

CAPÍTULO III

A QUESTÃO NORDESTINA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO.

A região Nordeste do Brasil é formada por nove Estados (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia). Possui uma extensão territorial superior a 1,5 milhão de km² e uma população que ultrapassa os 47 milhões de habitantes . A geografia da região é composta por um quadro físico e socioeconômico bem diversificado.

Do ponto de vista ambiental, cerca de 1,1 milhão de km² do espaço nordestino está incluído no Polígono das Secas, região marcada pela irregularidade têmporo-espacial das precipitações pluviométricas e onde predomina o bioma da caatinga. Caracterizam ainda este espaço, temperaturas elevadas (média de 26° C), insolação anual estimada em cerca de 3.000 h, o que ocasiona acentuados índices de evapotranspiração (em média, cerca de 2.000 mm/ano), podendo atingir, em algumas regiões, cerca de 7,0 mm/dia. A geologia nordestina é dominada em 70% por rochas cristalinas, o que dificulta o armazenamento e utilização da água subterrânea, além de originar solos pouco profundos, pobres em matéria orgânica e uma rede hidrográfica constituída, predominantemente, por rios temporários (SUASSUNA, 2002).

A Região Nordeste continua sendo um grande desafio nacional face à sua elevada dívida social. Possuindo apenas um terço da população brasileira, o Nordeste responde por 55% dos analfabetos do País, igual número de indigentes e 45% das famílias com rendimento *per capita* inferior a meio salário mínimo. Neste espaço, a seca continua sendo um problema social agudo, fazendo com que quase toda a população de trabalhadores rurais e pequenos produtores busquem os programas assistenciais do Governo a cada estiagem (ARAÚJO, 1995).

Tais especificidades, dentre muitas outras, transformaram o Nordeste em alvo de ações planejadas por parte do Poder Central, visando minimizar esses graves problemas. Grande parte dessas ações tinha como foco o meio rural, que, pelas suas fragilidades de caráter ambiental, econômico-social, científico-tecnológica e político-institucional,

demandavam ações e políticas públicas urgentes e específicas no combate à miséria e suas implicações.

3.1. Trajetórias das intervenções governamentais no Nordeste

As intervenções governamentais no Nordeste, postas em prática desde o Império até a década de 1940, referem-se às ações casuísticas e mal planejadas de combate às secas. Acreditava-se, então, que o problema seria resolvido pela simples acumulação de água no território afetado pela precariedade das chuvas. Este período foi denominado pelos historiadores como fase da “solução hídrica”.

Estas iniciativas ganham maior destaque a partir de 1909, quando o Presidente Nilo Peçanha criou a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), posteriormente designada de Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS - 1919) e Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS - 1945), destinada a construir obras que possibilitasse o armazenamento de água para enfrentar a estiagem. Trata-se da montagem de uma infraestrutura considerada de fundamental importância para impulsionar a economia, como a construção de estradas, açudes e poços. A partir da década de 1960, deu-se maior impulso à agricultura irrigada, com o intuito de promover o abastecimento dos centros urbanos que cresciam em ritmo acelerado.

Segundo Hall (1978), embora a adoção da irrigação como estratégia anti-seca tenha sido proposta desde 1890, o DNOCS só resolveu adotá-la realmente nos fins dos anos de 1960. Existiram, segundo este autor, pelo menos duas razões para isso: dominado por engenheiros, o órgão media seu sucesso pela quantidade de água acumulada nas represas e adotar a irrigação em grandes áreas exigiria a expropriação de terras de latifundiários, pessoas com as quais o órgão mantinha estreitas relações. Somente depois da criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por ocasião da grande seca de 1958, é que o DNOCS se viu pressionado a alterar sua política de priorizar a construção de açudes. Além disto, o órgão tinha a prerrogativa de executor das políticas gestadas pela SUDENE. Não faz parte da história desse órgão, portanto, pensar numa política de desenvolvimento regional capaz de transformar a situação de pobreza do nordestino.

Sampaio et. al, (1979) consideram que a intervenção governamental no Nordeste, no período anterior à criação da SUDENE, é fragmentada e desordenada: cada órgão ou instituição agia de forma isolada, caracterizando uma ação paliativa do governo nas épocas de crise, ou seja, “a ação governamental mais reagia a situações de crise, e o fazia tipicamente

criando novos órgãos, do que se antecipava a estas, buscando reforçar a economia regional” (op. cit. p.35).

