoas são escolhidas mais em função do cabo eleitoral, através da associação. Tem gente que precisa e fica de fora, há quem não precisa e entra.”

“É passar necessidade, não saber onde pegar água, seca tudo. Na seca a água só chega através de políticos.”

“Só vive quem não tem jeito. Pra cidade quem não tem estudo, não vai.”

“Em época de seca tive que deixar o povoado com a família para trabalhar em outro local porque fiquei sem nada na propriedade e não tinha água”

“Dá muito medo, você fica sem saber o que fazer, tem um pouco de água num lugar daqui a pouco acaba. Sem falar na poeira. Aumenta o calor e muita poeira que vem com a ventania. Falta comida para os animais porque o custo fica mais alto, aumenta o preço do milho e a ração fica muito cara.”

“É esperar minar um ‘nadico’ de água do solo para dar de beber a uma criança, mesmo salgada, mas é o que tem, nenhuma gota de água em casa. O caminhão passava dois, três dias para aparecer.”

“Na seca bebia água de cacimba com carcaça de sapo rasgada e era a água que tinha para matar a sede. Muito salgada. Tinha gente que morava na serra, descia ficava esperando o carro-pipa até anoitecer, não chegava, voltava com o pote seco.”

“A coisa aperta para todo mundo. Passou três anos sem chuva nenhuma, cavava cacimba para pegar caneco de água com sapo morto seco dentro”.

“Na seca pegava macambira e queimava para dar ao gado. Vive porque não tem jeito. Animal vai morrendo, vai ficando o osso. Pode melhorar a parte da água mas o comestível para o animal não melhora.”

Nos depoimentos, o olhar agudo da convivência retratado desvela o que vem a ser uma caracterização do quadro sócio-econômico, cultural e político do semi-árido. Celeiro de inúmeras políticas públicas que parecem ter ignorado estas singularidades.

As palavras dos sertanejos e sertanejas falam mais alto diante da permanência dos piores indicadores sociais, das disparidades regionais, da exclusão social, da desescolarização da população, da exclusão tecnológica, mazelas cuja concentração no território do semi-árido seculariza-se e agudiza-se. Nesta seara, as políticas públicas desdobram-se na sutil tarefa de amortecer os efeitos desse brutal quadro de desigualdades reproduzindo socialmente a pobreza décadas após décadas.

O Nordeste semi-árido brasileiro possui características comuns a outras regiões semi-áridas quentes do mundo com secas periódicas e cheias freqüentes dos rios intermitentes, solos arenosos, rasos, salinos e pobres em nutrientes, além de temperaturas que variam de 23° a 27°C e pluviosidade entre 300 e 800 mm/ano (Rebouças, 1997). No entanto, regiões com estas mesmas singularidades em outras partes do mundo, conseguiram suplantar estas adversidades³⁵ através de políticas adequadas, investimento em infra-estrutura, tecnologia e educação.

No Brasil, as chamadas ações de ‘combate às secas’³⁶ foram centralizadas no IFOCS (1908), órgão vinculado ao governo Federal que na década de 1940 foi transformado no DNOCS(1945)³⁷. Embora criado especificamente para intervenção no problema regional das secas, centradas no Nordeste semi-árido, foi concebido como órgão nacional. Até meados da

³⁵ No Oriente Médio, Israel tornou-se uma potência agrícola mundial, com menor índice de pluviosidade do que o Nordeste semi-árido brasileiro (Rebouças, 131:1997).

³⁶ Este discurso aparece até hoje na literatura sobre o tema tendo sido dominante até os anos 1990. A partir dos eventos preparatórios para a Eco-92 são disseminados os conceitos de codesenvolvimento e de desenvolvimento sustentável, sendo este último o adotado pelos governos e organizações da sociedade civil. Após a ECO-92, surge a estratégia de Convivência com o Semi-árido, desdobrada do conceito de desenvolvimento sustentável.

³⁷ A criação do DNOCS faz parte das medidas do Governo Central, na década de 1940, para enfrentamento das estiagens no Nordeste. Durante a década de 1950, com o acirramento dos problemas sociais no Nordeste, o órgão passou a ser alvo de denúncias de corrupção. Ver Carvalho (1987).

década de 1950, as ações desse órgão centravam-se na solução hidráulica para resolver o problema do ‘flagelo da seca’ com obras de engenharia, como construção de barragens, açudes e estradas, perfuração de poços, para aumento da disponibilidade de água, resumindo-se a ações de caráter imediato, assistencial e paliativo (Carvalho, 45-46:1987).

A SUDENE foi outro importante órgão nacional, fundado neste período, cuja intervenção exerceu um papel decisivo para algum avanço no desenvolvimento do Nordeste. Na esfera estadual este órgão empreendeu ações que beneficiaram, através de políticas de subsídios e incentivos, proprietários de terra em detrimento do pequeno produtor rural (Reis, 1991:84). Além disso, como parte do Estado foi incluída no polígono das secas³⁸, houve prioridade na liberação de recursos para construção de açudes, poços e estradas.

Concebido à luz do projeto da SUDENE, criou-se em Sergipe, em 1964, o CONDESE³⁹, para formular e implementar ações capazes de reduzir as desigualdades e promover o desenvolvimento do Estado, asseguradas por financiamentos obtidos via organismos financeiros internacionais, a exemplo do Banco Mundial (BIRD).

A seca que atingiu o sertão nordestino entre 1982 e 1984 demonstrou que as políticas públicas formuladas ao longo de mais de duas décadas, para fazer face aos problemas sócio-ambientais da região, não lograram resolver em definitivo ao menos parte destas questões. Atuavam sobre os efeitos sem agir sobre as causas dos problemas, produzindo resultados que não alteravam a estrutura sócio-econômica e política. Sem que as políticas dêem conta dos problemas da pobreza, da desnutrição e da seca da região, estas questões passaram a ser expostas em âmbito nacional, através dos meios de comunicação, num apelo para que a sociedade se mobilizasse em torno de ações emergenciais para atenuar o sofrimento dos nordestinos.

³⁸ O Polígono das secas compreende uma área de 936.993 Km² delimitado pela Lei nº 1348 de 10/02/1951 como área de atuação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Esta delimitação já sofreu dezenas de alterações atendendo mais a critérios políticos do que ecológicos. Acresce informar que na visão desenvolvimentista da SUDENE esta área corresponde a 1.641.000 Km² por considerar o norte do Estado de Minas Gerais parte do Polígono (Rebouças, 1997:131-132).

³⁹ Em Sergipe, a política nacional-desenvolvimentista da SUDENE materializou-se na criação do Conselho de Desenvolvimento de Sergipe (CONDESE), em 1964. O órgão incorporava o desenvolvimentismo e o caráter modernizador visando à transformação do Estado. (Barreto, 2000).

Em Sergipe, o Estado centralizou a gestão das políticas públicas através de grandes programas governamentais, que do ponto de vista institucional se pretendiam de enfrentamento da questão nordestina através de ações de superação da pobreza e de 'combate à seca'. Na prática, beneficiavam os médios e grandes proprietários, sobretudo via políticas de incentivo à pecuária (Silva, 1996:21).

Os impactos da expansão capitalista e da modernização conservadora na zona rural de Sergipe produziu suas seqüelas sobre o meio ambiente. Os incentivos e subsídios que a pecuarização provocou o desmatamento da caatinga e atingiu os agricultores familiares, pressionados a converter-se em assalariados, parceiros ou meeiros, inviabilizando o cultivo de subsistência e fortalecendo a concentração fundiária (Vargas, 1988).

Os incentivos à agroindústria canavieira, altamente poluente, produzia suas conseqüências em relação aos recursos hídricos com a degradação ambiental provocada pelo lançamento de resíduos, prejudicando a população rural, que se utilizava dos cursos d'água e afetando a pesca artesanal com a mortandade de peixes (Silva, 1996).

Durante a Nova República (1985-1988)⁴⁰ consolidou-se o ciclo de programas e projetos implementados e financiados pelo Banco Mundial. O PRONESE foi um dos principais, criado em 1985, com metas bem definidas para ações nas áreas rurais, principalmente, do semi-árido. Posto que seu objetivo era racionalizar a gestão pública e retomar o enfoque hídrico. (Moura, 1989:251).

Em 1983, durante o governo João Alves Filho (1983-1986) foi criado o PROJETO CHAPÉU DE COURO⁴¹, política de maior impacto e de maior alcance no tratamento das questões do semi-árido, sobretudo na esfera hídrica, sobre a qual capitaliza-se proveito político até os dias atuais. As ações do Projeto Chapéu de Couro, desenvolvidas no período entre 1983 e 1985, envolveram a criação de projetos hidroagrícolas, implantação de perímetros irrigados, construção de adutoras,

⁴⁰ Período de transição política do regime militar para a restauração da democracia, com reabertura do Congresso Nacional e instalação da Assembléia Constituinte que culminou com a promulgação da Constituição Federal em 1988, campanha pelas eleições Diretas já, cuja primeira, após a ditadura, aconteceu em 1989.

⁴¹ A respeito do Projeto Chapéu de Couro, consultar Vargas (1988)

barragens, aguadas, poços artesianos e cisternas. No organograma 1 apresenta-se um quadro das principais políticas públicas na esfera hídrica com atuação em Sergipe sintetizando um período recente de programas e projetos de âmbito Federal e Estadual.

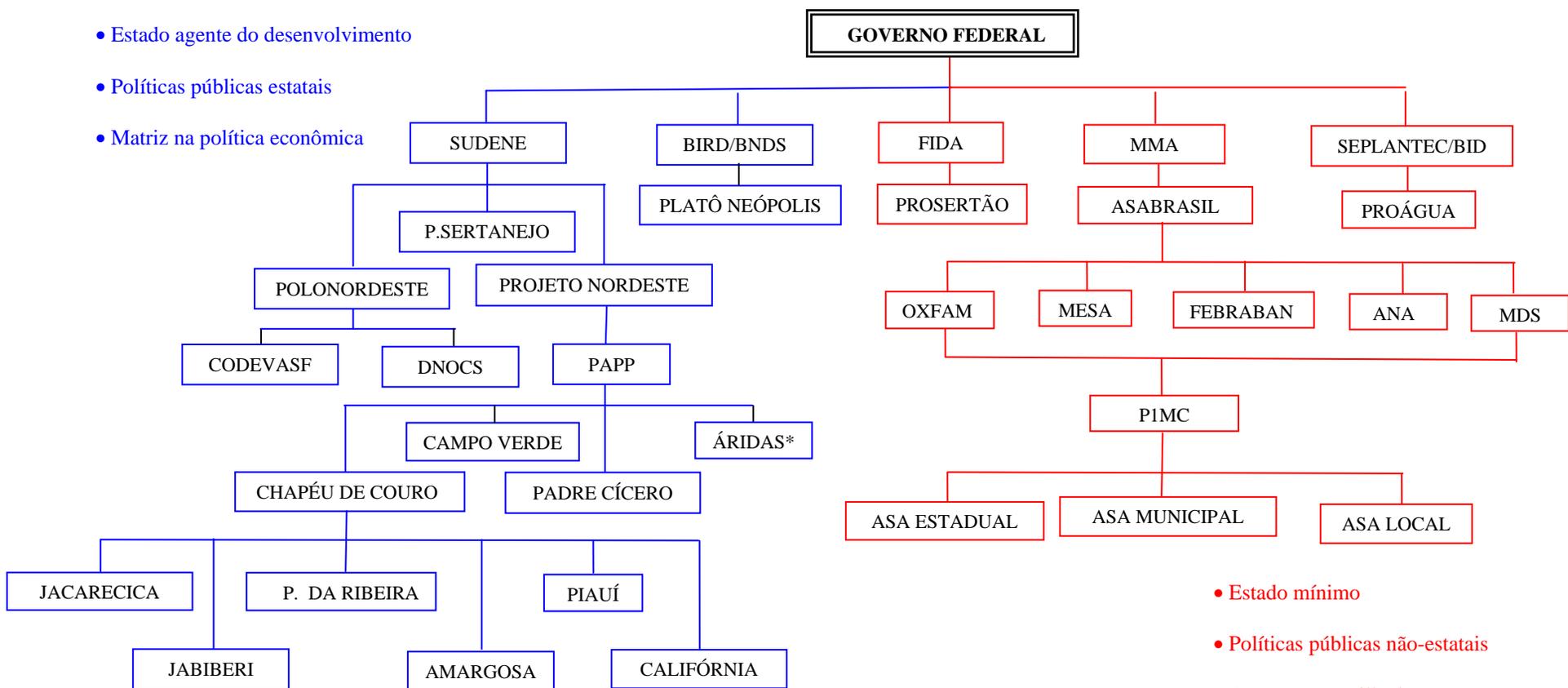
Além de utilizar parte da estrutura do aparato estatal já existente, o Projeto Chapéu de Couro ensejou a criação de novos órgãos, como a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos (SRH), a extinta FUNDASE (Fundação de Desenvolvimento Agrário do Estado de Sergipe) e a COHIDRO.

Em relação à meta de construção de 10.000 cisternas, atingiu-se somente 20% do estabelecido construindo 2000 cisternas no semi-árido com o objetivo de melhorar a qualidade da água para consumo através de mutirões e frentes de trabalho sem ônus para as famílias. Muitas das famílias beneficiadas não tratavam a água, tornando-a imprópria para uso, havendo ainda vários casos de esvaziamento por defeitos no projeto de construção. A ausência de uma ação sócio-educativa paralela às ações de engenharia, evoca o atrelamento à ótica do combate à seca, em que a face social das questões submergia frente à tecnocracia (Vargas, 1988).

O município de Tobias Barreto, foi contemplado no Projeto Chapéu de Couro, com a construção do Projeto Jabiberi (Projeto Hidroagrícola Engenheiro João Ednaldo A. dos Santos) nos aluviões do sertão do Rio Real e Rio Jabiberi, antes temporário. A área prevista para o perímetro irrigado foi de 250 ha para constituição de 98 lotes familiares para cultivo de milho e tomate. A memória do PROJETO CHAPÉU DE COURO, percebida nos sertanejos entrevistados durante o trabalho de campo, tem suas heranças mais marcantes nas cisternas e adutoras construídas.

ORGANOGRAMA 1

PRINCIPAIS PROGRAMAS E PROJETOS NA ESFERA HÍDRICA DO ESTADO DE SERGIPE
(final da década de 1970 à atualidade)



- Estado mínimo
- Políticas públicas não-estatais
- Ações compartilhadas
- Matriz no desenvolvimento sustentável

*O Projeto Áridas não chegou a ser operacionalizado pela Secretaria de Planejamento do Estado de Sergipe, vide Vargas (1999:230-231).
Organização: Daisy Maria dos Santos, a partir de matriz elaborada por Pinto (1997:130)

Seguindo a tradição das políticas de desenvolvimento para o Nordeste, onde mudam-se os políticos e os nomes dos projetos, mas os objetivos continuam os mesmos, surgiu o PROJETO CAMPO VERDE, durante o governo de Antônio Carlos Valadares (1987-1991), com execução pelos órgãos estaduais COHIDRO, DESO e EMATER-SE.

De acordo com relatório técnico do PIESA, o Projeto Campo Verde “parece ter servido de canal para repasse de recursos a municípios com os quais o governo se identificava, não passando de instrumento de barganha política”. Identificado como “um prolongamento do Projeto Chapéu de Couro teve ações pulverizadas e de menor porte, com obras de infraestrutura como esgotos sanitários, pavimentação de ruas, construção de parques, de estações rodoviárias, de mercados e de pequenas obras para captação e reserva de água como cacimbas, aguadas e cisternas (PIESA, 1991).

Nesta esfera de intervenção, o PROJETO PADRE CÍCERO (1988) foi criado para atender às necessidades básicas dos pequenos produtores rurais com a construção de cisternas para abastecimento familiar, poços, banheiros comunitários, casas de farinha e lavanderias. São obras de infra-estrutura física e de recursos hídricos já em sintonia com o viés da convivência com os efeitos da seca e da vinculação dos programas e ações à participação popular. (Pinto, 1997).

