UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – SUDENE
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD
Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – MPA-NE

Programas emergenciais de combate aos efeitos da seca no Nordeste: o que mudou na década de 90?

Sylvia Thereza Bené de Oliveira Sabino

Recife, 2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – SUDENE
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD
Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste – MPA-NE

Programas emergenciais de combate aos efeitos da seca : o que mudou na década de 90 ?

Sylvia Thereza Bené de Oliveira Sabino

Trabalho de Conclusão de Mestrado - TCM apresentado ao Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste em 25 de janeiro de 2002, aprovado com distinção.

Orientador: Profº Dr. Georges Pellerin da Silva
Co-orientador: Profº Dr. Marcelo Vieira

Recife, fevereiro de 2002

"*The Road to Wisdom ? Well, it's plain and simple to express:*
Err and err and err again ***but less and less and less***[1]*".*

Piet Hein, Grooks,1966 apud Gerald Halpern (1999,p.9)

[1] Errar não é o problema, a sabedoria está em aprender com os erros. Isto serve ainda mais quando sua ação tem rebatimentos na vida das pessoas, como acontece com os programas emergenciais. Portanto, foi na busca de "errar menos, menos e menos" que me interessei pelo tema de Avaliação de Políticas Públicas.

Dedico este trabalho ao público-alvo dos programas emergencias de combate aos efeitos da seca, ou seja , a população pobre residente nessa imensa região que é o Semi-árido, que tem sua miséria desnudada , e lembrada, a cada episódio de seca. Na esperança de que nós, técnicos, gestores, planejadores, políticos, ONGs, sindicatos, enfim os que formam uma elite que usufrui uma qualidade de vida muito acima da realidade mencionada, consigamos encontrar soluções, que contenham consistência e continuidade, que contemplem soluções de longo prazo, mas que comecem a acontecer em um curto prazo....

AGRADECIMENTOS

A Deus que sempre me abriu janelas quando as portas se fechavam;

Ao meu marido, amigo e minha âncora : Eduardo. Por TODO apoio ao longo deste trabalho;

Aos meus filhos Maria Eduarda e João Pedro, meus recarregadores de bateria, que um dia entenderão porque o "dever" de mamãe demorava tanto a terminar;

Ao meu pai Sylvio Péricles pelo exemplo de profissional, apoio e preocupação constante e discreta;

À minha mãe Maria Thereza pela alegria de viver, estímulo e eterna preocupação com meu futuro;

(Sempre que desanimava mirava-me no exemplo dos meus pais e percebia que não podia parar...);

Ao professor Pellerin pela paciência e receptividade diante de meu furacão de idéias;

Ao professor Otamar de Carvalho, o mestre do Semi-árido, pelos inúmeros esclarecimentos e interesse constante;

Ao professor Marcelo Vieira, por ter me ajudado a puxar o "fio condutor";

A todos os entrevistados que com suas experiências e percepções enriqueceram minha visão sobre os programas emergenciais;

Aos colegas desta primeira turma do Mestrado Profissionalizante pelo delicioso e profícuo pingue-pongue de idéias (fomos uma turma "multifacetada" sem dúvidas...);

À segunda turma, em especial Dalgoberto Araújo, por todo o estímulo na fase final;

A Anselmo Oliveira pelas dicas e truques de informática.;

Ao colega Gelensk pela gentileza na elaboração dos mapas;

A Lúcia Helena , amiga e ex-bibliotecária da UFPE, pelos valorosos esclarecimentos;

Aos mestres e convidados pela abertura de novas janelas em minha mente;

À equipe que montou e levou este Mestrado adiante. Parabéns pela persistência e dedicação;

À UFPE e ao PNUD, entidades que tornaram possível este Mestrado;

E meu agradecimento derradeiro vai para esta instituição que , apesar de a terem extinguido, permanece viva no coração de todos que têm como ideal o desenvolvimento regional e um compromisso com o cidadão nordestino : SUDENE !