Oliveira (1981) traduz a ação do DNOCS como um dos mecanismos, utilizados pelas classes dominantes do Nordeste, capazes de promover a acumulação primitiva do capital. Utilizando-se dos recursos do Estado, com formas de financiamento generosas, para a implantação de obras de açudagem nas suas propriedades, os latifundiários tomaram o Estado como refém. Esta engrenagem de controle do Estado garantiu, por longos anos, o poder político dessas oligarquias. O caso do Ceará, que manteve o controle do DNOCS e onde está situada a sede do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), instituição de crédito criada especificamente para atender à Região Nordeste, ilustra bem esta situação. Deve-se levar em conta que, sozinho, o Estado cearense é, de longe, o possuidor do maior número de açudes construídos no Nordeste. “Falar do DNOCS no Ceará era o mesmo que falar da oligarquia e vice-versa”, conclui Oliveira (op. cit., p.56).

Bursztyn (1984) assinala que a implantação de perímetros irrigados representa a adoção de uma estratégia inédita de intervenção estatal no Nordeste. Antes, o paternalismo do Estado limitava-se à socialização dos custos dos investimentos em infra-estrutura dos coronéis; agora, as ações estariam voltadas para promover a modernização capitalista na região, mediante o estímulo à produção em larga escala para o mercado e a implantação de uma nova mentalidade empresarial entre os pequenos produtores. A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) comandaria o patrocínio da grande produção capitalista no Vale do São Francisco, hoje importante pólo frutícola e vitrine das políticas públicas para o semi-árido. Ao DNOCS, até então voltado para a construção de obras, competiria criar e gerenciar projetos de assentamento e produção agrícola de tamanho familiar, transformando pequenos agricultores em produtores capitalistas. Neste caso, o paternalismo, combinado com grandes doses de autoritarismo, deveria promover mudanças então “inexistentes ainda na estrutura social e econômica arcaica do Nordeste” (op. cit. p. 81).

Nova mudança de rumo nas políticas públicas voltadas para o Nordeste acontece com a criação do BNB, em 1952, com atribuições de banco de desenvolvimento regional. Em seguida, surge o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) voltado para a produção de estudos que orientassem e permitissem maior eficiência das políticas de desenvolvimento do referido banco. Oliveira (1981) coloca em dúvida a capacidade do BNB de estimular o desenvolvimento regional, por diversas razões, entre elas o fato de o banco operar com as mesmas taxas de juros do Banco do Brasil, uma organização bem mais sólida, e

estar preso a recursos orçamentários. Por último, o autor coloca que, como as demais instituições cooptadas pelas classes dirigentes da região, “o BNB pode ser considerado ainda como a última instituição estatal capturada pela oligarquia agrária algodoeira-pecuária do Nordeste” (op. cit. p. 95).

Nos anos 50 do século XX, a expansão industrial comandada pelo capital oligopolista traz substanciais modificações à organização espacial do Brasil, intensificando as relações entre as suas diversas regiões. Neste momento, torna-se evidente o atraso relativo do Nordeste no contexto nacional. Sob o comando de Celso Furtado, surge nesta época o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que inverte a tese tradicional ao afirmar que seca não era a causa do atraso do Nordeste, mas consequência da fragilidade sobre a qual a economia nordestina estava assentada. Características singulares como estrutura produtiva arcaica, acentuada concentração fundiária e de renda, forte povoamento, entre outras, vão ser vetores de uma crise que se acumula há séculos no espaço nordestino. Uma das propostas centrais do relatório do GTDN era estimular a industrialização do Nordeste, com o intuito de superar as velhas bases da economia agroexportadora da região (ARAÚJO, 1995).

Para atingir este objetivo, foi criada a SUDENE no governo de Juscelino Kubitschek (1955-60). Costuma-se atribuir a esse período como uma das fases mais expressivas da política desenvolvimentista já concebida no País. Caberia à SUDENE, na visão de Ianni (1986), uma função tanto política quanto econômica. Em virtude da mobilização das ligas camponesas, é esse órgão que tentará reduzir as tensões e conflitos crescentes no Nordeste Oriental. Como estímulo à economia regional, o novo órgão deveria estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste, assim como supervisionar, coordenar e controlar a execução de projetos federais para a região. Finalmente, este órgão deveria executar, diretamente ou através de convênios, os projetos de desenvolvimento que lhes fossem atribuídos.