Durante o governo Albano Franco (1995-1999) teve início o PRO-SERTÃO (Projeto de Apoio às Famílias de Baixa Renda da Região Semi-árida do Estado de Sergipe) financiado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) com contrapartida do governo do Estado. O programa seguia a orientação das políticas apoiadas na tríade sustentabilidade, equidade e justiça social com incentivo à participação da sociedade civil e à auto-gestão, tendo como meta atender 18.000 famílias de produtores rurais sem terra, priorizando mulheres, em 17 municípios⁴² do semi-árido sergipano, com a promessa de redistribuição de terras cultiváveis, acesso à água para uso doméstico e para o rebanho, além de crédito. Manteve a linha de construção de obras de abastecimento d'água com utilização da mão-de-obra local, após capacitada, para execução dos trabalhos. Chegou a ser desenvolvido

⁴² Estes municípios são Aquidabã, Canhoba, Carira, Cumbe, Feira Nova, Frei Paulo, Graccho Cardoso, Itabi Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora de Lourdes, Pedra Mole, Pinhão, Poço Verde, Ribeirópolis, São Miguel do Aleixo, Simão Dias e Tobias Barreto, área correspondente a 26,1% do Estado e considerada de forte concentração fundiária (Batista, 1998:201-209).

em 10 municípios, entre os quais, Tobias Barreto. Percebe-se na metodologia do PROSERTÃO uma inserção das orientações a seguir preconizadas no PIMC.

O PROSERTÃO teve uma linha de intervenção voltada para atividades não-agrícolas, com foco no artesanato, visando fomentar iniciativas de pequenos empreendimentos econômicos locais com assistência técnica, crédito e treinamento dos pequenos produtores. Para isto, estabeleceu parcerias com o SEBRAE, o Núcleo de Trabalho Comunitário (NUTRAC), o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos do Estado de Sergipe (CEAPE-SE) e a EMDAGRO (Empresa de Desenvolvimento Agropecuário do Estado de Sergipe). Nesta perspectiva, contemplou municípios⁴³ de uma parte do semi-árido não considerada prioritária para investimento de recursos públicos (Pinto, 1997:152;154).

As políticas públicas para o território do semi-árido sergipano por si só, mostraram-se insuficientes à superação das adversidades regionais. A descontinuidade, o centralismo e o viés político das ações governamentais evidenciaram uma gestão ineficiente e ineficaz, agravadas pela sobreposição de ações.

A partir do mote da ineficiência do Estado, dissociada da sua verdadeira causa, a crise fiscal, e com a reforma do Estado, no final da década de 1980, passa a ser implementada a descentralização das políticas públicas, evocando-se a gestão compartilhada com a sociedade civil, significando a transferência de responsabilidade da ação estatal para as organizações não-governamentais.

3.3 – A incorporação da noção de desenvolvimento sustentável às políticas do semi-árido

Em 1993 foi lançado o PROJETO ÁRIDAS, orientado por organismos financeiros norte-americanos, a partir dos quais se absorveu a perspectiva da matriz de análise assumida para a problemática da região Nordeste, em suas dimensões econômica, social e ambiental, incorporando a noção de desenvolvimento sustentável⁴⁴ como eixo norteador de suas ações.

⁴³ Municípios como Carira, Cumbe, Gracho Cardoso, Poço Verde e Tobias Barreto não foram contemplados, embora tendo maior variabilidade pluviométrica, menor índice anual de chuvas e sendo considerados mais carentes de recursos (Pinto, 1997:154)

⁴⁴ Esta visão faz parte da “nova metodologia difundida pelos EUA, a partir de 1990, para estudos regionais que integra variáveis climáticas, meio ambiente, recursos hídricos, cobertura florestal e atividades econômicas”. (Projeto Áridas, 1994:1)

Mais uma vez, evidenciou-se que o problema não se reduz à disponibilidade de água, remetendo a fatores sócio-econômicos, políticos e culturais, além da necessidade de gerenciamento preventivo e não reativo de combate às secas com a construção de cada vez mais açudes e poços como única solução, favorecendo sua utilização como objeto de manipulação política e clientelismo (Rebouças, 1997).

De acordo com seus pressupostos básicos, o PROJETO ÁRIDAS simbolizou uma nova concepção para as políticas de desenvolvimento no Nordeste nos marcos da reforma do Estado, no esgotamento das políticas verticais de desenvolvimento rural federal e estadual, na persistência dos problemas de subdesenvolvimento do Nordeste rural, em especial na região do semi-árido e na emergência do conceito de desenvolvimento sustentável a partir da ECO-92. Em Sergipe, o Projeto Áridas não logrou êxito tendo-se revelado uma das experiências, entre os estados envolvidos, de maior fragilidade no processo de mobilização para as ações preconizadas no projeto (Vargas, 1999).

A evidência de que a questão da água perdura como central no Nordeste semi-árido se revela nos programas implementados já no século XXI. A Agência Nacional de Águas (ANA) lançou em 2004 o PROÁGUA (Subprograma de Desenvolvimento de Recursos Hídricos para o Semi-árido Brasileiro) cuja proposta é “ampliar a oferta de água de boa qualidade para o semi-árido e com o seu uso racional, evitar que sua escassez comprometa ou impeça o desenvolvimento sustentável da região”.

O programa visa atender todos os Estados do Nordeste e Minas Gerais estimando beneficiar 1.300.000 pessoas atingindo cerca de 260 mil famílias com prioridade para as áreas rurais com grande concentração de famílias de baixa renda. Com financiamento compartilhado entre Governo Federal, Estadual, ambos participam com 19%, Banco Mundial, entra com 60% do investimento da ordem de US\$ 330.000.000,00, uma terceira organização do setor privado entra com 21%.⁴⁵

A intencionalidade das políticas voltadas para o semi-árido mantém a perspectiva da elevação dos padrões de existência com melhoria de renda dos mais pobres. Observa-se que esta meta vai se diluindo a medida que não se alteram os problemas mais candentes do panorama

⁴⁵ Dados obtidos no site www.ana.gov.br/proagua acessado em 14/02/2005.

nordestino, a exemplo da questão fundiária, da superação das desigualdades sociais com medidas de desconcentração da renda e da terra, questões que na realidade não se restringem ao cenário regional.

As práticas governamentais evidenciam que “o Nordeste sempre foi tratado segundo uma ótica reducionista em que seus problemas eram vistos como simples vulnerabilidade da região, cristalizando-se no discurso oficial, as secas periódicas e o atraso econômico como causa e efeito” (REIS, 1991:69).

Sob o pressuposto das crises periódicas, os poderes locais têm barganhado incentivos e subsídios utilizados para a manutenção da estrutura fundiária, sendo um dos seus principais reflexos a intensificação do êxodo rural conforme representado na tabela 3, demonstrando que Sergipe acompanha a tendência regional e nacional com ascendência de concentração na zona urbana, conseqüência do processo de industrialização acelerada e decorrente da insuficiência e inadequação das políticas implementadas para o pequeno produtor e demais segmentos de trabalhadores rurais. De acordo com o demonstrado na Tabela 3, a taxa de população urbana hoje suplanta a de população rural na década de 1940, quando o país atravessava a transição de país agrário para o capitalismo industrial.

Tabela 3

**Evolução da População Urbana e Rural
no Estado de Sergipe – 1940/2000**

Anos	Pop. Total	População			
		Urbana	%	Rural	%
1940	542.326	166.241	30,6	376.085	69,4
1950	644.361	204.984	31,8	439.377	68,2
1960	760.263	295.929	39,0	464.334	61,0
1970	900.744	415.415	46,0	485.329	54,0
1980	1.157.202	627.941	54,2	529.261	45,8
1991	1.491.876	1.002.877	67,2	488.999	32,7
2000	1.784.475	1.273.226	71,4	511.249	28,6

Fonte: Atlas Escolar de Sergipe, 1982. IBGE, Censo Demográfico, 1991, 2000.

Por outro lado, frustrou-se as metas de elevação de renda da população rural para a formação da ‘sonhada classe média do campo’ (Carvalho, 1987). A aceleração da industrialização e as sub-condições de vida da população pobre no meio rural provocaram o deslocamento e a expulsão de grandes contingentes populacionais do campo.

O êxodo dos pequenos produtores rurais, com pouca terra ou sem nenhuma, se constitui numa rota de fuga para o trabalho assalariado cada vez mais minguante, sobretudo para os segmentos não-escolarizados ou pouco escolarizados. A transferência de renda via aposentadoria rural parece ser um elemento de fixação da população rural no semi-árido (Gomes, 2001).

A manutenção das populações rurais no campo, sobretudo na região do semi-árido, requer acesso a melhores condições de sobrevivência no campo, com mobilização de fatores de elevação da qualidade de vida nas áreas de educação, saúde, produção, assistência social, tecnologia para as gerações atuais e tendo em vista as gerações futuras, para conviver com o semi-árido sob outros parâmetros de existência, com cidadania e dignidade.

CAPÍTULO 4

TOBIAS BARRETO: O Programa Um Milhão de Cisternas

TOBIAS BARRETO: O Programa Um Milhão de Cisternas

4.1 - Características Gerais do Município de Tobias Barreto

O município está situado na mesorregião Agreste Sergipano⁴⁶ e compõe a microrregião de Tobias Barreto⁴⁷, a sudoeste do Estado, numa área de 1.878 Km² (ver mapa 1). A demanda do município por água para a atividade agrícola é servida pelas bacias hidrográficas do rio Real, Riacho Capoeira e Riacho Muniz.

Nestas condições ambientais o município apresenta déficit de água, um fator básico escasso. As chuvas são irregulares e mal distribuídas entre abril e julho, época de plantio, com temperaturas elevadas próprias do clima semi-árido. Está a 180 m de altitude e a precipitação média anual é de 763 mm e temperatura média anual de 24° C.



Pesquisa de campo, 2004

Foto 4: Plantação de palma no povoado Mocambo I

Os solos são rasos e arenosos com fertilidade média à baixa. A prática de desmatamento foi intensa e resultou na destruição da caatinga, vegetação original, restando vestígios da seca mata agrestina. De sua área total, 84,9% está inserida na zona identificada como polígono das secas.

Localizado a 127 Km da capital, Aracaju, o município possui uma área de 1.119 Km² e conta com uma população de 43.139 habitantes sendo 27.500 habitantes (58,1% da população total) na zona urbana e 15.672 habitantes na zona rural. Faz divisas com os municípios sergipanos de Itabaianinha, Tomar do Geru, Riachão do Dantas, Poço Verde, Simão Dias e com o Estado da Bahia.

⁴⁶ A mesorregião Agreste Sergipano é formada pelas microrregiões Agreste de Lagarto, Agreste de Itabaiana, Nossa Senhora das Dores e Tobias Barreto (IBGE, 1996).

⁴⁷ As informações sobre a microrregião de Tobias Barreto foram obtidas em estudo realizado pelo Prof. Dr. Adelci Figueiredo Santos, publicado em Diniz (1996:67-87). Fazem parte da microrregião Tobias Barreto além deste município, Poço Verde e Simão Dias, segundo classificação do IBGE. Censo Agropecuário (1996).

Para uma melhor caracterização do município apresentam-se aqui alguns indicadores e dados acerca de sua situação social, econômica, política e ambiental.

a) Principais atividades econômicas e de subsistência do município

Desde a década de 1920, o município tem na pecuária sua principal atividade econômica, tendo sido centro pecuarista e local de grandes feiras de gado, durante as quais tradicionalmente as mulheres dos povoados vendiam, ao final do dia, peças em bordados. O crescimento do município esteve vinculado ao comércio do gado, tendo sido várias áreas em seu território ocupadas como curral de engorda de gado. As pastagens naturais ou plantadas já representaram 90,5% da área ocupada, conforme o estudo feito por Diniz (1996:83). O predomínio de produtos em couro, na década de 1960, com a existência de curtumes e a venda da produção para outros estados, foi suplantado, nos dias de hoje pelas confecções.

Estas informações confirmam estudo de Melo (2002), que situa as principais cadeias produtivas do município com a bovinocultura na primeira posição, ovinocultura e caprinocultura na segunda, costura e bordado na terceira. Nesta ordem, o município ocupa posição de maior centro comercial de tecidos, confecções e bordados do interior de Sergipe. Esta vocação local deu origem à conhecida “Feira da Coruja” que dura 24 horas. Abre no início da tarde de domingo e vai até o final da tarde da segunda-feira.

A base da economia familiar, na zona rural do município, é a agricultura de subsistência com cultivos anuais de feijão e milho, complementado pela mandioca, em algumas áreas propícias, e a criação de animais de pequeno porte, principalmente a caprinocultura.

As mulheres desdobram-se entre a lavoura e o bordado, acompanham os homens no plantio durante o inverno e no período de estiagem dedicam-se à costura e ao bordado, seja absorvendo a facção⁴⁸ de peças de confecções de empresários vindos da sede, seja bordando peças por encomenda de terceiros, representando uma contribuição significativa no sustento da família, conforme observação durante o trabalho de campo.

⁴⁸ Facção é um sistema largamente utilizado no setor de confecções, em que se terceiriza parte do processo produtivo para reduzir os custos da produção. Constitui-se numa relação de trabalho informal, precarizada, temporária e altamente espoliativa.

b) Aspectos educacionais e sócio-ambientais

Embora apresente um cenário potencialmente propício ao desenvolvimento, os indicadores sociais municipais assinalam o déficit de políticas públicas. O quadro apresentado nas áreas de educação, saúde, trabalho e saneamento básico traduz a urgência de sua superação.

A taxa de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais corresponde a 45,4%, enquanto entre pessoas de 25 e 59 anos é de 33%. Dos 3.778 domicílios particulares permanentes, 2.457 são abastecidos por água de reservatório, água da chuva, carro pipa, poço ou nascente fora da propriedade, somente 390 têm acesso à água através da rede geral.

Em relação à situação de renda, 14,1% das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes do sexo masculino não têm nenhum rendimento, 49,5% recebem até 1 salário mínimo, 5,3% entre 2 e 3 salários mínimos e 6,4% mais de cinco salários mínimos⁴⁹.

Tomando por base as variáveis utilizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) para definir o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), percebe-se que Tobias Barreto está entre os municípios com menor expectativa de vida, ficando atrás de oito cidades do semi-árido no ‘ranking’ do Estado.

Tabela 4

Índice de Desenvolvimento Humano 2000 – Tobias Barreto

Expectativa de vida ao nascer	Renda per capita	Índice de Desenvolvimento Humano	Posição no Estado
59,367	100,977	0,596	55

Fonte: ONU, 2000.

A intensificação do comércio de confecções em Tobias Barreto parece ter sido estimulada pela melhoria dos serviços de transporte rodoviário que ao mesmo tempo concorreu para uma perda do dinamismo pela ligação mais fácil e rápida com centros maiores, como Salvador, Feira de Santana e Aracaju, implicando em maior competitividade.

⁴⁹ Dados obtidos no IBGE. Indicadores Sociais Municipais. 2000. Brasil/Sergipe.

Entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, houve um declínio no fluxo de pessoas no município, como indica a brutal redução no número de ônibus fretados nos dias de feira, de quase 300 por semana para cerca de 20 ônibus semanais.

Em face do cenário de crise e suas conseqüências no setor produtivo, órgãos públicos e setor privado iniciaram um projeto de revitalização do comércio de confecções em Tobias Barreto, via captação de recursos e convênios com organismos internacionais, tendo em vista a qualificação do processo produtivo e dos produtos tradicionais da feira para uma inserção mais competitiva no mercado.