RESUMO

Este trabalho pretendeu analisar as diferenças entre os modelos de gestão dos programas emergenciais de combate aos efeitos das secas de 1998 e de 1993 no Nordeste. O interesse surgiu da escassez de estudos sobre o gerenciamento desses programas e pelos sinais detectados que permitiram supor a existência de um diferencial inovador no programa de 98. Assim, buscou-se responder às indagações: ocorreram diferenças/mudanças? tais mudanças constituíram inovações ?; melhoraram o programa? Conforme percebido ao longo do trabalho, as mudanças nos níveis de cobrança da sociedade e a Reforma de Estado iniciada em 95 tiveram rebatimentos sobre o tema. Baseada nos conceitos relativos à Seca e à Avaliação de Políticas Públicas foi proposta uma metodologia de análise dos programas através de matrizes comparativas e de entrevistas com 31 *stakeholders* (SUDENE, Ceará, Paraíba e Pernambuco). Tentou-se averiguar as mudanças ocorridas e seu direcionamento. Para tanto, foram utilizadas características tidas como "desejáveis" a um melhor desempenho de programas dessa natureza. O que pôde ser deduzido é que houve uma evolução, num contexto em que mudanças gerenciais vinham sendo percebidas desde a seca de 1987. Embora o desenho dos dois programas seja semelhante, no de 1998 as estruturas propostas tiveram mais efetividade. Com relação aos tipos de ação, a percepção das mudanças foi maior. Surgiram muitas idéias que favoreceram uma maior transparência, controle e articulação com alguns desdobramentos no pós-seca. O destaque apontado em todos os relatórios, pesquisas e na fala dos *stakeholders* como a grande inovação foram, na ação das frentes produtivas, as atividades de educação e capacitação, que contaram, entre outras, com parcerias de várias ONGs nordestinas.

ABSTRACT

This work intended to analyze the differences between the management models of the 1993 and 1998 Emergency Programs against the droughts effects in Northeast Brazil. The interest in this study arisen from the scarcity of studies on the management of these kind of programs and for the detected signs that had allowed to assume the existence of an innovative differential in the 98 program. Thus, we searched to answer to these questions: Were the Programs really different? If yes, such differences/changes had constituted innovations? Had the differences/changes improved the program? As perceived by the development of this work, there were changes in the society need claims, and the State Reform initiated in 95 had had influenced the subject. Based on the concepts of Drought and Public Policy Evaluation a methodology of analysis of the programs through comparative matrixes and interviews with 31 stakeholders (from Ceará, Paraíba and Pernambuco State, and from SUDENE) was proposed. It was tried to detect if the changes occurred and its aiming. For in such a way, characteristics chosen as desirable had been used to a better performance for programs like this. It could be deduced that there was an evolution in a context where managerial changes came being perceived since drought of 1987. Although the drawing of the two programs is similar, the structures proposals of 1998 program had had more effectiveness. In relation to the types of action, the perception of the changes was more evident. Many ideas had appeared that had favored more transparency, control and articulation with some development after droughts. The prominence pointed in all the reports, research and in the talks of the stakeholders as the great innovation had been, in the action of the workfare programe, the activities of education and qualification, that had the participation, among others, of some NGO's from the Northeast Region.

LISTA DE SIGLAS

BID - Banco Inter-Americano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Mundial

BNB - Banco do Nordeste do Brasil (sigla atual BN)

CARE - Comitee for American Rennitances Everywhere (ONG americana)

CHESF - Companhia Hidrelétrica do São Francisco

CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarollo

CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco.