Ianni (op. cit.) afirma ainda que, a partir de 1964, com os governos militares, inicia-se a época dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). A questão regional perde força diante da lógica da centralização política inserida no bojo do processo de planejamento. Por outro lado, sem a mística da região, a SUDENE sofre um expressivo esvaziamento, limitando sua ação praticamente à administração de incentivos fiscais e à coordenação de alguns programas de desenvolvimento regional.

Pires (1990) enfatiza que, após a criação do Grupo Executivo de Irrigação para o Desenvolvimento Agrícola (GEIDA), no final da década de 1960, inicia-se um novo estilo de planejamento, articulando diversas esferas de poder, como a criação de programas especiais, a exemplo dos de irrigação e distribuição de terras. Surge daí a política de implantação de perímetros irrigados públicos e privados. A implantação de projetos de irrigação pelo DNOCS, na década de 1970, seguiu os princípios do planejamento rural integrado, sendo que a intervenção estatal ia da concepção até o funcionamento (operação) do projeto, durante toda sua vida útil. O governo deteve-se fundamentalmente na implantação de perímetros públicos puros até 1986, quando foi criado o Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE). Nos perímetros públicos, a exploração era, em geral, feita por pequenos parceleiros, cuja área irrigável do lote variava de dois a oito hectares, sob o regime de mão-de-obra familiar. Com o PROINE, o governo tencionava repassar, para a iniciativa privada, parcelas de terra para irrigação com maiores dimensões.

Palheta (1991), analisando em ordem cronológica as políticas públicas de irrigação no Nordeste, aproxima-se bastante das considerações levantadas por Hall (1978). Destaca que existe um enorme hiato entre o discurso e a prática das políticas públicas voltadas para o Nordeste. Com o propósito de elevar a produção nos perímetros irrigados, estas políticas públicas acabaram por beneficiar grandes proprietários e provocar a miséria. São soluções paliativas advindas de planos mirabolantes e projetos de irrigação ambiciosos e equivocados, tornando-se um “engodo para muitos e benefícios para poucos”. Para a autora, uma política adequada à região deveria promover a reforma agrária com desapropriações e distribuição de terras, assistência técnica e crédito acessível capaz de promover a desestabilização do poder político dos grandes proprietários.

Silva (2001), ao estudar os aspectos sócio-econômicos da bacia do Rio Piranhas, na Paraíba, destaca que os principais problemas dos perímetros irrigados são: a) a expulsão de pequenos proprietários, o que evidencia a pouca ou nenhuma preocupação social dos projetos; b) falta de capacitação dos colonos; c) gerenciamento rígido do DNOCS, marcado pelo paternalismo; d) dependência das redes tradicionais de comercialização; e e) ônus da administração estatal, porque a cobrança da água não gera recursos suficientes para cobrir as despesas. Conclui a autora que os perímetros irrigados podem ser privatizados, mas continuam nas mãos do grande capital. Recomenda que seja praticada a irrigação em pequena escala por possibilitar o reforço da propriedade sertaneja, além de fixar a população no campo.

Deduz-se, portanto, que a raiz da questão nordestina é fundamentalmente política. O planejamento das ações, as decisões, assim como a propriedade do solo e dos demais recursos naturais, são domínios e atribuições das classes dominantes, evidentemente os mais beneficiados pelas políticas públicas de irrigação ali executadas. Com o modelo político que o Brasil possui, ainda influenciado pela aristocracia rural e agrária, nenhum governante teria interesse em contrariar grupos tão poderosos em favor dos mais pobres. Reconhece-se que ações de tal envergadura eram impossíveis de serem realizadas unicamente pelo DNOCS. Nem mesmo a SUDENE, com todas as suas prerrogativas de órgão de desenvolvimento regional, conseguiu desvencilhar-se deste jogo político. Na verdade, a instituição tornou-se uma arena onde esses embates eram mais visíveis, mais concretos. Sob o pretexto de reduzir a pobreza e proporcionar o desenvolvimento regional, as ações da SUDENE acabaram favorecendo a parcela da sociedade melhor preparada para defender seus interesses. Isto ocorreu, principalmente, quando o Estado intervencionista era capaz de empreender grandes obras.

Franco (2002) lembra que as políticas públicas, ou mais especificamente, as políticas governamentais são, na verdade, políticas privadas, tanto na fase de elaboração quanto de execução, avaliação e até fiscalização. Areladas aos interesses clientelistas, corporativos ou de poderosos grupos econômicos, as práticas políticas visam, sobretudo, o monopólio do que é público. Logo,

Todos ou quase todos os programas estatais de combate à pobreza, independentemente dos desejos de seus formuladores, estão desenhados para manter a pobreza, para alimentar continuamente a cadeia vertical de subordinação e favores pelos quais se exerce o clientelismo. (FRANCO, 2002, p.58)

Combater a pobreza, conclui Franco (2002, p.60), “é fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades de satisfazer necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida”.