4.2 - Vida e pobreza no agreste semi-árido: mapeamento da viagem aos povoados⁵⁰

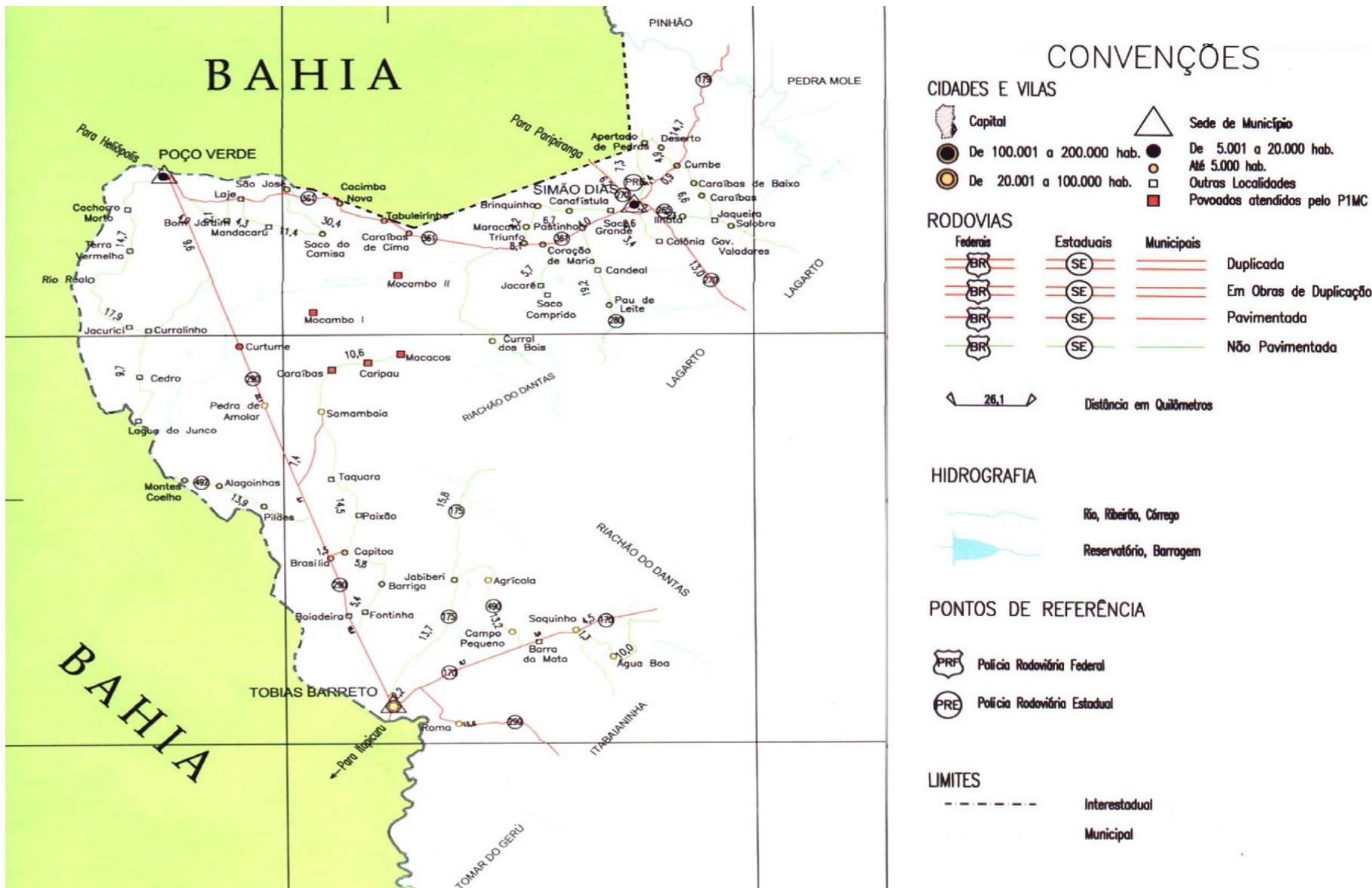
Partindo da descrição da singularidade dos povoados, buscou-se elaborar uma análise entrelaçando-se os dados dessa realidade, obtidos no trabalho de campo, à pesquisa bibliográfica no sentido de se evidenciar o caráter compensatório e o conteúdo conservador das políticas públicas para o semi-árido, cujas insuficiências acabaram por corroborar com a manutenção do cenário de pobreza e desigualdade.

De modo geral, os povoados oferecem uma mesma visão em termos de realidade: baixos índices de escolaridade, condições precárias de moradia, com parcela da população residindo em casas de taipa, instalações sanitárias inadequadas ou inexistentes, ausência total de serviços de saneamento, tratamento de água, escoamento das águas servidas, destino dos dejetos domésticos, dentre outros, como também, a persistência no uso da água de barreiro, o déficit e a prestação rudimentar da educação e um menos deficiente, mas igualmente precário serviço de saúde.

A pesquisa seguiu um itinerário cujo norte foi priorizar os povoados de mais difícil acesso, seja devido ao isolamento, à distância, às condições das estradas ou pela escassez de transporte. A preocupação era evitar o período de chuvas, em que os riachos intermitentes que atravessam as estradas podiam impedir o acesso.

⁵⁰ A narrativa aqui apresentada é fruto da aplicação dos questionários, observações e contatos com moradores, lideranças e agentes de saúde durante o trabalho de campo, entre abril e maio de 2004, nos povoados Mocambo I, Mocambo II, Macacos, Caripau, Caraíbas e Curtume.

MAPA 1 - MICRO-REGIÃO GEOGRÁFICA DE TOBIAS BARRETO



Fonte: DER-SE, 2005
 Diretoria de Tecnologia – DITEC - Coordenadoria de projetos

De acordo com esses critérios, o povoado Mocambo II, foi o primeiro a ser escolhido. Transporte só uma vez por semana, saindo de Tobias Barreto no final da tarde de quinta-feira. Podia chegar lá, também, por Poço Verde ou Simão Dias, era até menor o percurso. A dúvida era, qual o caminho ?

A chegada a Mocambo II foi facilitada pelo CDJBC que facilitou o contato com a Associação de Desenvolvimento Comunitário local para assegurar hospedagem e trânsito livre na localidade. O povoado está entre os dois mais isolados dos 6 povoados. O primeiro é o Povoado Macacos, somente com uma via de acesso que o liga a Tobias Barreto, a outra alternativa é escalar serras a pé ou em lombo de burro. Mocambo II vence no quesito pior estrada, totalmente destruída pela erosão, quase intratável.

Hospedada na casa da agente de saúde fui informada de que os serviços prestados através do PSF incluem o atendimento de 8 pessoas por semana, que se deslocam para atendimento no povoado Curtume a 24 Km, visitas da agente de saúde às famílias com crianças até 2 anos para acompanhamento de peso, crescimento, acompanhamento do cronograma de vacinação e às pessoas hipertensas para controle da pressão arterial. Vivem no povoado um total de 46 famílias.

A equipe do PSF formada por médico e enfermeiro vai ao povoado somente em campanhas de



Foto 5: Povoado Mocambo I

Pesquisa de campo, 2004

vacinação. Há casos de diabetes, cardiopatias, hipertensão, reumatismo e problemas de coluna graves, sem a assistência devida com repasse de medicamentos.

Para servirem-se de um ponto de luz na casa, utilizar um rádio ou televisão, algumas famílias servem-se de um pequeno sistema de placas de captação de energia solar alimentado por bateria automotiva. Este foi um projeto implantado através do

PRONESE, contemplando poucas famílias.

A única escola existente em Mocambo II permaneceu fechada durante 3 anos, o que obrigava as crianças a se deslocarem 24 Km, no precário e inconstante transporte da Prefeitura para estudar.

Na agricultura de subsistência, prevalece a cultura do feijão, favorecida pelas características do solo conforme relato de um técnico agrícola, o que garante uma certa inserção no mercado de alguns poucos pequenos produtores, constituindo-se em fator de elevação do padrão de vida e até nutricional. O povoado não é miserável, não há crianças com aparência de desnutrição, os cavalos como transporte foram substituídos por motos, naturalmente pilotadas por homens e mulheres.

As famílias dos aposentados têm nos seus proventos uma garantia de renda, única forma de assalariamento, além de 2 ou 3 empregos públicos. Os demais tiram o sustento da roça e complementam com a venda do dia a R\$ 7,00 ou R\$ 8,00. Com o aumento da oferta de mão-de-obra no verão, o valor cai para R\$ 3,00. É também utilizado o sistema de parceria.

Após dormir duas noites em Mocambo II preparei-me para a próxima parada em Mocambo I, levando comigo o contato com as crianças, com o cotidiano dos moradores, com as histórias de vida e do lugar, com as portas fechadas das casas assim que anoitece, a vertigem ao caminhar na escuridão da noite, sem nenhum ponto de luz.

Assim cheguei a Mocambo I, na carona de uma família que ia para a sede, às 6 horas da manhã, para começar a conhecer o lugar e aplicar os questionários. Lá, fiquei na casa do presidente da Associação de Desenvolvimento Comunitário do Povoado, Senhor João de Titio.

Embora tão próximos e com o mesmo nome, os dois povoados guardam algumas diferenças. Defronta-se com a pobreza mais facilmente em Mocambo I, que é muito menos povoado e tem um solo menos propício à agricultura. São apenas 24 famílias residindo em propriedades bem afastadas umas das outras. A população vive da agricultura de subsistência⁵¹, sem nenhuma

⁵¹ “A lavoura tradicional de subsistência é formada por propriedades individuais exploradas pela família do proprietário ou usuários, ou ainda por parcelas entregues a arrendatários, parceiros ou formadores de pastagem. A área é pequena, sempre abaixo de 20 ha e, na grande maioria, inferior a 5 ha. Embora as propriedades sejam

inserção no mercado. Além de energia elétrica, aspiram pela construção de sanitários nas residências e estrada.

Visitei casas humildes de taipa, chão batido, marido, mulher e filhos que lutavam no roçado para garantir o sustento. Numa delas, o morador confidenciou entender que houve favorecimento na seleção das famílias para o programa por parte da liderança local. Nos dois povoados houve também registro de favorecimento nas práticas das agentes de saúde, seja pelas relações de parentesco ou por lealdades políticas. A liderança local segue totalmente a orientação do assistencialismo e do clientelismo em suas práticas.

Saí de Mocambo I, após dormir uma noite na casa do Presidente da Associação. Entre as minhas lembranças, o medo de ser atacada por seu inacreditavelmente feroz cão vira-lata e a sensação de que havia criado incômodos. A prestimosa vigilância da liderança local, fora também uma forma de monitorar a minha investigação, fosse sugerindo quem eu deveria entrevistar ou querendo saber com quem eu falei naquele dia. Minha presença despertava uma profunda curiosidade, assombrada por certa desconfiança. E o subtexto dela era: para quem eu estava trabalhando ? A quem interessava saber se o PIMC, ali, havia sido executado a contento, produzido algum resultado ?

Continuando a percorrer a cartografia da minha pesquisa, a próxima estação era o povoado Macacos, destino para o qual amarguei sete horas de espera, numa praça do centro de Tobias Barreto, enquanto lia ‘A Sociabilidade do Homem Simples’ de José de Souza Martins, comia biscoito, maçã e bebia água, já com moradores do povoado, alguns já informados do motivo da minha presença. Juntos esperávamos a resolução de pendências no cadastro do PRONAF, no escritório da DEAGRO, dos muitos passageiros, agricultores, daquele velho ônibus, para podermos sair em direção ao nosso destino, que ocorreu somente lá pelas 18 horas.

pequenas, apenas pequena parte da área é ocupada gerando, portanto, excedente de mão-de-obra que vai permitir trabalho volante nas grandes propriedades, além de fornecer migrantes para as zonas urbanas. Não há emprego de mecanização, sendo os trabalhos feitos com enxada. Predomina a lavoura consorciada de milho, feijão e mandioca e o plantio de gramíneas para o pasto.” (Santos, 1992:141)

Para chegar em Macacos, passa-se por Caraíbas e Caripau. As tradicionais paradas para compras de mantimentos e desembarque de passageiros pelo caminho, comuns às chamadas ‘marinetes’,⁵² que rodam pelos rincões do Nordeste, e chegamos à Macacos às 19 horas. Perdi metade de um dia. Isto era um problema em relação aos 29 questionários que eu tinha que aplicar. Mas, enfim, já estava entre eles, já havia me engajado no cotidiano, já era uma conhecida.

Minha espera também estava comprometida com o fato de o dono do ônibus, Amadeo, agente de saúde, ser o meu anfitrião. Eu precisava ir com ele. Sua esposa, Elenilde, já nos aguardava aflita com a demora. Mas a minha preocupação passou a ser o tempo para fazer as 29 entrevistas.

Nesse aspecto, Elenilde foi fundamental. Propôs um roteiro e colocou uma providencial bicicleta



Pesquisa de campo, 2004

Foto 6: Estrada atravessando riacho intermitente entre Macacos e Caripau

a minha disposição, sem a qual seria impossível transpor as distâncias dentro do tempo previsto para a coleta de dados. Primeiro, Macacos e Caripau, por último, Caraíbas.

A poeira e as pedras das estradas de acesso aos povoados, em péssimas condições, são atenuadas pelo bucólico recorte da paisagem. As serras avistadas ao longe, sob sol a pino, ao fundo de planícies tórridas onde cercas emolduram arbustos ressecados e plantações de palmas. Nos vestígios da caatinga a desolação dos seixos rolados no leito seco do

riacho intermitente, atravessando o caminho e invadindo a mata seca. A singularidade no isolamento e na distância de uma austera sobrevivência em que terra, água, energia elétrica, transporte, estradas, telefone, médico, sanitário mesclam-se entre necessidade e sonho, quando muito, minimamente atendidos.

⁵² Sinônimo de ônibus no interior de Sergipe e da Bahia.

Deslocando-me destas paragens, parto para concluir meu trabalho de campo no Curtume, o menos rural dos povoados, localizado às margens da rodovia SE-290 que liga Tobias Barreto a Poço Verde. Isto facilitou a chegada de energia elétrica, do transporte em vários horários, de telefone e a água encanada está a caminho. O Curtume está projetado como uma vila, em que no pequeno terreno estão construídas as casas e as roças dispersas em locais afastados.

Grande parte das 85 famílias moradoras do povoado é sem-terra, trabalham como meeiros ou vendem o dia de trabalho a fazendeiros. Em relação às mulheres, um pequeno número delas desdobram-se entre os afazeres domésticos e a facção de peças de costura para um comerciante que semanalmente entrega 50 bermudas cortadas e com acabamento para que as mulheres façam o fechamento, pagando doze reais pelo trabalho.

Foi fundada no povoado, através do PRONESE, uma Associação Comunitária das Bordadeiras com instalação de 15 máquinas de costura. A associação já contou com 12 participantes que receberam treinamento em bordado para que fossem posteriormente organizadas em grupo de produção para geração de trabalho e renda.

Apesar da vocação local, o projeto não vingou, a associação foi desfeita e as máquinas estão ociosas. A resistência ao trabalho coletivo, ausência total ou parcial de escolaridade e a naturalidade de encarar o trabalho na roça, durante o inverno, podem ter sido os principais fatores para seu insucesso.

Uma característica identificada no Curtume, através de moradores, é a exportação de força de trabalho para usinas de açúcar no interior de São Paulo, mais especificamente, no município de Araras. Várias famílias têm mais de um de seus membros trabalhando lá. Há os que já foram e retornaram, há os que planejam ir, há os que vão e voltam todos os anos, no mês de setembro, época de colheita da cana-de-açúcar, nos vários ônibus lotados com trabalhadores do Curtume e adjacências, com destino a São Paulo.

A Associação de Desenvolvimento Comunitário tem num antigo e, por vários mandatos, presidente, uma liderança comunitária, ao qual uns se referem como manda-chuva, outros como

comandante. O fato é que para a população, é ele quem tem ‘lutado para obter benefícios para o povoado. É quem auxilia a todos nas horas difíceis’. É, ao mesmo tempo, temido e ‘adorado’ pela população. Suas sucessivas derrotas em duas eleições, em que foi candidato, talvez explique esta contradição. Após cumprir dois mandatos consecutivos e não podendo continuar, em face do estatuto, colocou um preposto, em seu lugar, mas na prática e no imaginário da população, o presidente continua sendo ele.

Hospedei-me na casa de pessoas que mantêm estreita relação com esta liderança, mas que não criaram nenhuma oportunidade para um encontro. Enquanto permaneci no povoado, esta liderança que não sai de lá, segundo os moradores, não apareceu. O Curtume foi o único povoado em que senti hostilidade.

A situação geográfica do Curtume não justifica a implantação do PIMC. Não cumpre os requisitos adotados para seleção de isolamento e difícil acesso à água. Uma organização mínima dos moradores e gestões junto a órgãos governamentais com apoio de parlamentares levaria água encanada à localidade, contudo, perderia-se uma moeda com alto valor de troca em período de eleição.

Os povoados Mocambo I, Mocambo II, Macacos, Caripau, Caraíbas e Curtume parecem, como num holograma, a síntese dos problemas e questões que perpassam o Nordeste semi-árido. A realidade constatada nos trabalhos de campo denotam escassez, inadequação e insuficiência de ações de políticas públicas, nessa medida, passamos a analisar os dados a partir das especificidades locais.

No semi-árido, das secas, também verifica-se o agravamento da já elevada concentração das terras em mãos de pouquíssimos produtores. A hegemonia da pecuária⁵³ e a modernização conservadora, entre outros fatores, agravaram a questão fundiária, além de provocar a redução da produção de alimentos e a intensificação da emigração rural, tendo na falta de terra para trabalhar, um dos principais problemas apontados pelas famílias entrevistadas.

⁵³ Sobre a pecuária sergipana ver Silva (1995), Vilar (1991) e Vargas (1988).

A queda ou crescimento negativo da população rural do Agreste Sergipano, entre 1991 e 2000, constatada nos censos do IBGE, demonstrado na tabela 5, parece ser resultado do déficit de políticas públicas, do esgotamento dos diversos programas dos governos federal e estadual e do imobilismo ou baixa capacidade de gestão do poder municipal frente aos problemas que afligem as populações e à ações de melhorias no campo da atividade produtiva.

Tabela 5

**Microrregião Agreste Sergipano
População 1991-2000**

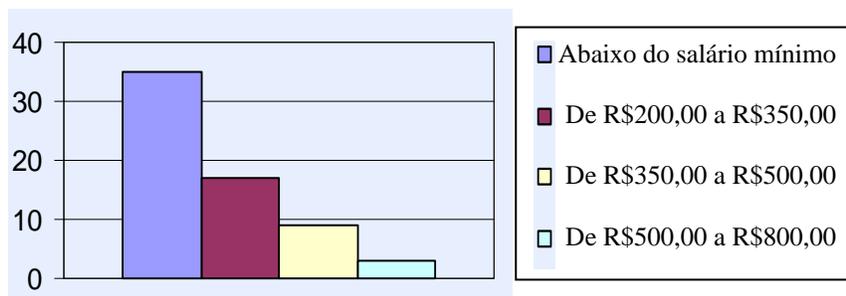
População	Anos			Variação	
	1980	1991	2000	Absoluta	Relativa %
Rural	47.288	44.489	45.142	-2.146	(-)4,75
Urbana	24.896	42.736	54.816	29.920	54,58
Total	72.184	87.225	99.958	27.774	27,78

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1980; 1991 e 2000.

A introdução da irrigação e de tecnologia mantendo antigas mazelas, ao invés de beneficiar, agravou os problemas (Diniz, 1996:80). Nos povoados há um grande número de famílias com dificuldades, sem terra para plantar e sem assistência através de programas. A baixa renda familiar que atinge a maior parte dos entrevistados pode ser observada no gráfico 2.

Gráfico 2

Faixa de Renda Mensal dos Entrevistados (2004)



Com as ocupações comuns na região, conforme listado na Tabela 6, a maior parte das famílias não consegue atingir o salário mínimo vigente (R\$ 240,00 em 2004). Quando agregam um aposentado tem nele a segurança de uma renda fixa mensal, evento raro na zona rural.

Tabela 6

Tipos de ocupação ou Fonte de rendimento segundo Membro responsável pelo sustento da família dos entrevistados

Tipo de Trabalho/Fonte dos Rendimentos	Qtd.	Membro da Família
Roça	30	Homem
Roça/bordado/costura	6	Mulher
Roça/bordado	12	Casal
Roça/emprego doméstico/benefício previdenciário por invalidez	8	Filho
Aposentadoria/pensão	3	Sogra
Aposentadoria	9	Casal de idosos aposentados
Aposentadoria	2	Mulher aposentada
Aposentadoria	2	Homem aposentado

Fonte: Pesquisa de campo, 2004

As famílias sobrevivem com os benefícios das aposentadorias e pensões além de contar agora com as políticas de transferência de renda do Programa Fome Zero do Governo Federal que têm chegado aos bolsões de pobreza como uma estratégia de desenvolvimento social popular onde se articulam diversos programas e projetos sociais com interface entre Estado e sociedade civil para garantir o acesso às famílias com renda insuficiente ou sem renda aos mínimos sociais para subsistência. A estratégia não engendra autonomia mas representa um meio de acesso a bens e serviços na zona rural.

O governo Municipal teve poucas e pontuais intervenções nos povoados via PSF, que funciona de forma insuficiente, além da gestão dos programas de transferência de renda do governo Federal cujo alcance está longe de ser satisfatório. De acordo com a tabela 7, pelo menos 50% dos entrevistados estão sendo atendidos pelos Programas, uma vez que uma mesma família pode estar recebendo mais de um benefício. Estes benefícios são direitos sociais que têm se constituído numa “economia sem produção” (Gomes, 2000:148), uma vez que coloca renda no território sem que haja a mobilização de fatores como mão-de-obra, matéria-prima ou insumos e mercado.

Tabela 7

**Alcance dos Programas Governamentais de Transferência de renda
em relação às famílias dos entrevistados**

Programa por nº de Famílias Atendidas	Vínculo Institucional	Mediação/Gestão
Bolsa-família-35	Governo Federal	Secretaria de Ação Social e Trabalho do Município/Programa Saúde da Família (PSF)
Bolsa-escola-14	Governo Federal	Unidade Escolar/Secretaria de Educação do Município
Vale-gás-11	Governo Federal	Posto de Saúde/Secretaria de Ação Social e Trabalho do Município

Fonte: Pesquisa de campo, 2004

Como a economia local produz muito pouco, o insuficiente até para a subsistência, este contingente de população, com o pouco que recebe, movimenta um incipiente mercado consumidor, onde antes não havia nada.



Foto 7: Casa de moradora aposentada com cisterna instalada no Povoado Caraibas.

Pesquisa de campo, 2004

Não obstante suplantarem a herança das famosas cestas básicas, as políticas de transferência de renda, ao menos, substituem o distributivismo assistencialista.

A transferência de renda não produz autonomia, mas pode engendrar processos emancipatórios se associada a alternativas de geração de trabalho e renda, tecnologia, cultivos agrícolas viáveis

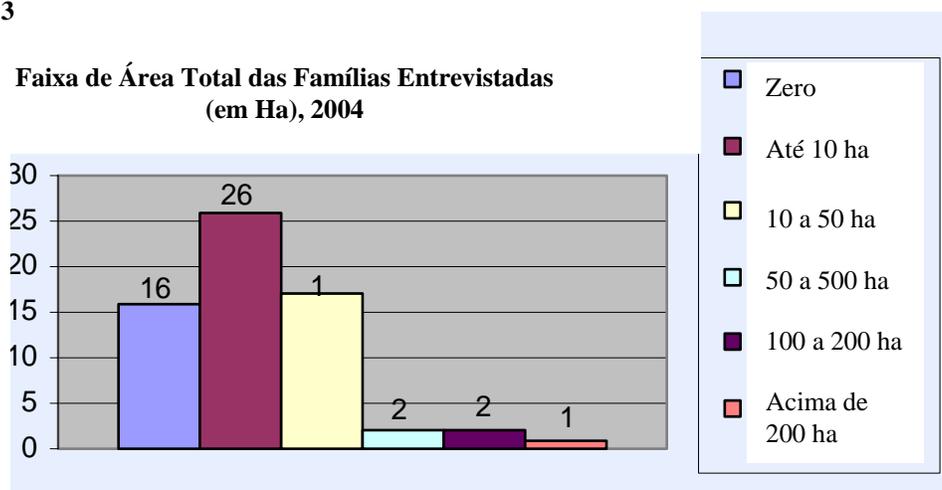
e apropriados ao tipo de solo, articulado a um amplo mercado consumidor, investimento em educação e qualificação (Gomes, 2000:69-70).

As informações coletadas nos povoados acerca da situação de ocupação da terra, apresentados no gráfico 3, em termos de sua distribuição, coincidem com o registro das estatísticas cadastrais estaduais, confirmando a concentração. Estas estatísticas indicam que no extrato compreendido

entre zero e menos de 10 ha, estão 46.803 imóveis que representam 63% do total, mas ocupam apenas 155.661 ha, ou seja, 8% da área cadastrada.

Contraditoriamente, os imóveis a partir de 100 ha. somam 3.914 (6%), ocupam 59% da área total cadastrada. Entre as 64 famílias entrevistadas nos povoados, 16 não possuem nenhuma terra para trabalhar e 26 possuem no máximo 10 ha de terra. Somente uma família possui acima de 200 ha.

Gráfico 3



A prática da pequena criação de animais serve ao consumo das famílias e por vezes são vendidos, para que possam dispor de algum dinheiro em espécie para aquisição de roupas, remédios ou algum bem de consumo durável, uma vez que há muitas famílias sem nenhuma renda. Algumas famílias criam uma ou duas vacas, para ter o leite, algumas galinhas, para se alimentar da ave e dos ovos, além de um a dois burros para transporte e auxílio no trabalho da roça.

Tabela 8

Espécies de animais de criação para uso e consumo familiar

Nº de famílias com criação de subsistência	Espécies por nº de famílias com criatório					Criação para comercialização do excedente (nº de famílias)
	Eqüinos/Muarens	Bovinos	Ovinos	Galináceas	Suínos	
52	45	40	23	43	15	26

Fonte: Pesquisa de campo, 2004

Os dados evidenciam como práticas agrícolas de tão rudimentares e primitivas, chegam a remeter a formas pré-capitalistas⁵⁴. A produção agrícola na pequena propriedade na maioria das vezes não é suficiente para a própria subsistência sendo necessário o trabalho ‘volante’ a fim de garantir os meios para o sustento da família.

A baixa produtividade agrícola, além de fatores como o contingente de famílias sem terra, é também resultante da pobreza dos solos do agreste semi-árido, cuja falta de água e o sol forte concorrem para uma baixa produção (Santos, 1992). Observa-se que a resistência a mudanças nas velhas estruturas sócio-econômicas e políticas “têm na base fundiária e no controle do acesso à água seus principais pilares de sustentação e dominação – política e econômica” (Araújo, 1997:18-19).



Pesquisa de campo, 2004

Foto 8: Pequena propriedade no Povoado Carafbas com cisterna e plantação de palmas à frente.

Anualmente, há um deslocamento de grande número de trabalhadores dos povoados para suprir a demanda por mão-de-obra para a construção civil e para usinas de açúcar na capital e no interior paulista, respectivamente. A demanda é por mão de obra bem jovem e o sonho dos que vão é progredir na vida, ajudar a família, comprar terra e bens duráveis e de consumo. A elevação de renda prometida pelas políticas desenvolvimentistas e não cumpridas no semi-árido.

Ao atingir 40 anos o trabalhador é descartado como força de trabalho e retorna, são raros os casos de permanência. O povoado Curtume tem sido um território virtual de reserva de força de trabalho para suprir a demanda sazonal e eventual pesada da metrópole e do interior paulista.

⁵⁴ No caso deste exemplo, relações de produção onde o trabalho é manual, a produção totalmente voltada para a subsistência, ainda assim, insuficiente e onde as trocas se dão não sem que haja uso de moeda, mas no limite da necessidade, com venda de um animal ou de parte da produção, para aquisição de vestuário, remédios ou até mesmo, alimentos.

A região de Tobias Barreto é tradicional área de expansão da pecuária o que resultou no abandono da atividade agrícola pelos grandes proprietários passando a orientar-se pela produção animal. Durante o domínio da modernização conservadora, este setor produtivo foi bastante incentivado por programas governamentais e subsidiado por linhas de crédito dos bancos oficiais.

Este fato, reflete bem a escassez de ocupação e trabalho assalariado na região, alegada pelos chefes de família entrevistados. A mão-de-obra utilizada, neste caso, é pequena, cerca de 2 a 3 vaqueiros e em época de formação de pastagem o assalariamento temporário. A mecanização utilizada na pecuária melhorada resultante de financiamentos agrícolas, não implica na contratação de mais mão-de-obra, geralmente um gerente de fazenda, uma vez que 80% destes proprietários residem em Aracaju (Santos, 1992:144).

Conforme apresentado nas tabelas 9 e 10, os dados indicam ocupação e usufruto mínimos da terra, de até 10 ha por parte de 78,1% dos entrevistados, o que é muito pouco em relação ao necessário a geração de renda que ultrapasse o limite mínimo de subsistência. O mínimo necessário para gerar renda de subsistência são 100 ha., ainda assim, com inserção de tecnologia, cultivos apropriados ao semi-árido e canal com o mercado, isto como forma de “salvar os limites do equilíbrio da pobreza” (Gomes, 2000:67). Há ainda os que plantam em terra arrendada conforme a tabela 10, com emprego de mão-de-obra e por vezes, de insumos, tendo que deixar metade da produção para o arrendatário. Acresce-se o fato das características climáticas e de solo da região implicar num tipo de agricultura de risco, podendo dar ou não resultados.

Tabela 9

**Faixa de Terra Plantada pelos Entrevistados
Milho e Feijão (em ha) – 2003**

Área	Número de Agricultores	%
Zero	1	1.5
Até 10 há	50	78.1
10 a 50 ha	4	6.2

Fonte: Pesquisa de campo, 2004

Tabela 10**Faixa de Terra Plantada em terreno arrendado ou cedido ou parceria (em ha) – 2003**

Faixa de área plantada	Número de agricultores	%
Até 10 ha	12	18.7
10 a 50 ha	1	1.5

Fonte: Pesquisa de campo, 2004

Com o resultado da produção, constata-se que os entrevistados empregam parte muito superior ao suprimento das necessidades da família e parte menor vai para a comercialização. O que é comercializado não chega a ser excedente, pois o que é produzido, além de não ser suficiente nem para abastecer a família, ainda tem de servir para semente e dar de comer aos animais, necessitando ainda comprar para suprir estas demandas, conforme demonstra as tabelas 11 e 12.

Tabela 11**Destinação do Milho e Feijão Produzidos por Família dos Entrevistados (Kg) – 2003**

Comercialização		Consumo familiar, animal e semente	
Feijão	Milho	Feijão	Milho
29.940	25.080	23.400	45.390

Fonte: Pesquisa de campo, 2004

Tabela 12**Área Plantada, Colhida e Destino da Produção de Milho/Feijão dos Entrevistados – 2003**

Área plantada (ha).....	221.13
Área colhida (ha).....	74.083
Produção total (t).....	123.81
Produção vendida (t).....	55.02
Produção consumida pela família, alimentação animal e semente (t).....	68.79

Fonte: Pesquisa de campo, 2004

A baixa escolaridade ou até mesmo sua ausência, inclusive entre os jovens visualizado na tabela 13, implica difícil e cada vez mais eventual inserção num mercado de trabalho praticamente inexistente na região.

Tabela 13

Principal ocupação dos chefes de família segundo escolaridade

Principal ocupação/ Fonte de renda	Analfa- beto		1ª a 4ª		5ª a 8ª		Ens. Fund. Compl.		1ª a 3ª Ens. Méd.		Ens. Médio Comp.		Total
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
Roça	25	39	16	25	-	-	1	1.5	-	-	-	-	42
Gerente de fazenda	1	1.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Pedreiro	1	1.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Magistério Ensino Fundamental	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1.5	1
Pensionista	1	1.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Costura/roça	1	1.5	1	1.5	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Costura	-	-	-	-	-	-	1	1.5	-	-	-	-	1
Aposentadoria	10		2		-	-	-	-	-	-	-	-	12
Vaqueiro	1	1.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Bordado	1	1.5	1	1.5	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Total	41	-	20	-	-	-	2	-	-	-	1	-	64

Fonte: Pesquisa de campo, 2004

As precárias e rudimentares condições da educação oferecidas pela Prefeitura é um dos fatores que justificam a alta incidência de analfabetismo entre os entrevistados que chega a 49%, inclusive entre os mais jovens. No grupo de entrevistados, 20,3% dos analfabetos estão na faixa etária entre 18 e 44 anos.

É comum na zona rural a existência de salas multisseriadas que implicam no comprometimento do processo de aprendizagem, pela diversidade etária e desnível entre os alunos. Este quadro é agravado pela existência de escolas fechadas por desavenças políticas.

Durante o trabalho de campo não se verificou a existência de programas de prevenção e educação para a saúde no tratamento das doenças mais comuns e de maior incidência nas comunidades rurais pobres como diarreia, parasitose, dermatoses e gripe, cuja proliferação é causada pela manutenção de um meio ambiente insalubre e uso de água contaminada.

Há ausência total de serviços de saneamento, como construção de fossas, água encanada, tratamento de água, escoamento adequado das águas servidas, destino dos dejetos domésticos conforme se vê na tabela 14 as condições sanitárias das comunidades.

Tabela 14

Condições Sanitárias das Residências dos Entrevistados

Possui banheiro (n° de famílias)		Possui vaso sanitário (n° de famílias)		Fossa na residência (n° de famílias)		Destino do Lixo				
SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	Queima	Enterra	Céu Aberto	Coleta	Outros
39	25	20	44	21	43	56	1	21	-	3

Fonte: Pesquisa de campo, 2004

Os depoimentos dos entrevistados revelaram um saber muito próprio em relação ao lixo produzido na zona rural, embora o nível educacional, a dificuldade de acesso à informação e mesmo a luta pela sobrevivência reflitam-se em algumas atitudes predatórias em relação aos recursos naturais. “No interior o lixo é pouco, não é como na cidade”, disse um dos entrevistados. Quando se trata de folhas servem como adubo, principalmente na plantação de palma. As cascas viram ração para os animais. Isto é,



Pesquisa de campo, 2004

Foto 9: Tanque de chão ou barreiro utilizado pela população do Povoado Carafbas.

lixo orgânico é todo reaproveitado, lixo fino, na linguagem do sertanejo. E o lixo grosso, o reciclável, como latas, vidro, plástico e papel, é queimado, procurando-se evitar doenças como dengue. Contudo a situação de tratamento do lixo nos povoados é preocupante.