Nos dias atuais, o surgimento da proposta do desenvolvimento sustentável coincide com o momento em que o papel do Estado na economia foi duramente questionado pela política neoliberal dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Sem recursos financeiros para estimular o desenvolvimento econômico, o Estado adota o discurso do empreendedorismo, do desenvolvimento local sustentável, da gestão dos recursos naturais, como a única alternativa que lhe resta. Agora são os pobres, as comunidades de baixa renda, os pequenos agricultores que, mesmo não possuindo capital humano ou técnico-educacional de monta, devem tomar para si a tarefa de desenvolver-se e desenvolver o País. Com pouca ou nenhuma ajuda, seja governamental ou privada, devem os pobres construir um Novo País que centenas de burocratas e de planejadores não conseguiram colocar em marcha. De onde é possível ainda, para estes grupos sociais, retirar forças, capital financeiro e humano para esta tarefa tão grande quanto utópica, se para eles pouco restou? Será que o setor primário da economia ainda é capaz de, sozinho, absorver e impulsionar, tanto a mão-de-obra excedente quanto os problemas da economia brasileira de hoje?

3.2. A política de recursos hídricos para o Nordeste.

Represar rios, escavar poços e controlar estoques de água, é uma das estratégias mais antigas de dominação. Existem registros de poços escavados e protegidos por muralhas na Mesopotâmia há cerca de 8 mil anos a.C. O controle de rios foi a base do poder na Mesopotâmia há 4 mil anos a.C.; no Egito há 3,4 mil anos a.C. e na China há 3 mil anos a.C.. Nos dias atuais, o conflito mais grave pela água envolve israelenses e palestinos, cujos estoques hídricos têm que ser usados após acordos com a Jordânia, Síria, Líbano, Egito e Arábia Saudita. O controle de Israel sobre a Palestina inclui as áreas de recarga de aquíferos já intensamente exploradas. De uma relação de dez países mais pobres de água estão incluídas sete nações árabes (REBOUÇAS, 1999).

O vocábulo açude vem do árabe as-sadd ou as-sudd, que significa represar água, resquício da influência moura sobre os colonizadores portugueses do Nordeste do Brasil. Lagos e represas correspondem a importantes estoques regulares de recursos hídricos que podem ser submetidos a operações de gerenciamento racional. Além disso, o represamento tem grande importância como mecanismo regularizador do regime torrencial dos rios das regiões áridas e semi-áridas. Embora seja uma prática muito antiga, a sua disseminação só atingiu escala global nas últimas décadas (MOLLE, 1994; CUNHA, 1996; REBOUÇAS, 1999).

O espaço brasileiro destaca-se no cenário mundial como possuidor de uma das mais densas redes hidrográficas do globo e por conter 12% das reservas de água doce existente no planeta. Contudo, o problema do abastecimento é dos mais graves, causado não

só pela irregular distribuição geográfica deste recurso, como também pelo elevado crescimento do consumo em áreas localizadas e pela degradação da qualidade das águas em níveis insuportáveis (REBOUÇAS, 1999).

Como exemplos das situações aqui colocadas têm-se a Amazônia, com população reduzida e grande disponibilidade hídrica e o Nordeste brasileiro, reconhecido por sua limitada disponibilidade de água em função da sua irregularidade pluviométrica, dentre outros fatores. Já a Região Sudeste possui a maior aglomeração populacional do Brasil, exigindo estoques cada vez maiores de água limpa, num espaço onde o processo de industrialização e urbanização foi feito às custas da conspurcação dos corpos líquidos, como o rio Tietê.

A construção de açudes como suposta solução para o problema das secas e dos seus desdobramentos no Nordeste brasileiro vem sendo encetada desde o século XIX. Após a grande seca de 1877, que durou três anos e causou grande comoção e mortandade de nordestinos, muitas foram as propostas de leigos, políticos e especialistas na busca de soluções para o problema. Muitas destas contribuições agregaram novos conhecimentos e visões racionais da chamada questão nordestina. Outras, por serem no mínimo exóticas, fazem parte do folclore que mais confundem do que colaboram para um equacionamento final do drama nordestino (CAMPOS & STUDART, 2003).

Euclides da Cunha (1996), autor de “Os Sertões”, cita o Instituto Politécnico do Rio de Janeiro, como o nascedouro das mais diferentes propostas para combater a seca. Após a grande seca de 1877, o corpo técnico desta instituição sugeriu:

...luxuosas cisternas de alvenarias; miríades de poços artesianos, perfurando as chapadas; depósitos colossais, ou armazéns desmedidos para as reservas acumuladas; açudes vastos, feitos cáspios artificiais; e por fim, como para caracterizar bem o desbarate completo da engenharia, ante a enormidade do problema, estupendos alambiques para a destilação das águas do Atlântico!

O que talvez o erudito engenheiro não soubesse é que todos estes ‘desbarates’ devem compor parte das soluções. Todas as medidas e soluções devem ser consideradas e, uma vez comprovada a sua eficiência, devidamente adaptadas a um dado espaço. Deve-se considerar ainda a viabilidade técnica, política, econômica e ambiental de cada proposta. Como a região nordestina é composta de paisagens diversificadas, não se deve considerar que apenas uma solução seja capaz de resolver todos os problemas, indistintamente.

Para Guerra (1981), entusiasta da açudagem, o açude representa “o grande esteio da economia mixta (sic) do sertão”, porque não se pode pensar na existência humana e em sociedades, sem o precioso líquido. Diante do dilema nordestino de seca ou inundação, cabe ao homem atenuar os efeitos de uma e de outra. Atribui à nossa pouca experiência em irrigação o retardamento do progresso regional, somando-se a isto o fato de os açudes serem mal aproveitados.

Sternberg (1982) trata a seca não como “um acontecimento apenas físico, mesológico, mas também humano e social”. Chama a atenção da participação do homem no processo de destruição da Natureza, atribuindo importante papel à prática de técnicas inadequadas de agricultura como responsáveis pelo arraste da fina película do solo sertanejo, ao mesmo tempo que concorre para a redução da capacidade de armazenagem de água no solo. Considera que a açudagem por si só, ou o reflorestamento, idéias em voga na época, não resolveriam integralmente o problema da seca. Cita o trabalho de Moacir Brito de Freitas como modelo de uso racional dos recursos naturais. Esse empresário-agrônomo conduziu experiências de manejo de solo e água visando aumentar o rendimento de tomateiros no Município de Pesqueira, em Pernambuco (LEPRUN, 2003; FREITAS, 2003). Sternberg criticou inclusive o sistema de arrendamento adotado pelo DNOCS, ao qual denominou de contra-senso, pois o mesmo eliminava a propriedade individual e particular. Alegava ainda que o contrato vigente de um ano, à época, não apenas penalizava o arrendatário como inviabilizava a adoção de práticas racionais de cultivo.

Feio (1982) tem suas propostas colocadas no âmbito das idéias exóticas. Em breve excursão pelo semi-árido, nos anos de 1950, este pesquisador português propõe duas saídas para a questão nordestina: a construção de açudes para promover a irrigação e a imigração de nordestinos (excedentes) para outras regiões. Chegou a afirmar que “se querem fazer açudes para auxiliar os nordestinos que façam, mas não no Nordeste semi-árido”. Este autor chega a propor o norte de Goiás, hoje Estado do Tocantins, como o local ideal para fixar os nordestinos, além do que a construção de uma estrada até o norte goiano custaria menos que a construção e manutenção de um açude. Embora estranha num primeiro momento, esta última idéia foi retomada pelo documento do GTDN, redigido por Celso Furtado nos anos 50, sugerindo a colonização do oeste maranhense. Depois de divagar sobre os custos das obras e o problema da salinização dos solos causada pelos açudes, condena as pequenas obras por não comportarem irrigação em larga escala, e as grandes por serem subaproveitadas.

Sternberg (1982) é o mais lúcido dentre os autores acima citados que escreveram na década de 1950, como Otto Guerra e Mariano Feio. Possui uma visão abrangente, moderna e ousada para a época. Antecipa em pelo menos três décadas, a proposta integradora de compreensão do meio ambiente e dos problemas da região Nordeste. Mesmo sendo geógrafo, como Feio, Sternberg procura conciliar em seu discurso “Natureza e Sociedade”, os dois elementos fundamentais na composição do espaço geográfico.

Para Almeida (1983), a exemplo de Sternberg, a pequena barragem apresenta-se não como uma solução definitiva, mas como um “fixador providencial”, pois sua multiplicação corresponde a grandes barragens, com a vantagem de apresentar menor custo, além de permitir o aproveitamento da várzea, produzir o peixe e matar a sede do gado. Propõe que o DNOCS facilite a construção das represas, que deve deixar de ser manual, fornecendo as máquinas, tendo em vista o custo das mesmas. Além do açude, sugere a reforma agrária e a educação do homem nordestino como mecanismo de prevenção contra as estiagens.