O lixo na zona rural é predominantemente orgânico, o pouco consumo de produtos industrializados gera pouca quantidade de lixo não degradável, mesmo assim há o comprometimento de mananciais onde moradores jogam lixo, animais mortos, a água da chuva

arrasta os detritos jogados a céu aberto para dentro de tanques e açudes, contaminando reservatórios locais cuja água é utilizada pela população para lavagem de roupas, utensílios domésticos e banho.

No único povoado em que havia coleta da prefeitura, nos últimos meses foi suspensa. Para livrar-se do lixo que produz, a população insiste em jogar ao lado da rodovia para que o caminhão da Prefeitura recolha.

A população sobrevive em condições precárias de moradia, onde parte das casas são ainda de taipa, em geral, sem instalações sanitárias e de chão batido. As famílias são formadas por pelo menos 5 pessoas, o número de cômodos das residências em sua maior parte varia de 5 a 6 cômodos.

O poder aquisitivo ou padrão de vida pode ser verificado pelos poucos bens de consumo duráveis que alguns possuem, limitado inclusive pelo acesso à energia elétrica que chega até a casa de 16 dos 64 entrevistados.

Desta amostra, 39 foram contemplados por projeto financiado pelo PRONESE com instalação de uma pequena placa de captação de energia solar com suporte de carregamento por bateria automotiva. Os 9 entrevistados restantes aguardam serem atendidos por acesso à energia solar ou pela expansão da rede de energia elétrica a partir dos povoados centrais de maior porte e densidade demográfica.

Entre os eletrodomésticos mais comuns nas residências destacam-se em maior número aqueles necessários ao cotidiano para informação e lazer como rádio e televisão, os de serviço como liquidificador, geladeira e ferro de passar, e por último, em número bem abaixo, máquina de costura industrial (1), máquina de costura doméstica(2) e ventilador(1).

Após a implementação do PIMC, com a facilidade de ter água em casa, algumas famílias realizaram pequenas benfeitorias em suas propriedades como a construção de banheiro, ampliação da cozinha e cercas. Há grande expectativa pela chegada de energia elétrica para os

povoados Mocambo I e II, Caraíbas e Caripau condição básica de infra-estrutura propícia à geração de trabalho e renda para seus moradores.

Diante das respostas dos entrevistados, percebe-se que o PIMC não acumulou força política, através das parcerias ou articulação em rede, suficiente para agregar outras políticas, deixando em aberto a expectativa criada junto à população.

Quando indagados em relação ao que esperavam do PIMC, os entrevistados discorreram sobre suas principais e mais urgentes necessidades ainda não atendidas como energia elétrica, para possibilitar a criação de atividades de geração de trabalho e renda; construção de sanitários nas casas, erradicação das casas de taipa, melhoria das estradas e instalação de posto de saúde, conforme apresentado na tabela 14.

Apontaram outras soluções para o problema da água como construção de barragens e açudes. Em relação à produção, colocaram a mediação da associação para aluguel de trator, como essencial, uma vez que o trabalho é todo manual e como o trator é locado por hora e por tarefa, o pequeno agricultor familiar não tem condições de sozinho assumir este custo, além disso a melhoria dos criatórios e implantação de projeto de irrigação desconhecendo que o solo extremamente pedregoso desfavorece o uso desta tecnologia.

A implantação do PIMC provocou alguma mudança na vida dos entrevistados ? O que mudou na vida das famílias atendidas pelo Programa ? O que se apurou em relação a essas questões, segundo os depoimentos dos entrevistados é que este é visto como algo positivo, embora não tenha atendido todas as expectativas criadas junto às famílias beneficiadas.

Pelo demonstrado na tabela 15, vê-se que as expectativas da população não envolve aspirações intangíveis ou de custo tão elevado que inviabilize sua realização. Mas depende de ações coordenadas e articuladas orientadas pelo objetivo de promover o desenvolvimento social daquela região.

Tabela 15

Principais Problemas e Soluções, por ordem de prioridade, apontados pelos entrevistados

Problemas										Soluções										
Água										Barragem, açude, poços, represa										
Trabalho										Terra										
Saúde										Agente de saúde e Liderança										
Saneamento básico										Obras de saúde Pública										
Energia elétrica										Associação de desenvolvimento										
Transporte										Prefeitura										
Estrada										Governo										
Educação										Governo/ Prefeitura										
Assistência social										Governo/ Prefeitura										
Crédito										Governo/ Prefeitura/ Bancos										

Fonte: Trabalho de campo, 2004

Sobre as mudanças advindas da implantação do Programa em relação à situação de renda dos entrevistados, uma das respostas mais significativas refere-se ao PIMC como forma da população livrar-se da obrigação “*de trocar voto por água*”, conforme praticam os políticos da região.



Foto 10: Cisterna instalada no Povoado Caraíbas

Pesquisa de campo, 2004

Reconhecem não ter havido influência direta sobre a renda, contudo, refletiu-se na economia de tempo e dinheiro, que apareceu em primeiro lugar, seguido do benefício de ter água saudável armazenada em casa e ter ficado com a vida mais descansada por não precisar pegar água a longas distâncias.

Um dos entrevistados diz que: “*Agora não perde mais um dia de trabalho para atravessar serra trás de açude para pegar*

água”. Puderam também corrigir a exposição à insalubridade da “*água coletada de tanque de chão para dar de beber as crianças. Na seca, a água vinha salgada*”, conforme afirmou um entrevistado..

A instalação da cisterna, segundo os entrevistados, para as mulheres e pessoas idosas, sobretudo, representa mais tempo disponível para a costura, o bordado e um merecido descanso. “*Beneficiou o povo, mas a situação não alterou, foi uma ajuda boa para os velhos. Pobre não tem melhora de vida, é só pelejar com o bocado*”.

Na zona rural, grande parte do trabalho de coleta de água faz parte do cotidiano das mulheres que se desdobram em várias frentes. Seja na atividade doméstica, na lida da roça, ou no importante papel da complementação da renda familiar, sendo tradicional na região de Tobias Barreto, a costura e o bordado, conforme já demonstrado neste trabalho.

Está entre as metas do PIMC o compromisso de agregar outras políticas, que em seu conjunto sejam capazes de superar a pobreza, fortalecer ações para melhorias nas áreas de saúde e educação da população do semi-árido. Dos 64 entrevistados, 62 responderam que não houve articulação com outras políticas. Somente dois dos entrevistados citaram o curso para produção de bombas para as cisternas que aconteceu em Tobias Barreto, mas poucas pessoas participaram por não terem sido informadas a tempo.

A maior parte dos entrevistados informou também não haver nenhum programa sendo desenvolvido pela Prefeitura. Referindo-se à coleta de lixo e à iluminação pública, o primeiro serviço citado foi suspenso e o segundo, os próprios moradores efetuam a substituição das lâmpadas.

Desconhecendo que o PSF é um programa de saúde resultante da municipalização, somente 9 entrevistados admitiram a existência do atendimento médico-odontológico através do PSF, a reabertura da escola de um povoado e ônibus para os estudantes como sendo programas e ações vinculadas à Prefeitura.

Para os demais, como disseram alguns deles “*se dependesse do prefeito o povo já tinha morrido há muito tempo*”, “*não ajuda em nada, faz é tirar d’agente.*”

Em relação aos programas de transferência de renda, acoplados à estratégia de articulação do Governo Federal via Programa Fome-zero, 29 entrevistados informaram estar cadastrados mas ainda não foram contemplados. Alguns informaram que estes programas “*vêm para pessoas escolhidas*”, sinalizando com isto para o tráfico de influência política que perpassa a ação de lideranças de associações, parlamentares municipais e agentes de saúde, na seleção dos beneficiários.

Conforme afirmado anteriormente, a mão-de-obra desescolarizada e desqualificada dos trabalhadores do semi-árido já não interessa ao grande capital, exceto para dar conta do trabalho sazonal pesado e com baixa absorção de tecnologia. Além disso, o excesso dessa mão-de-obra no cenário de precarização e desregulamentação vigente torna-a ainda mais vulnerável a relações de trabalho abusivas.

Nesta nova ordem, em que tem imperado a força do capital financeiro à base do avanço tecnológico, parece interessar às organizações multilaterais, aos organismos financeiros e aos governos dos países desenvolvidos, isto é, ao grande capital, a manutenção e fixação da pobreza em seu local de origem.

Para isso, tem-se lançado mão de políticas capazes de atenuar os reflexos da crise, com efeito sobre a complementação de renda, que têm cumprido o duplo papel de fixar o homem no campo e evitar ou talvez, retardar os “efeitos sociais perversos de grande alcance coletivo ou sérias rupturas no tecido social” explicando porque “a queda na qualidade de vida, perdas de renda, redução da atividade produtiva, deterioração dos indicadores sociais, ainda não resultaram num nível de insatisfação capaz de provocar a emergência de um movimento disruptivo de massa”(Abranches, 1989:10).

A contenção dos gastos sociais no quadro de crise já esboçado remete à dedução de que, com os desajustes produzidos, compromete-se a eficácia e o alcance das políticas sociais que passam a

dirigir-se prioritária e seletivamente, como avalia Abranches (1989:22), ao suprimento “das aflições dos setores mais destituídos da sociedade”.

Fica explicitado, com isso, que as chamadas políticas de combate à pobreza só encontram solução viável através de políticas de natureza macroeconômica, capazes de incidir sobre a estrutura da ordem social, corrigindo os efeitos produzidos pelos padrões de produção, acumulação, distribuição e consumo. Fora disso, as políticas sociais cumprem o papel de remediar os sintomas, sem alcançar as causas dos problemas, daí o seu caráter compensatório.

Em relação à questão da água, o padrão de desenvolvimento de base urbano-industrial, incentivado pelo Estado até final da década de 1970, resultou “numa intervenção altamente predatória” sem que houvesse qualquer preocupação com uma gestão racional da água na região Nordeste, ao contrário disso, com implementação de políticas que mais induziram ao cultivo do problema (Rebouças, 1997:129).

Os gestores destas políticas pareciam desconhecer que, embora o semi-árido apresente “secas periódicas, cheias frequentes de rios intermitentes, solos arenosos, salinos e pobres em nutrientes essenciais ao desenvolvimento das plantas”, conforme estudo de Rebouças (1997:133), a região apresenta potencial e “oportunidades não-convencionais de geração de energia eólica e solar que podem vir a ser suporte para o desenvolvimento sustentável”.

De acordo com estes estudos, a açudagem e o aproveitamento de águas subterrâneas de aluviões, associados a outras fontes de água como poços tubulares e cisternas, apresentam-se como alternativas viáveis para atenuar os efeitos sociais das secas.

A cisterna é um dos meios mais adequados de armazenagem de água, do ponto de vista sanitário, para o abastecimento doméstico podendo-se avaliar este potencial para aplicação à agricultura nas áreas mais isoladas e de maior vulnerabilidade do semi-árido.

Em relação à organização comunitária a dinâmica da população é depositar todas as expectativas nos dirigentes das associações e aguardar passivamente. A visão de mundo inspirada na cultura

messiânica que povoa o imaginário dos sertanejos resulta na mistificação das lideranças as quais, em sua onipotência, hão de produzir a solução para todos os problemas. A população desconhece e dissocia o peso das bases comunitárias nos rumos das reivindicações e das conquistas, colocando-se permanentemente na posição de receptores, beneficiários, clientela, público-alvo.

O surgimento de projetos sociais de novo tipo, com formatação mais horizontal, imbuídos de estratégia de empoderamento⁵⁵ dos atores sociais em seus territórios⁵⁶ para a emancipação ou construção de autonomia, pressupõem a existência de uma base democrática sólida.

Esta afirmação inspira-se no estudo de Putnam (2000) acerca da experiência no Norte da Itália, a partir da qual constatou-se que a cultura cívica é um instrumento para o exercício de uma cidadania com direitos e deveres iguais para todos, livres de relações verticais e de dependência, de mediações clientelistas e assistencialistas, baseada na reciprocidade, participação do governo e na confiança mútua. Putnam assinala que as associações locais têm papel crucial nas estratégias de desenvolvimento rural bem sucedidas, desde que sua gênese tenha emergência na iniciativa comunitária.

Entre as características das regiões não-cívicas figuram verticalidade nas organizações políticas, não envolvimento da população nas questões públicas, prevalência do interesse individual, associacionismo inexpressivo, corrupção como regra, favoritismo e dominação por parte dos poderosos, insatisfação, sentimento de impotência e exploração, governo ineficaz. Esta caracterização afeta o Sul da Itália, mas paradoxalmente, se aplicaria sem correr risco de inadequação à realidade do agreste semi-árido de Tobias Barreto. Para a construção das autonomias neste território há que se fomentar o engajamento cívico nas comunidades rurais para quebrar o estigma, por assim dizer, da sina de flagelados da seca, das calamidades sociais, das emergências e habilitar para um outro projeto de desenvolvimento.

⁵⁵ Processo de construção e reforço do papel central dos atores e grupos sociais, daí resultando um exercício ampliado e consistente dos direitos e deveres da cidadania (Krutman, 2004:74).

⁵⁶ Sobre o conceito de território considerou-se o que discorre o geógrafo Santos (2001:114) ao dizer que “o papel do lugar é determinante. Ele não é apenas um quadro de vida, mas um espaço vivido, isto é, de experiência sempre renovada, o que permite, ao mesmo tempo, a reavaliação das heranças e a indagação sobre o presente e o futuro. A existência *naquele* espaço exerce um papel revelador sobre o mundo.” Rafestin, citado em Haesbert (2002:30), completa a idéia com a visão de território como “o espaço social inscrito dentro das relações de poder.”

Este engajamento envolve o compromisso do poder público com seus cidadãos como via de mão dupla, o desenvolvimento de um tipo de liderança com incorporação da responsabilidade de atender ao interesse coletivo, estímulo à participação para consolidação da consciência e confiança social através da viabilização de projetos que reflitam qualitativa e quantitativamente mudanças concretas nos padrões de existência das populações.

Como diz o geógrafo Milton Santos (2001:141) em suas reflexões sobre o território “[...] esse é, também, um modo de insurreição em relação à globalização, com a descoberta de que, a despeito de sermos o que somos, podemos também desejar ser outra coisa.”

Entende-se ser este o papel central da Comissão Municipal no PIMC em Tobias Barreto, onde apenas ensaiou lançar uma semente, carente de ser sábia e laboriosamente cuidada, para germinar e dar bons frutos em solo tão árido, mas não estéril.

4.3 - O PIMC: um novo arranjo institucional ?

Na aridez do combate, travaram-se muitas batalhas. Políticas banhadas a rios de recursos públicos não foram capazes de aplacar a fome e a sede de educação, saúde, terra, trabalho, água, cultura, lazer, tecnologias, para os que ousaram nascer e viver no semi-árido. Estes parecem ter sido condenados ao minimalismo a que se lhes destinam as ações de políticas; que quando chegam, é para suprir minimamente as necessidades humanas básicas, como se a aridez daquela paisagem a tudo impregnasse.

Aqueles homens e mulheres saídos do combate à seca, com ela agora convivem, dialogam, manejam, tornam-se visíveis, numa licença ideológica orquestrada pelo Consenso de Washington com suas medidas de alinhamento dos países ‘em desenvolvimento’ ao neoliberalismo.

Já podem até ser ouvidos, se conseguem falar. Justo quando o valor dos seus corpos é dissipado, força de trabalho que não mais interessa ao capital, a não ser para o trabalho pesado, sazonal, em vias de extinção pela absorção de tecnologia, lhes é atribuído o papel de sujeitos. Sujeitos da própria sorte, de um mesmo destino, ‘ficar no seu lugar’. No cenário da globalização, as

alterações no padrão de acumulação capitalista, com a transnacionalização do capital, produziram mazelas que devem manter-se territorializadas.

Despida da cosmética conceitual da convivência com o semi-árido, a sabedoria do velho agricultor entrevistado descortina, a seu modo, a mística da seca: *“tem que agradecer o que Deus faz, mas que os homens façam por onde chegar coisa melhor para a gente.”*

Além da ICID (Convenção Internacional sobre os Impactos das Variações Climáticas) ocorreu também a 3ª Conferência das Partes da Convenção contra a Desertificação e a Seca (COP3), evento filiado às Organizações das Nações Unidas, realizado em 1999 na cidade de Recife, quando desencadeou-se o debate acerca da convivência com o semi-árido que deu visibilidade às questões da região e mobilizou setores da sociedade civil. Advém desse fórum o “Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-árido: um milhão de cisternas rurais” ou PIMC⁵⁷ tendo como marco referencial, a grande seca de 1994.

Da COP3 saiu também a estratégia de ação política dos movimentos sociais da região Nordeste sob a bandeira da Articulação do Semi-árido (ASA)⁵⁸ agregando, então, 60 entidades⁵⁹, com o objetivo de fortalecer o Programa de Convivência com o Semi-árido⁶⁰.

As políticas públicas para o Nordeste, sobretudo, para a região do semi-árido, após a Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas (ICID) e a ECO-92, passaram a ser alvo de uma mudança estratégica. Refletindo estas mudanças, a gênese do arranjo institucional do PIMC derivou da matriz do Projeto Áridas, que determinava uma “nova proposta de atuação do poder

⁵⁷ As informações sobre o PIMC foram coletadas no documento intitulado “Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-árido: um milhão de cisternas rurais” e “Declaração do Semi-árido: Propostas da Articulação do Semi-árido brasileiro para a convivência com o semi-árido e combate à desertificação”. Recife 26/11/1999, disponibilizado pelo Centro dom José Brandão de Castro através de José Adelmo Pires dos Reis, técnico responsável pela gestão estadual do Programa.

⁵⁸ A ASA está caracterizada na Carta de Princípios, em anexo, como “espaço de articulação política regional da sociedade civil organizada no semi-árido brasileiro”. Materializa-se na adesão de entidades e organizações da sociedade civil à Declaração do Semi-árido (26/11/1999) e à Carta de Princípios (02/08/2000), em anexo.

⁵⁹ Estas entidades estão proporcionalmente representadas na ASA: 59% de organizações comunitárias, 21% de sindicatos de trabalhadores rurais, 11% de entidades ligadas às Igrejas Católicas e Evangélicas, 6% de ONG's e 3% de cooperativas de trabalho.

⁶⁰ Em 2000, na cidade de Igarauçu-PE, foram elaboradas as premissas do Programa de Convivência com o Semi-árido tendo como norte a Carta de Princípios da ASA.

público visando estimular a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável no Nordeste brasileiro fiel aos princípios da ECO-92” (Gomes et alli, 1995:5).

Iniciado no final do governo FHC, com a transição do governo Lula, a partir de 2003, o P1MC foi incorporado à estratégia Fome Zero, com aporte de recursos do Ministério da Segurança Alimentar (MESA), FEBRABAN e mais recentemente, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), os recursos antes destinados somente à construção da cisterna, puderam ser aplicados em infra-estrutura e pessoal, dando condições de desenvolver melhor o trabalho.

Diante dos resultados alcançados pelo P1MC até agora, ao longo de 5 anos, a emblemática intenção de construir um milhão de cisternas no semi-árido brasileiro parece ter sido um mote para mobilizar as forças sociais da região em torno de ações de combate à pobreza, alimentar a crença de que há uma ação, ainda que mínima, do Estado na região através de políticas e conter a população naquele território. A tabela 16 demonstra que da meta física total almejada pelo Programa, foi atingido até o presente 8,23%, ou seja, foram construídas 82.362 cisternas em todo o Nordeste semi-árido entre 2000 e 2005 pelo P1MC.

Tabela 16

**Financiadores e nº de cisternas construídas
na região Nordeste pelo P1MC até 2005**

Financiador	Quantidade
MMA	501
ANA	12.743
DED	12
MDS	51.969
PETROS	4
SM-ABC	525
FEBRABAN	14.687
OXFAM	1.045
Doações (INCRA, ANEIAS, Comitato Italiano, FISP/PDHC)	876
Total	82.362

Fonte: CDJBC, 2005

A etapa de transição do P1MC, conforme informação de Adelmo Pires, gestor estadual, começou entre 2000 e 2002 com a instalação de 14 cisternas dispersas em alguns municípios do semi-árido

entre os quais Itabi, Porto da Folha, Monte Alegre e Graccho Cardoso, sendo coordenado pelo MOC/CETRA/SUDENE.

Parte das cisternas instaladas no município de Tobias Barreto corresponderam à etapa de transição do P1MC, executada no período entre 2001 e 2002, contando com recursos financeiros da Agência Nacional de Águas (ANA), órgão do Ministério do Meio Ambiente (MMA), totalizando, segundo informações passadas pelo gestor estadual, 42 cisternas. Havia previsão de instalar só na transição 12.400 cisternas no semi-árido, sendo complementada com a construção de mais 9.200 na etapa posterior, totalizando a meta final para o estado de Sergipe de 21.500 cisternas até 2007, compreendendo a articulação de diversos parceiros financiadores pela ASA.

No entanto, o Programa em Sergipe encontra-se na situação apresentada na tabela 17, em que evidencia-se que o maior percentual (69,87%) de recurso alocado no programa ainda é público, as entidades privadas participaram com apenas 30,12% do total dos recursos.

Tabela 17

Financiadores, valores financiados e nº de cisternas construídas pelo P1MC em Sergipe até 2005

Financiador	Quantidade	Valor Financiador (R\$)
MOC/CETRA/SUDENE DDS	14	-
ISBRALIT	50	-
MMA/ANA	293	258.505,84
MESA	474	470.280,00
FEBRABAN	243	230.400,00
OXFAM	427	381.600,00
MDS	652	691.120,00
Total Geral	2153	2.031.905,84

Fonte: CDJBC, 2005

A meta para Sergipe é construir, até 2007, 21.500 cisternas. Até agora contabilizou-se a construção de 2.153 cisternas em 8 municípios⁶¹, entre 2000 e 2005. Para serem construídas as 19.347 cisternas que faltam, em tempo hábil conforme a meta física, há de haver um investimento maciço do Estado, além da articulação de parceiros com disposição para investir alto no programa. Do contrário, há de se cumprir mais uma vez a saga das políticas de desenvolvimento

⁶¹ Além de Tobias Barreto, os municípios são: Monte Alegre, Canindé do São Francisco, Frei Paulo, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes, Gararu e Graccho Cardoso (ver tabela com financiadores e valores financiados em anexo).

para o Nordeste semi-árido que de tão ambiciosas não levam a termo os objetivos definidos, esgotando-se bem antes de alcançá-los.

Para demonstrar a relação de custo e benefício do P1MC, os dados sistematizados na tabela 18 possibilitam avaliar entre outros fatores que o total dos recursos aportados para o município de Tobias Barreto, que perfazem R\$ 157.242,46, em relação ao número de 860 beneficiários, resulta num custo de R\$ 182,84 por pessoa beneficiada, sob a garantia de funcionamento normal da cisterna durante, pelo menos, o período de 5 anos. O custo da construção de uma cisterna pelo governo estadual, no Projeto Santa Maria, segundo comparou o gestor estadual do P1MC, é de R\$ 3.906,03, quatro vezes maior que o valor no P1MC.

Tabela 18

Custo financeiro das cisternas por nº de pessoas beneficiadas em Tobias Barreto (SE)⁶²

Financiador	Quantidade de Cisternas	Nº de Pessoas Beneficiadas	Valor Financiado (R\$)	Valor Unitário da Cisterna (R\$)
MMA/ANA	108	540	95.285,16	882,27
FEBRABAN	35	175	33.184,90	948,14
MESA	29	145	28.772,40	992,15
Total Geral	172	860	157.242,46	2.822,56

Fonte: CDJBC, 2005

Em Tobias Barreto havia uma clara oposição entre a Comissão Municipal e o governo municipal agravada por um quadro político crítico com intervenção na Prefeitura baseada em denúncias de improbidade administrativa, o que concorreu para afastar ainda mais a possibilidade de parceria.

Para o Gestor Estadual, o P1MC cria uma cultura em torno de ONG's que atuam para o desenvolvimento sem comprometimento do programa., retirando o controle da política da água das mãos do governo municipal, que é nutrida por um tipo de dependência utilizada com fins eleitoreiros, o que para ele é um entrave:

[...]a postura dos políticos tradicionais, uma vez que o envolvimento do poder público local é nenhum. Há um interesse claro desses políticos em não apoiar. Há outros querendo se apropriar ou tentar minimizar a ação do projeto. O programa atinge os interesses eleitoreiros desses políticos tradicionais e introduz novas práticas e postura de políticas públicas que quebram a ação desses políticos.

⁶² O valor unitário da cisterna é aproximado e inclui materiais de construção, mão-de-obra, capacitação dos pedreiros, treinamento da população em gestão de recursos hídricos e mobilização da comunidade.

Os atores sociais responsáveis pela execução do programa no município, organizados na Comissão Municipal bem como a ASA, não deram conta da agenda política do Programa nos seus desdobramentos junto à população com articulação de políticas públicas, fortalecimento das organizações sociais no campo e construção de autonomias com a continuidade de ações.

A construção da autonomia das populações assentadas no semi-árido é atravessada por uma tradição secular de dominação, práticas assistencialistas e favores políticos, cujos resultados são o imobilismo, a subordinação e a passividade da população diante de suas próprias escolhas e de seu próprio destino.

O PIMC é uma política pública repactuada no paradigma da reforma do Estado, sob a égide das medidas preconizadas no Consenso de Washington, dos ajustes econômicos que culminaram no estado mínimo com transferência das ações de políticas públicas do Estado para a sociedade civil. Neste novo arranjo, a sociedade civil, via ONG's, emerge como ator de relevo na implementação do projeto de desenvolvimento social, sobretudo, das ações voltadas às populações pobres, atribuindo-se a cidadãos ligados a associações papéis inerentes ao poder administrativo, sob o pressuposto da busca de autonomia.

Ocorre que as próprias lideranças das organizações da sociedade civil carecem de incorporar os valores disseminados neste novo pacto rompendo com a cultura assistencialista e clientelista a que foram moldados. Devido ao caráter residual e compensatório das políticas geradas no cenário do ajuste econômico e da reforma do Estado evidencia-se sua insuficiência para o enfrentamento da imensa desigualdade social que atinge estas populações demandando uma política macroeconômica capaz de acoplar outras ações de políticas públicas para atendimento nas áreas de educação, saúde, emprego e renda, assistência social e infra-estrutura.

A gestão dos recursos financeiros captados para o P1MC, até 2003, foi realizada pela Diaconia⁶³, criando-se posteriormente a OSCIP⁶⁴ AP1MC (Associação Programa Um Milhão de Cisternas) unicamente para este fim, com duração restrita ao tempo do Programa, até 2007.

Em relação ao deslocamento do papel do Estado na implementação de políticas, os extratos sociais atingidos por esta alteração são as populações pobres, assentadas nas regiões geograficamente isoladas, onde proliferam-se doenças resultantes da infra-estrutura sanitária precária ou inexistente e em áreas onde é baixa a produção de alimentos, muitas vezes, por consequência da alta concentração da terra, ou seja, justamente aqueles para quem a ação estatal vem a ser mais imprescindível.

Atribuiu-se aos extratos socialmente excluídos um novo papel no processo de desenvolvimento. Além de demandantes de ações de políticas públicas, estes extratos, através das organizações da sociedade civil, pressupostamente representativas de seus interesses, passaram a atores na condução dessas políticas.

As próprias organizações da sociedade civil que atuam no território do agreste semi-árido de Tobias Barreto, alocadas na Comissão Municipal do P1MC, cujas práticas têm orientação assistencial, filantrópica e voluntária, demonstraram extrema carência de maturação de seu papel político como agente mobilizador, formador e articulador no processo de execução do Programa, requisitando a presença do Gestor Estadual, essencial, como animador no processo, conforme ficou claro nas entrevistas.

“a comissão atuava com maior força quando o gestor estadual estava presente. Do contrário, a participação da comissão ficava prejudicada, diminuía a presença dos membros.”

“Como é um trabalho voluntário, sem vínculo empregatício, não remunerado, não tem muito envolvimento por parte das pessoas”.

“Todos os representantes na comissão são do cursilho da cristandade. Sem o cursilho o trabalho que foi feito em Tobias Barreto não teria acontecido.”

⁶³ A Diaconia é uma entidade pertencente a Igrejas Evangélicas do Brasil, para ação social, que recebe ajuda de agências humanitárias da Suíça, Noruega, Suécia, Alemanha e Estados Unidos, sendo uma das entidades que compõem a ASA (www.diaconia.org.br).

⁶⁴ A partir de 2000, o P1MC contou com diferentes fontes financiadoras que foram se revezando no processo, tais como, Ministério do Meio Ambiente/Agência Nacional de Águas, Ministério da Segurança Alimentar, FEBRABAN e OXFAM. As premissas prospectivas do P1MC seguem o preconizado pela Agenda 21 produzida durante a ECO-92.

“O grau de organização dos movimentos sociais no campo em Sergipe é ainda muito frágil, falta pessoal disponível para uma ação efetiva. Esta fragilidade do papel social representado pelas entidades é de conteúdo financeiro, político e cultural”.
(falas dos gestores municipais e estadual)

O PIMC elegeu as populações pobres de áreas rurais isoladas do semi-árido sergipano⁶⁵, com difícil acesso à água como prioridade para atendimento, norteado por princípios⁶⁶ garantidores de direitos humanos, econômicos, sociais e culturais para produção de uma nova cultura política a partir do controle da água tendo em vista o desenvolvimento sustentável.

O dizer do gestor estadual do Programa evidencia que o Estado capturou os movimentos sociais articulados em ONG's pela via da captação de recursos financeiros com rebatimento sobre as políticas sociais estatais: *“uma política pública não pode ser implementada somente pelo Estado. A ASA⁶⁷ traz algo novo, a sociedade civil implementando política pública.”* Este passa a ser o eixo norteador das políticas a partir da década de 1990.

Se há por um lado, o desafio a ser superado com a quebra da cultura reproduzida pelo clientelismo político, nutrido pela ação de um Estado patrimonialista, em face do conteúdo emancipatório do Programa, que pretende fomentar uma nova cultura no âmbito das políticas públicas no contexto regional, por outro, não se verificou esforço no sentido de constituir redes capazes de articular o programa a outras políticas, conforme suas premissas prospectivas, para suprimento de outras necessidades básicas dessa mesma população tendo em vista atingir a elevação de seus padrões de existência e o desenvolvimento local.

⁶⁵ Para a seleção das comunidades a serem beneficiadas o PIMC priorizou indicadores como menor índice pluviométrico, menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), maior número de mulheres chefe de família, de crianças, idosos, pessoas deficientes, maior carência de água medida pelo critério de isolamento da comunidade, de acordo com o preconizado pela Conferência das Nações Unidas contra a Desertificação e a Seca.

⁶⁶ Estes princípios norteadores são: gestão compartilhada, parceria, descentralização e participação, mobilização social, educação-cidadã, direito social, desenvolvimento sustentável, fortalecimento social e transitoriedade (Programa, s/d:18).

⁶⁷ Informações sobre a ASA (Articulação do Semi-árido Brasileiro) foram obtidas através do Centro Dom José Brandão de Castro e no site www.Asabrasil.org.br, acessado em 08/12/2003. Atualmente a ASA congrega cerca de 750 entidades representativas dos mais diversos segmentos da sociedade civil. A organização da ASA, segundo os documentos consultados, foi provocada pelo Ministério do Meio Ambiente durante a COP3 em Recife-PE.

A profusão de ONG's, em face das multfragmentadas e complexas demandas sociais, tem mantido na construção de parcerias com organizações públicas e privadas, nacionais e internacionais, sobretudo para captação de recursos, sua principal estratégia de organização, antecedendo a própria mobilização de suas bases.

Assiste-se à subordinação das ONG's às determinações de programas que já chegam às localidades prontos, em acordo com a visão e as exigências de organismos multilaterais e internacionais⁶⁸, sem que a população tenha qualquer participação na sua definição, mas demandando seu engajamento no processo.

Partindo dos depoimentos dos entrevistados, percebe-se a participação das entidades na execução do PIMC em Tobias Barreto, de onde sobressai duas condições-chave, comuns no cenário dos movimentos sociais hoje: o voluntariado e a solidariedade. No caso em estudo, realçados pelo viés religioso, característica comum às entidades que formam a Comissão Municipal. Entre as 10 organizações, 6 são de caráter religioso-filantrópico.

Além disso, a frágil base organizativa destas entidades sucumbiu ao personalismo da representação, a qual faltou fôlego para desencadear o processo político de articulação, o qual o programa se compromete em suas metas. A participação limitou-se à pessoa do representante da entidade, em que conclui-se que suas bases, além de não haver incorporado os processos participativos, não enxergaram na experiência do PIMC uma conquista da cidadania, vindo a ser, nesta visão, mais uma política voltada para o problema da seca e da pobreza, como tantas outras. Esta participação é assim avaliada pelo gestor estadual:

“É uma realidade dos movimentos sociais em Sergipe a fragilidade da participação social, política, da representação, da gestão. Em Tobias Barreto as entidades deram conta da execução do programa, atingiu a meta. Em outros municípios não se conseguiu isto. Não há frequência de reuniões, colocam o PIMC como foco central das ações de forma equivocada. De forma geral, é frágil. Mas há municípios que para as exigências do programa dão conta”. (fala do gestor estadual)

⁶⁸ A Convenção das Nações Unidas contra a Desertificação e a Seca, a que está vinculado o PIMC, assinala a exigência de participação da sociedade civil em todas as etapas da implementação do programa, envolvendo-se nas ações de enfrentamento das causas da desertificação, de erradicação da pobreza, nos esforços de combate à desertificação e de mitigação dos efeitos da seca.