Diversos autores, em épocas diferentes, produzem um apanhado das soluções propostas para a seca nordestina. É o caso de Andrade (1981) e Domingos Neto & Borges (1987) que levantam, com objetivos diferentes, as principais proposições para resolver ou amenizar o problema da estiagem. No primeiro caso tem-se a visão agrônômica, preocupada com a produção de alimentos para uma população em crescimento. No segundo caso, tem-se a visão de cientistas sociais, um historiador e um economista, preocupados em desvendar principalmente a arena política em que a questão nordestina se desdobra no espaço piauiense.

Molle (1994) recupera o histórico das intervenções estatais no Nordeste pelo viés do hidrólogo. Considera que acumular água é muito importante. Não interessa se em pequenos ou grandes reservatórios, poços ou cisternas. Mais importante é possuir uma política de água, combinada com a difusão de técnicas em diversas escalas, que consiga tornar o recurso hídrico acessível a todos. Dificuldades de ordem natural (como rios temporários ou recursos hídricos de difícil exploração) e razões humanas (fraca densidade demográfica, técnicas rudimentares e individualismo marcante) somadas ao isolamento geográfico e a dominância de poderes arcaicos locais têm impedido o sucesso das políticas públicas para o Nordeste. Economia claudicante (escassez de crédito e precariedade de mercados), situação socioeconômica precária (baixo nível educacional, poderes oligárquicos locais e estrutura fundiária injusta, entre outros fatores) concorrem para tornar a agricultura uma atividade de risco. No entanto, na base de tudo, persiste o problema fundamental do acesso à terra, para o

qual o autor não sugere caminhos, talvez por uma razão ética de profissional estrangeiro a serviço do governo brasileiro.

Para Andrade (2004), no Brasil, o Estado tem sido o principal protagonista do processo desenvolvimentista. Marcada pelo clientelismo e patrimonialismo, esta intervenção trouxe um desenvolvimento concentrado em algumas regiões e para classes mais favorecidas. No Nordeste, a atuação estatal foi marcada pela aplicação de políticas públicas pontuais “em sua grande maioria voltadas para a manutenção de uma estrutura agrária baseada no latifúndio, num contexto de escassez de recursos hídricos”.

Campos e Studart (2003), com uma visão eminentemente hidrológica e com caráter normativo, tratam de conceituar o fenômeno da seca e suas várias vertentes (climática, hidrológica, edáfica e social). Em seguida, analisam superficialmente as diversas soluções que a literatura registrou de mais importantes ou de mais curiosas. Ao tratar da açudagem, por exemplo, os citados autores limitam-se a reproduzir e concordar com Otto Guerra que, escrevendo nos anos 1950, defendia o uso público das águas das represas.

Como área suscetível ao fenômeno das secas periódicas e com imensa carga dramática que a acompanha, o poder decisório no Nordeste sempre esteve sob o controle das oligarquias estaduais. O drama das secas passou a ser um instrumento a mais de sua perpetuação no poder. Nos discursos oficiais, de forte conteúdo determinista, a solução do problema sai da esfera dos homens e passa para o domínio do divino, do inacessível ou do etéreo. Não foi difícil submeter as classes subalternas, concentradas numa atividade agrícola pouco rentável, com técnicas arcaicas e muito suscetível às vicissitudes climáticas. Já a criação de gado, sob domínio dos mais abastados, passou a representar um patamar mais elevado no processo produtivo da região semi-árida. Durante o episódio das secas, ou mesmo após rápidos veranicos, rapidamente se perde a plantação. Sem trabalho e sem comida o sertanejo torna-se presa fácil das ações paternalistas e demagógicas das classes dominantes. Com a pecuária, a situação é diferente, uma vez que o gado pode ser mobilizado para outras áreas onde ainda exista água, ou pode ocupar o que sobrou das roças cedidas pelo latifundiário ao seu agregado.