O perfil da Comissão Municipal⁶⁹ é totalmente urbano marcando a ausência de representação das comunidades rurais. Apenas o representante da Igreja Evangélica informou desenvolver práticas filantrópicas pontuais nas comunidades pobres da zona rural. A ausência, conforme o gestor estadual, é devido a existência da Comissão Local⁷⁰ no povoado com um representante das famílias e Associação de Desenvolvimento Comunitário.

Esta condição parece colocá-los em situação similar a dos definidores e executores de políticas governamentais, para quem o alcance das ações das políticas, pouco ou nada rebatem no seu extrato de classe, mas sim naquelas menos favorecidas, então beneficiárias.

Militância político-partidária e religiosa, trabalho voluntário, ação social e assistência mesclam-se e perpassam a intervenção das entidades da Comissão Municipal de Tobias Barreto no P1MC. Não cumpre a promessa de “substituição do assistencialismo por ações efetivas de desenvolvimento sócio-político-econômico”⁷¹, mas enseja uma etapa de construção de uma ação cívica mais forte, solta das amarras do clientelismo e do assistencialismo presentes na cultura política do Nordeste.

Ao falar das dificuldades enfrentadas durante a execução do Programa as respostas dos representantes na Comissão Municipal incidem sobre as questões que vêm sendo analisadas, pontuando:

”A falta de recursos para transporte e alimentação para realizar reuniões nos povoados fazendo a articulação entre a família e o órgão gestor;”
”A baixa atuação das entidades da Comissão Municipal;”

⁶⁹ Atendendo à proposta de gestão descentralizada da ASA, em Sergipe, foi formada a Comissão Estadual do P1MC composta pelo Centro de Assessoria e Serviço aos Trabalhadores da Terra D. José Brandão de Castro (CDJBC) - Entidade Gestora Estadual - Igreja Católica, Igreja Evangélica, Cáritas Brasileira, Associação Sergipana de Trabalhadores na Agricultura e um representante das associações comunitárias. O Comitê Municipal de Tobias Barreto é formado por 10 representantes, quais sejam: Igreja Evangélica Filadélfia, Clube de Mães, Conselho da Cristandade, Sociedade São Vicente de Paula, Rotary Clube, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Cáritas Brasileira, SENAC, Pastoral da Criança e Sindicato dos Lojistas, com um gestor municipal escolhido entre seus membros.

⁷⁰ No âmbito das comunidades beneficiadas, foi formada uma Comissão Local com representantes das famílias beneficiadas que ficam responsáveis pelo recebimento e guarda do material de construção e acompanhamento durante a construção das cisternas, como também, pela organização da confraternização após conclusão dos trabalhos na localidade.

⁷¹ Citado no documento Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-árido: um milhão de cisternas rurais, s/d:15.

”A pouca disponibilidade de tempo dos representantes das entidades na comissão Municipal para atuar no programa. Todos trabalham e na Comissão Municipal o trabalho é voluntário;”

”A dificuldade na mobilização para formar a comissão: para 20 convites apareciam 3 pessoas;”

”A mobilização das entidades para participar das reuniões;”

”A falta de acompanhamento pela Comissão Municipal.”

O Gestor Estadual do Programa evidencia os seguintes aspectos:

”A sociedade civil local é envolvida a partir do pressuposto de que estas entidades já atuam junto a estas famílias. O P1MC é isto, capacitação e cisterna, no processo, aprofunda as associações e as famílias. Trabalha-se mostrando que as organizações da sociedade civil podem se mobilizar para formular outros projetos, mas já se apropriando do conhecimento para não criar dependência. Potencializa a capacidade das organizações locais.”

Para os representantes da Comissão Municipal, os aspectos positivos do programa são:

”o benefício das cisternas para a população; a formação através dos cursos; o gerenciamento, não há desvios, há transparência na gestão financeira e na aplicação dos recursos”.

”a parceria para redução do custo da obra; entrosamento entre as organizações e estímulo à solidariedade. Cria um sentimento de socialização das coisas.”

”o custo da cisterna, o envolvimento das entidades da Comissão, o trabalho voluntário e solidário.”

”Tudo o que não há política municipal, governamental vai muito bem, por causa da ingerência destas instâncias.”

”O CDJBC deveria ter repassado o recurso para a Comissão Municipal que foi responsável pela execução do projeto, responsabilizando a comissão pela prestação de contas. Acredita que o governo deveria também repassar recursos para a comissão municipal.”

”A Comissão pode trabalhar mais, não ficar esperando, sente-se responsável e age sem que haja necessidade de interferência ou adesão do gestor estadual.”

”Os membros da comissão municipal passam a se sentir importantes por também estarem colaborando, sem que haja dependência do gestor estadual.”

”Envolvimento da comunidade com seus problemas sociais, como forma de baixar o custo da obra”

Amalgamando-se em políticas compensatórias, ações afirmativas e de inclusão social, as políticas, sob a égide do Estado mínimo, defrontam-se com o desafio do enfraquecimento político das organizações sociais de massa e a baixa organização dos extratos socialmente excluídos na contrapartida da necessidade de sua mobilização em vista da autonomia.

Os povoados situados em Tobias Barreto, fazem parte de uma região-problema, vulnerável, mas com potencial para alavancar seu desenvolvimento a partir da agricultura familiar, da pecuária, do artesanato e da confecção, dependendo de investimento através de linhas de créditos para empreendimentos populares, qualificação e profissionalização da produção artesanal,

disseminação do associativismo e inclusão tecnológica, para integração em nível local, regional e nacional, através de políticas articuladas de caráter interinstitucional.

CAPÍTULO V

CONSIDERAÇÕES FINAIS

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do presente estudo mostram um quadro do qual as políticas públicas emergem de um processo de transição, no caso do P1MC, remetendo a algo cujos contornos ainda estão sendo configurados, isto é, em construção. Os pactos e alianças políticas para garantia dos mínimos sociais iniciados na década de 1930 para transição da economia rural para a sociedade industrial, agora em refluxo, estão sendo definidos sob a égide das regras do mercado. As políticas públicas são mantidas à base da relação entre gastos e tributação requisitando lealdades dos extratos privilegiados da sociedade para com os segmentos mais destituídos, e neste sentido a atuação do Estado para o equilíbrio destas forças é vital. O aporte de políticas públicas que vem construindo o sistema de proteção social brasileiro parece não haver cimentado ainda este tipo de solidariedade.

Segundo as explicações dos responsáveis pelas políticas de governo, os ajustes econômico-financeiros são necessários ao equilíbrio das contas públicas no quadro da crise fiscal do Estado. Na medida em que serviam à estratégia de oxigenação da pesada burocracia estatal, nutriam a mística do enxugamento e da redução do gigantismo da máquina administrativa junto à opinião pública.

A década de 1980 culminou com a interrupção do fluxo de capitais externos que subsidiavam os rudimentos de um sistema de proteção social no Brasil com efeito sobre a erosão dos serviços públicos. No período de redemocratização, iniciou-se um processo de revisão do papel do Estado, espelhando no âmbito local, transformações que se davam em nível mundial traduzidas em termos como Estado-mínimo, descentralização e privatização.

No rastro desse redirecionamento, a transferência da responsabilidade do Estado incidiu sobre a mobilização da sociedade civil, via ONG's. Então capturadas pela oportunidade de alocar recursos disponibilizados por organismos multilaterais de cooperação nacional e internacional, e sobretudo, pelo próprio Estado, a pretexto de participação, as ONG's esvaziaram-se de um projeto próprio de construção de autonomia, agora apropriado pelas agências de financiamento.

A centralidade na captação de recursos remodelou os movimentos sociais, conformando a configuração das ONG's às determinações das agências de financiamento, cuja margem de autonomia deixada àquelas organizações, não permite sequer, a formulação dos seus próprios projetos de intervenção nos territórios onde atuam. Estes já chegam prontos, formatados a partir dos interesses das referidas agências e organismos que passam a definir as regras do jogo na perspectiva do que consideram como o melhor para o desenvolvimento das regiões pauperizadas de várias partes do mundo, entre as quais o semi-árido nordestino brasileiro é um foco.

Passaram a ser geradas políticas do tipo públicas não-estatais, numa configuração em que a noção de público é determinada pela natureza da intervenção, que não prescinde do controle estatal, contudo, sem que o objeto dessa mesma intervenção esteja subordinado ao monopólio do Estado. Eis a idéia em que se funda a reforma do Estado.

No caso do P1MC, a política de parcerias não tem suplantado uma eventual retirada total do Estado, arriscando a abrangência e a continuidade do Programa, ou mais que isto, parece ser a própria presença do Estado que atrai outras parcerias, sem a qual estas não estariam dispostas a assumir seu ônus. Desvela-se da natureza pública não-estatal que o maior aporte de recursos das políticas continua sendo público. Os recursos advindos do setor privado são provenientes de perdão fiscal, portanto, são recursos públicos.

Atrás dessa noção de público, em que dilui-se a obrigação do Estado frente ao tratamento das mazelas sociais produzidas e acirradas nos últimos tempos pela sofisticação perversa do capitalismo, o discurso da descentralização traz à tona o paradoxo de que se reveste o P1MC.

O véu da descentralização parece encobrir no P1MC as suas fragilidades, frente aos compromissos que assume com o Programa de Convivência com o Semi-árido e como política pública não-estatal fundada nos marcos da reforma do Estado.

A mística da descentralização das políticas públicas, desfocado o papel do Estado, sustenta-se na compensadora crença de que o jogo vale a pena, conforme evidencia-se nos depoimentos dos membros da Comissão Municipal, ao descrever os principais aspectos do que para lhes parece descentralização:

“a transparência na gestão financeira e na aplicação dos recursos”.

“a partilha para que diminua o custo da obra; entrosamento entre as organizações e estímulo à solidariedade. Cria um sentimento de socialização das coisas.”

“o custo da cisterna”

“o trabalho voluntário e solidário”

“administração dos recursos pela comissão o que dá autonomia”

“o CDJBC deveria ter repassado o recurso para a comissão municipal que foi responsável pela execução do projeto, responsabilizando a comissão pela prestação de contas”.

“a organização pode trabalhar mais, não ficar esperando, sente-se responsável e age sem que haja necessidade de interferência ou adesão do gestor estadual”

“os membros da comissão municipal passam a se sentir importantes por também estarem fazendo alguma coisa, sem que haja dependência do gestor estadual. Sente-se realizado por estar colaborando”

“envolvimento da comunidade com seus problemas sociais, como formas de baixar o custo da obra”

E os pontos negativos:

“o acompanhamento e a ausência de poder de decisão”.

“a comissão sentiu dificuldade na parte financeira, ajuda de custo para transporte e pequenas necessidades que surgem, em que muitas vezes a comissão tinha que arcar.”

“a comissão atuava com maior força quando o gestor estadual estava presente. Do contrário, a participação da comissão ficava prejudicada, diminuía a presença dos membros”.

“Houve desencontro de informação sobre os recursos disponíveis para ser aplicado nas despesas, até naquelas que não estavam previstas”.

A gestão de projetos sociais hoje com as ONG's evidencia o caráter ideológico subjacente aos mecanismos de participação disponibilizados pelo Estado, que mais escondem do que revelam sua insuspeitada face autoritária, em plena vigência da democracia. A participação passa a ser requisito, exigência, contrapartida, esvaziando-se de um conteúdo sócio-educativo. Deixa de ser escolha para ser imposição de atores externos ao processo.

O caso do PIMC não chega a se constituir descentralização, trata-se de transferência pura e simples de tarefas para fazer chegar um serviço a baixo custo para a população. Não há distribuição de poder, nem de recursos e nem transferência de responsabilidade. Portanto, não é descentralização. Até porque isto implicaria a participação do poder público municipal o qual ficou de fora do processo. A desconcentração cria a falsa idéia de descentralização do poder decisório. Como confirmam os depoimentos dos membros da Comissão a respeito da busca de parceria com o poder público municipal:

“A Prefeitura foi procurada, mas alegou que não tinha recurso para fazer caridade para a Igreja.”

“Buscou-se a Prefeitura e a Câmara, mas não consolidou a parceria. Há uma compreensão de que poderia ser usado para fazer oposição ao prefeito que chegou a comparecer a inauguração em Macacos, como não lhe foi dado espaço, entrou e saiu calado.”

“Tentou Prefeitura mas não houve interesse”.

“Tentou articular a Prefeitura que não se envolveu com o projeto, não demonstrou interesse. Para construir 6 cisternas em Mocambo era necessário 6 caminhões de areia que a

Prefeitura se negou a ceder, com isto a comissão se articulou com a comunidade para cobrir este custo.”

“Houve tentativa junto à Prefeitura para conseguir recursos mas sem sucesso.”

“Houve dificuldade por ser um trabalho voluntário.”

“Pelo menos que se saiba não foi buscado. A articulação ficou a cargo de outras entidades que eram ordenadoras de despesas.”

“Não houve facilidade de parceria em Tobias Barreto.”

As amarras do poder decisório às instâncias centrais de poder, via controle orçamentário do programa, produziu efeitos na seleção dos povoados a serem atendidos pelo PIMC, que diante da urgência em aplicar os recursos financeiros para prestação de contas a curto prazo com a iminência de devolução, incluiu-se o povoado Curtume, localizado às margens da rodovia SE-290 que liga Tobias Barreto a outros municípios, o que lhe dá fácil acesso a uma série de serviços, ferindo os critérios de seleção previamente estabelecidos e deixando de atender uma localidade mais isolada.

Não se verificou no município uma estratégia de inserção dos pequenos produtores familiares no setor produtivo e das lavradoras/bordadeiras na dinâmica da economia local, como pólo de confecções que é Tobias Barreto, para elevação da renda. As políticas de crédito atingem poucos produtores uma vez que a situação de pobreza da maioria não atende às exigências das agências de financiamento (Banco do Brasil e Banco do Nordeste do Brasil).

Os programas ‘contra’ às secas foram pioneiros na estratégia de atendimento às populações pobres de áreas isoladas do semi-árido, corroborando, muitas vezes, com o clientelismo do favor político e com a subordinação a interesses partidários, práticas materializadas nos recursos aplicados nas chamadas frentes de emergência do semi-árido, nos períodos de seca, utilizadas como objeto de manipulação política.

Em relação à geração de trabalho e renda, o PIMC trouxe melhorias para a população, que passou a destinar o que antes era gasto com água, a outras despesas. O tempo antes dispensado ao transporte de água, agora podia ser dedicado ao trabalho na roça. Para as mulheres, maiores responsáveis pela colocação de água na casa, representou descanso e mais tempo para se dedicar ao bordado e à costura, importantes atividades de complementação de renda na região. A geração de trabalho e renda, de fato, dependeria de articulações interinstitucionais mais amplas capazes de acoplar ações que subsidiassem a produção tanto

nas ocupações agrícolas, quanto nas não-agrícolas, atuando também sobre a inserção no mercado para elevação da renda.

Quanto à superação da pobreza e à introdução de alternativas para o desenvolvimento local, estas dependem de mudanças estruturais que envolvam ações na área da educação no campo para elevação de escolaridade e erradicação do analfabetismo, na saúde para controle das doenças mais comuns passíveis de serem evitadas através de ações preventivas que passam por ações básicas de saúde e de saneamento, inclusão tecnológica, acesso do pequeno agricultor familiar pobre ao crédito, incentivo aos cultivos viáveis e com acesso ao mercado, fortalecimento das organizações com efeitos sobre o crescimento da cidadania, a fixação das famílias na terra reduzindo o fluxo migratório.

No campo da participação, percebe-se o longo caminho a ser trilhado para romper com a cultura da dependência sedimentada no Nordeste através do assistencialismo e do clientelismo político. As próprias ONG's que atuam no campo do voluntariado e da filantropia têm este caminho pela frente. Aculturados todos por políticas que simplesmente eram despejadas nas localidades e recebidas passivamente, hoje se coloca a construção da autonomia. Isto significa a quebra de práticas seculares implicando em aprendizado. Não só para as populações pobres dos povoados, mas para lideranças e bases das entidades executoras das políticas.