Mesmo longe de alcançar o desenvolvimento integrado de uma determinada área, o certo é que a ação do DNOCS colocou o açude no contexto da paisagem nordestina. Basta um novo evento de seca para que as populações acorram aos depósitos de água espalhados por toda a região. Para muitos, esta é a única reserva de água disponível no período da seca, sendo, portanto, considerada elemento vital para a sobrevivência dos sertanejos. A quantidade

de açudes existentes hoje no Nordeste é muito expressiva, a ponto de falar-se apenas em estimativas. Não há justificativa, portanto, para que a situação do Nordeste continue sendo confundida unicamente com a escassez de água. Se assim o fosse não existiriam milhares de pessoas vivendo em condições miseráveis às margens de represas. Não existiriam, também, exemplos de projetos agrícolas bem sucedidos como os que exploram a fruticultura no semi-árido.

Nenhuma política pública será capaz de alterar a dinâmica da natureza. É necessário, isto sim, mudar o modo de vida do homem moderno apontando caminhos e estimulando a solidariedade e o convívio social em harmonia. É fundamental convencer os indivíduos que soluções mais justas, completas e equilibradas dos seus problemas virão somente quando for possível contar com o envolvimento de um número cada vez maior de pessoas.

3.3. A política de recursos hídricos para o Piauí.

Lisboa (DNOCS, 1984, p.14), em discurso histórico, datado de 1913, afirmava que o Piauí, pela suas características geológicas (bacia sedimentar) e geomorfológicas (relevo tabular de baixas altitudes) não se prestava à açudagem, e concluía: “O Piauí é principalmente terra para poços”. Como primeiro diretor da Inspetoria de Obras Contra as Secas e na qualidade de grande geólogo, as idéias contidas neste discurso foram reproduzidas por muito tempo e por diversos estudiosos da região nordestina, entre eles Small (1979). Tanto a compreensão do quadro regional do Nordeste evoluiu muito desde então (graças ao trabalho de Lisboa, inclusive), quanto as técnicas de construção de barragens, mesmo em áreas sedimentares.

Small (1979), apoiado em estudos geológicos de campo, ratifica a afirmação de Lisboa, ao pesquisar águas subterrâneas no Piauí e Ceará, chegando à mesma conclusão: poços em áreas sedimentares e açudes em áreas cristalinas. Embora seu relatório seja estritamente técnico (geológico), Small não se furta a dar sugestões tais como:

“Caso o Governo Federal se dispusesse a ajudar esse povo, o método devia consistir em mostrar a elle as vantagens que há na adopção dos mais modernos methods pelo meio (...) de livros e relatórios”(sic). (p. 77-78)

Logo em seguida, arremata com uma interrogação que vai ao cerne da questão: “Mas que vantagens pôde elle tirar com estas publicações se grande parte não sabe lêr, nem escrever?” (sic). Embora passando rapidamente por Piripiri e Pedro II, Small não chega a sugerir a construção de um açude na região.

Porto (1974), escrevendo na década de 1950, destoa um pouco dos discursos da época. Assinala que o problema das secas não é tão agudo no Piauí, do ponto de vista climático, mas o oportunismo de comerciantes, por exemplo, que aumentam acintosamente os preços de gênero alimentícios, concorrem para agravar o problema. Reconhece que o trabalho do DNOCS é louvável, porém limitado pelas incertezas dos administradores da coisa pública. Além de uma visão de curto alcance do problema, faltou ao ilustre médico colocar que a citada instituição era incapaz de alcançar problemas desta magnitude.

Para Domingos Neto e Borges (1987) a chegada do fenômeno ao Piauí ocorre com vinda dos vizinhos cearenses que fugiam da calamidade pública instalada na região pela grande seca de 1877. Faz parte do folclore piauiense o fato de que o Estado sempre foi local de descanso de pessoas e rebanhos por ocasião das secas. Tanto a geografia quanto os poderes constituídos do Piauí absorviam com certa facilidade os flagelados que aqui aportavam. Insiste que as políticas públicas foram quase sempre inoperantes. Apesar de conviver periodicamente com as agruras dos vizinhos, o Piauí jamais se preparou devidamente para contornar o problema. Inclui em suas análises a decadência econômica das atividades tradicionais do Piauí, num contexto nacional, como agravantes dos problemas atribuídos aos fenômenos climáticos. Para os autores “o clima não sofreu alterações substanciais, sim a organização econômica. É esta, de fato, a responsável pelo surgimento e expansão da seca” no Piauí.

Mendes (2003) considera que o Estado do Piauí encontra-se bastante atrasado em relação ao aproveitamento dos seus recursos hídricos porque o governo estadual não soube habilitar-se tecnicamente para participar dos vários programas governamentais criados pelo governo federal nesta área. Nas constituições de 1934 e de 1946 existiam dispositivos que destacavam recursos orçamentários para o Nordeste, mas o Piauí era visto como pertencente ao ‘Meio Norte’. Mesmo assim, em 1938, por decisão unilateral do DNOCS, iniciaram-se os preparativos para a construção do açude Caldeirão. Para o autor, a atuação do DNOCS no Piauí foi muito tímida, quando comparada com os investimentos feitos em outros estados nordestinos. Cita como exemplo, o fato do Piauí, mesmo possuindo 93,3% de sua área inserida no Polígono das Secas, possuir apenas 1,1% da água represada no Nordeste, irrigando

cerca de 3.000 hectares ou 3% da irrigação em projetos públicos do Nordeste (p. 158). Mesmo após a criação da SUDENE, o Estado do Piauí continuou aliado das grandes decisões do órgão, assim como da destinação dos recursos voltados para o desenvolvimento regional, através de planos específicos para esse fim. Ao contrário do Ceará, que soube aproveitar política e economicamente as calamidades resultantes das secas, o Piauí e sua classe política pouco puderam realizar de substancial nesse sentido. Outro aspecto levantado por Mendes, refere-se ao mito da riqueza piauiense em águas subterrâneas, muitas vezes utilizadas como recurso retórico para justificar a não construção de barragens no Estado. O autor coloca ainda que esta situação tem mudado muito desde o final dos anos de 1990, quando a bancada piauiense no Congresso Nacional obteve recursos consideráveis para este fim.

Embora a água seja um recurso vital, a sua presença por si só não é capaz de determinar o desenvolvimento sócio-econômico de um povo. Nenhum recurso natural, por mais valioso e abundante em uma região, por si somente, será capaz de alterar definitivamente para melhor a qualidade de vida de uma comunidade. Impressiona que na literatura sobre a problemática nordestina, tão vasta e tão diversificada, raramente tais colocações sejam feitas de forma explícita. Inúmeros projetos, muito bem escritos, divagam, tecem largas considerações, expõem tabelas, gráficos e estatísticas, com o propósito claro de mascarar a realidade e deturpar os fatos. Cada técnico procura mostrar idéias mirabolantes, como fizeram os engenheiros do Instituto Politécnico do Rio de Janeiro à época de Euclides da Cunha e poucos avanços ocorrem de fato. Após um século e meio de discussão, o panorama continua praticamente o mesmo.

No sistema produtivo capitalista, em qualquer tempo, além da matéria-prima ou do recurso natural, deve-se acrescentar o trabalho (mão-de-obra) e o capital, por mais exíguos que sejam. Além destes, Franco (2002), por exemplo, menciona o capital social e o capital humano como os novos propulsores do desenvolvimento. É uma grande coincidência que esta proposta surja quando o Estado intervencionista se encontra falido. Porém, propostas que incluem capacidade de cooperação, de formação de redes de solidariedade e de formação de comunidades para mediar democraticamente os seus conflitos, além da capacidade de empreender, devem ser avaliadas com cuidado. Assim como o termo “sustentável” parece ser capaz de tornar real qualquer utopia, assim seria a palavra “empreendedorismo” para os defensores deste novo caminho para o desenvolvimento. Como se existisse uma chave capaz de resolver todos os problemas de comunidades estagnadas ou economicamente atrasadas. É

uma alternativa arriscada, mas atraente, principalmente para regiões reconhecidamente pobres.

É necessário conhecer bem as características do espaço geográfico alvo de políticas públicas de desenvolvimento. Aplicar um mesmo modelo para uma região extensa como a nordestina não é aconselhável. O mesmo deve valer para estados multifacetados como o Piauí. Cada lugar ou cada comunidade tem suas especificidades que devem ser consideradas. São estas pessoas que devem manifestar suas necessidades e seus anseios. O caminho para um novo modo de vida tem que ser construído por todos os segmentos da sociedade. Mesmo sem apoio ou orientação técnica, muitos são os exemplos de comunidades que alteraram para melhor o seu modo de vida, diminuindo os riscos da escassez de insumos e convivendo melhor com o espaço natural que ocupam.

Além disto, o Estado deve comprometer-se com suas atribuições básicas, oferecendo uma composição mínima de bons serviços públicos (como segurança, saúde, educação, estabilização da economia, etc.) para o cidadão. Seria um bom começo capaz de recuperar a auto-estima das classes mais pobres e de restituir parte dos seus direitos que foram sistematicamente suprimidos ao longo da história. Velhas e óbvias soluções para velhos e previsíveis problemas.