A descontinuidade mostrou-se uma das principais causas do fracasso dos programas governamentais para enfrentamento da seca. O objetivo é sempre o mesmo: “dar condições ao sertanejo para enfrentar os períodos de estiagem”. Mudam-se apenas os nomes dos projetos e dos políticos. Daí, a ausência de mudanças na realidade.

O baixo custo da cisterna no PIMC, comparado ao custo de outros programas como já foi demonstrado, parece ter produzido uma relação de custo-benefício compensadora. Mas que, no entanto, considerando que de 25 povoados apenas 6 foram atendidos pelo programa, avalia-se que o seu alcance é bastante residual e limitado, inclusive pela dependência de parcerias.

Das 64 famílias visitadas apenas 3 informaram ter problemas de vazamento por rachadura na cisterna. Considerando a proporção, isto afasta a idéia de desperdício de recursos. Entre os

motivos para que algumas famílias não fossem atendidas pelo Programa, estão o telhado das casas, por tão pequenas, não comportavam as calhas para captação da água das chuvas, o chão extremamente pedregoso, não cedia à escavação para construir a cisterna, o terreno das casas era tão pequeno que não dava para construir mais nada e por último, alguns chefes de família se recusaram a assumir a contrapartida no programa com hospedagem e alimentação do pedreiro, além de efetuar a escavação. Diante disso, levar uma alternativa de solução para o problema da água em localidades tão pobres, com tantas adversidades e isoladas, em si, já tem seus méritos.

Pode-se considerar como custo social em favor do PIMC, seu mérito em afastar dois estigmas que marcam os diversos programas já desenvolvidos visando o desenvolvimento e cuja manipulação política deixou cicatrizes para a construção das autonomias no semi-árido. O primeiro deles, o símbolo da emergência no caso da seca, o carro-pipa, embora necessário nas secas, e segundo, a exposição e o tratamento das pessoas que habitam os ermos semi-áridos como flagelados da seca condenados àquele sofrimento como salvação. Os meios de comunicação, a política e os políticos nutrem e reproduzem esta mistificação. Contabiliza-se também como resultado positivo a manutenção das famílias no campo em melhores condições de subsistência pelo acesso à água.

O isolamento e a precariedade social vivida nos povoados exige pensar processos de inserção de forma ampliada nos espaços sociais regionais e nacionais a partir do investimento na valorização das potencialidades rurais agrícolas e não-agrícolas existentes, a exemplo dos bordados e confecções no caso de Tobias Barreto. A qualificação dessa vocação local através da elevação dos padrões de produção, investimento em tecnologia, qualificação de mão-de-obra, escolarização, valorização do associativismo fomentando a produção coletiva para um melhor retorno econômico e acesso ao mercado.

A dinâmica e a diversidade da realidade tratada neste estudo requer estratégias de intervenção articuladas, capazes de promover interações entre políticas que supram diferentes demandas e carências da população para elevação de seus padrões de existência em sentido amplo. Embora não havendo esgotado a análise política do tema dado a sua complexidade potencializada pelo cenário de transição, remetendo a um maior aprofundamento, intencionou-se subsidiar formuladores e gestores de políticas públicas que atuam no território

do semi-árido para pensar ações que fomentem interação, participação, compromisso, construção e fortalecimento de cidadania.

.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. O Leviatã Anêmico: dilemas presentes e futuros da política social. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, nº 1, p.7-32, jun 1989.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas: nº 14, p. 127-152, jun 2000.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de Diferenciação e futuro de fragmentação. *Revista de Estudos Avançados*. USP, v.11, nº 29, jan/abr 1997.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 51, fev 2003.

_____. *Estado Federativo e Políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

AZEVEDO, Fernando. Os Herdeiros da Escravidão: pensando a questão agrária hoje. Comentário à exposição de Tereza Sales In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org.). *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. São Paulo: Vértice, Recife: Fundaj, 1989.

BARRETO, Dílson Menezes. *A Construção do Desenvolvimento de Sergipe e o Papel do CONDESE (1964-1982)*. São Cristóvão: UFS, 2003 (Dissertação de Mestrado)

BARROS, Ricardo Paes, HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. Evolução Recente da Pobreza e da Desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. *Cadernos Adenauer 1: Pobreza e Política Social*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

BATISTA, Manoel Hora. *Projeto de Apoio às Famílias de Baixa Renda da Região Semi-árida do Estado de Sergipe – PRÓ-SERTÃO*. In: MOTA, Dalva Maria da et al. *Agricultura Familiar: desafios para a sustentabilidade*. Aracaju: EMBRAPA-CPATC, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as Conseqüências Humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOISIER, Sérgio. *Post-scriptum sobre Desenvolvimento Regional: modelos reais e modelos mentais*. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, nº 19, jun 1999

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. Tradução Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: Ed. 34, 1996.

BROSE, Markus (Org.). *O Aprendizado Prático com monitoramento e avaliação*. Um estímulo à reflexão. [S.I.: s.n.] , mar.20003.14 p. Disponível em <<http://www.markus.brose.nom.br/textos.htm>..Acesso em: 31 out.2003.

BRÜSEKE, Franz Josef. *O Problema do Desenvolvimento Sustentável* In: CAVALCANTI, Clovis (Org.). *Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

- BURSZTYN, Marcel (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- _____. (Org.). *Ciência, Ética e Sustentabilidade: desafios ao novo século*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2001.
- CAIDEN, G.; CARAVANTES, G. *Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento*. Caxias do Sul: EDUCS, 1988.
- CANDEAS, Alessandro Warley. Cultura e Desenvolvimento: em busca da humanização do crescimento econômico. In: BASTOS FILHO, Jenner et al. (Orgs.). *Cultura e Desenvolvimento: a sustentabilidade cultural em questão*. Maceió: PRODEMA, UFAL; Recife: Ed. Universitária UFPE, 1999.
- CARVALHO. Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o Regime Autoritário: discurso e prática do planejamento regional*. São Paulo: HUCITEC/SUUDENE, 1987
- CARDOSO, Fernando Henrique. *O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaio*s. 4. ed. São Paulo: Difel, 1979.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK-JQ*, 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- CAVALCANTI, Clovis (Org.). *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- _____(Org.). *Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- DECLARAÇÃO do Semi-árido. *Propostas da Articulação no Semi-árido Brasileiro para a Convivência com o Semi-árido e Combate à Desertificação*. Recife: ASA, 1999.
- DELGADO, Eduard. Cultura, Território Y Globalización. In: BARBERO, Jesús Martín; DE LA ROCHE, Fabio López; ROBLEDO, Ángela I. *Cultura Y Región*. Universidad Nacional de Colombia, s/d.
- DEMO, Pedro. *Cidadania Assistida e Cidadania Tutelada*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1995.
- DESENVOLVIMENTO Sustentável Solidário: debate conceitual e relatos de experiências. *Publicação da Escola de Formação Sindical da CUT/Nordeste*. Recife, 2000.
- DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.
- _____. Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, v.15. n.º. 4, out/dez 2001.
- DINIZ, José Alexandre Felizola (Org.). *Agricultura e Pequena Produção em Sergipe*. Aracaju: NPGeo/UFS, 1996.
- FAGNANI, Eduardo. Política Social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, Campinas, n.º 8, p. 183-238, jun 1997.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 51, fev 2003

FARIA, Vilmar Evangelista. Brasil: compatibilidade entre a estabilização e o resgate da dívida social. *Cadernos Adenauer 1: Pobreza e Política Social*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA nº.21, 2000.

FURTADO, Celso. *Em Busca de Novo Modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

_____. *O Capitalismo Global*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

GIDDENS, Anthony. *A Terceira Via: Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Tradução Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GOMES, Gustavo et alii. *Desenvolvimento Sustentável no Nordeste*. Brasília: IPEA, 1995.

_____. *Velhas Secas em Novos Sertões: continuidade e mudanças na economia do Semi-árido e dos Cerrados nordestinos*. Brasília: IPEA, 2001.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Os (des)caminhos do Meio Ambiente*. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

GUATTARI, Felix. *As Três Ecologias*. Campinas: Papirus, 1990

GUSMÃO, Paulo Pereira. Sistemas Municipais de Governo e Desenvolvimento Sustentável na Região do Semi-árido Brasileiro. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, nº.14, dez 1996.

HAESBERT, Rogério. Os Significados da Desterritorialização Contemporânea. In: *Territórios*. Programa de Pós-Graduação em Geografia UFF/AGB. Niterói, 2002.

_____. Identidades Territoriais. In: ROSENDAHL, Zeny. CORREA, Roberto. (Orgs). *Manifestações da Cultura no Espaço*. Rio de Janeiro: UERJ, 1999.

IANNI, Octávio. *A Sociedade Global*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. *O Colapso do Populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. *Estado e Capitalismo: estrutura social e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

KRUTMAN, Henriette Mariacy. *Fatores Críticos no Êxito da Gestão de Projetos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS)*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2004. (Tese de doutorado).

LEFF, Enrique. *Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis: Vozes, 2001.

LENHART, Gero; OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LIMA, José Fernandes de; NASCIMENTO, Afonso (Orgs.). *Fórum Pensar Sergipe: políticas setoriais*. São Cristóvão: UFS, 2000.

LOPES, Eliano Sérgio Azevedo. *Assentamentos Rurais e Desenvolvimento Local: dimensões econômicas e sócio-políticas e redes sociais no campo sergipano*. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2000. (Tese de doutorado).

_____. et al. (Org.). *Ensaio – Desenvolvimento rural e transformações na agricultura*. Sergipe: EMBRAPA Tabuleiros Costeiros/UFS, 2002.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. *Desenvolvimento e Mudança Social: formação da sociedade urbano-industrial no Brasil*, 2. ed., São Paulo: Editora Nacional, 1970.

MAGALHÃES, Antônio Rocha. *Um Estudo de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Semi-árido*. In: CAVALCANTI, Clovis (Org.). *Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MARTINS, Tereza Cristina Santos. *Questão Agrária e Questão Ambiental: um estudo do assentamento irrigado Jacaré-Curituba*. Universidade Federal de Sergipe, 2001. (Dissertação de Mestrado).

MATTAR, Fauze Najib. *Pesquisa de Marketing. Metodologia de Planejamento*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996. v.1

MELLO, João Manoel Cardoso de. *Conseqüências do Neoliberalismo. Economia e Sociedade*. IEUNICAMP. Nº 1, agosto 1992.

MELO, Ricardo Oliveira Lacerda de. *Diagnóstico do Pólo de Confecções de Tobias Barreto*. Aracaju: SEBRAE, 2002.

MENDONÇA, Jouberto Uchoa de ; CRUZ, Maria Lúcia Marques (Org.). *Sergipe Panorâmico*. Aracaju: UNIT, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa Social*. Petrópolis, Vozes, 1994.

MORIN, Edgar. *Ninguém Sabe o Dia que Nascerá*. Tradução Maria Leonor F. R. Loureiro. São Paulo: UNESP; Belém: UFPA, 2002.

MOTA, Dalva Maria da et. Al. *Agricultura Familiar: desafios para a sustentabilidade*. Aracaju: EMBRAPA-CPATC, 1998.

MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org.). *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. São Paulo: Vértice, Recife: Fundaj, 1989.

NOGUEIRA, Oracy. *Pesquisa social: introdução às suas técnicas*. São Paulo: CEN, 1977

- NETTO, José Paulo. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma Re(li)gião*. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A Nova Divisão Social do Bem-estar e o Retorno do Voluntariado. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n.º.73, p.75-100, março 2003.
- PINTO, Josefa Eliane Santana de Siqueira. *Os Reflexos da Seca no Estado de Sergipe*. São Cristóvão: NPGEU/UFS, 1997.
- PROGRAMA de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-árido: Um milhão de cisternas rurais – *PIMC*. Recife: ASA, 2000.
- PROJETO ÁRIDAS. *Síntese do documento apresentado ao Banco Mundial pelos Estados do Ceará, Bahia, Pernambuco, Piauí, Maranhão, Rio Grande do Norte para aprovação e financiamento*. Recife: SUDENE/DPG/AAP, fev 1994.
- PROJETO Integrado de Estudos do Semi-árido (*PIESA*). Aracaju: Universidade Federal de Sergipe/CODEVASF, 1991.
- PUTNAM, Robert D.. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Tradução Luiz Alberto Monjardim. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- REBOUÇAS, Aldo da C.. Água na Região Nordeste: desperdício e escassez. *Revista de Estudos Avançados*. USP, v.11, n.º 29, jan/abr 1997.
- REIS, Elisa. Reflexões Leigas para a Formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n.º 51, fev 2003.
- _____.;CHEIBUB, Zairo B.. Pobreza, Desigualdade e Consolidação Democrática. *DADOS Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 36, n.º 2, p. 233-259, 1993.
- _____. *Política e Políticas Públicas na transição Democrática*. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org.). *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. São Paulo: Vértice, Recife: Fundaj, 1989.
- REIS, Rute Santana. *Sertão Noroeste Sergipano: mudanças recentes e ação governamental*. Universidade Federal de Sergipe, 1991. (Dissertação de Mestrado)
- RICHARDSON, Roberto Jarry et al..*Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- RUDIO, Franz Victor. *Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica*. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.
- SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI In: BURSTYN, Marcel. (Org.). *Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALES, Tereza. *Os Herdeiros da Escravidão: Pensando a questão agrária de hoje*. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org.). *O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática*. São Paulo: Vértice, Recife: Fundaj, 1989.

SAMUEL, Ronne Carlos. *O Impacto dos Grandes Investimentos Públicos sobre o Município de Neópolis, na década de 80, sob a ótica de Desenvolvimento Sustentável do Projeto Áridas*. Departamento de Economia, UFS, 1996. (monografia)

SANTOS, Adelci Figueiredo. *Delimitação e Regionalização do Brasil Semi-árido*. Aracaju: UFS, 1992.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Milton. *Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SERRA, Rose M.. *Crise de Materialidade no Serviço social: repercussões no mercado profissional*. São Paulo: Cortez, 2000.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Movimentos sociais: um ensaio de interpretação sociológica*. 2. ed., Florianópolis: EDUFSC, 1987.

SILVA, Aldenor Gomes da. *Do rural ao local: os reflexos das políticas públicas nos "municípios rurais" do Nordeste*. In: WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel (Org.). *Globalização e Desenvolvimento Sustentável: dinâmicas sociais rurais no Nordeste brasileiro*. Campinas: Ceres/Unicamp, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). *O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Rosemiro Magno da. *Assentamento de Pequenos Produtores Rurais em Sergipe 1945-1992*. Aracaju: SEAGRI, 1996.

SILVA, Tânia Elias Magno da. Impactos Sócio-ambientais e o Futuro da Pesca Artesanal no Baixo São Francisco. *Revista Candeeiro*. São Cristóvão: ADUFS.SSIND, v.2., p. 45-51, mar 1999.

_____. *Irrigação, Desenvolvimento Rural e Meio ambiente: a ação da CODEVASF no Baixo São Francisco Sergipano*. In:_____; LOPES, Eliano Sérgio Azevedo (Orgs.). *Múltiplos Olhares sobre o Semi-árido Nordeste: sociedade, desenvolvimento e políticas públicas*. Aracaju: Fundação de Amparo à Pesquisa de Sergipe, 2003.

SOUZA, Celina. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2): 27-41, 2004.

_____. "Estado do Campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº 51, fev 2003.

STEIN, Rosa Helena. Capital Social, Desenvolvimento e Políticas Públicas. *Serviço Social e Sociedade*. nº 73, março 2003.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O Local e o Global: Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo, Cortez, 2001.

TOLMASQUIM, Maurício Tiomno. *Economia do Meio ambiente: forças e fraquezas*. In: CAVALCANTI, Clovis (Org.). *Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

TONNEAU, Jean-Philippe. *Desenvolvimento Rural Sustentável: novo paradigma ou velhas questões* In: WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel (Org.). *Globalização e Desenvolvimento Sustentável: dinâmicas sociais rurais no Nordeste brasileiro*. Campinas: Ceres/Unicamp, 2004.

TOURAINÉ, Alain. *Poderemos Viver Juntos ? Iguais e Diferentes*. Tradução Jaime A. Clasen e Ephraim F. Alves. Petrópolis: Vozes, 1999

VARGAS, Maria Augusta Mundim. *A Natureza Sertaneja das Políticas de Desenvolvimento – Sertão Sergipano do São Francisco*. Universidade Federal de Sergipe, 1988. (Dissertação de Mestrado).

_____. *Desenvolvimento regional em Questão: o Baixo São Francisco Revisitado*. Rio Claro, 1999 (Tese de Doutorado)

_____. Sentimentos da Natureza: Recortes de Práticas do Nordeste Brasileiro. In: *IX Encontro de Estudos Regionais da AGB/Seção Aracaju, Artigo*, set.2003.

ANEXOS