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPRM - Serviço Geológico do Brasil

CRUB - Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras

DESERT - Instituto Desert (ONG especializada em Desertificação)

DFID - Departamento do governo britânico para o Desenvolvimento Internacional

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRATEL - Empresa Brasileira de Telecomunicações

FADE - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE

FADURPE - Fundação Apolônio Sales

FETAPE - Federação dos Trabalhadores de Pernambuco

FINOR - Fundo de Investimento do Nordeste

FJP - Fundação João Pinheiro

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

FUNDAJ - Fundação Joaquim Nabuco (sigla atual FJN)

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFOCS - Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IOCS - Inspetoria de Obras Contra as Secas

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

NDMC - National Drought Mitigan Center

OECD - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG - Organizações não-governamentais

PFCES - Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca

PFPT - Programa das Frentes Produtivas de Trabalho

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PROCLIMA - Programa de Monitoramento Climático

PRODEA - Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

RELAÇÃO DE FIGURAS

Figura 1.1 – Esquema da estrutura de desenvolvimento sustentável 37

Figura 2.1 – Como distinguir entre eficiência, eficácia, consistência e impacto 57

Figure 2.2 - Os Estágios no Ciclo da Política 62

Figura 2.3 – Programas Sociais: Perspectiva da Avaliação de Efetividade Organizacional 66

Figura 2.4 – Implementação como um aprendizado 70

Figura 4.1 – Organograma do Programa Frentes Produtivas de Trabalho PFPT-1993 94

Figura 5.1- Organograma do PFCES-98: 113

Figura 6.1 – O ciclo hidro-ilógico das secas 164

RELAÇÃO DE TABELAS

Tabela 4.1- Área e população rural atingida e a percentagem com relação a área- e população total dos Estados 97

Tabela 5.1 – Municípios existentes x Municípios atendidos pelo PFCES-98 117

Tabela 6. 1 – Comparação feita pelos stakeholders entre os programas (1993 e 1998) de acordo com as características apresentadas 152

Tabela 6. 2 – Opinião dos *stakeholders* de acordo com perguntas fechadas. 152

RELAÇÃO DE QUADROS

Quadro 1.1 – Quadro comparativo dos números de municípios que compõem o Semi- árido, , Nordeste , Polígono das Secas e Área de Atuação da SUDENE (SUDENE) – 1999 32

Quadro 1.2 – Quadro comparativo dos dados de área e população do Semi-árido, Polígono das Secas, Nordeste , Área de Atuação da SUDENE e Brasil 34

Quadro 1.3 – Principais Programas Permanentes 46

Quadro 2.1 – Discussões sobre os conceitos de efeitos, resultados e impactos ***57***

Quador 2.2 - Sumário de conceitos-chave 60

Quadro 3.1 – Relação dos cargos ocupados pelos stakeholders da SUDENE 79

Quadro 3.2 – Relação dos cargos ocupados pelos stakeholders do Ceará e de Pernambuco 80

Quadro 3.3 – Relação dos cargos ocupados pelos stakeholders da Paraíba 81

Quadro 3.4 – Modelo das matrizes de comparação dos programas 85

Quadro 3.5 – As características "desejáveis" a programas emergenciais constantes no roteiro de entrevista ***85***

Quadro 4.1- Distribuição dos Recursos por Estado~~POR ESTADO~~ no período de — abril/93 a agosto/94 101

Quadro 5.1 - Recursos Federais Alocados por Segmento no Período de Junho/1998 a Maio/2000 (valores em R$1,00) 130

Quadro 5..2 – Total de Recursos Aplicados no Período de Junho/1998 a Maio/2000 (valores em R$1,00) 131

Quadro 6.1– Matriz comparativa A 137

Quadro 6.2– Matriz comparativa B 139

Quadro 6.3 – Matriz comparativa C 143

Quadro 6.4 – As principais mudanças percebidas pelos stakeholders 154

RELAÇÃO DE MAPAS

Mapa 1 – Regiões áridas e semi-áridas do mundo, em destaque a Região Semi-árida do Nordeste. *20*

Mapa 2 – O Semi-árido do Nordeste do Brasil 21

Mapa 3 – Região Semi-árida do Nordeste e o Polígono das Secas 31

Mapa 4 - Área de abrangência do Programa de Frentes Produtivas de Trabalho – PFPT *98*

Mapa 5 - Área de abrangência do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca – PFCES *119*

SUMARIO

Resumo 5

Abstract 6

Lista de Siglas 7

Lista de Figuras 9

Lista de Tabelas 10

Lista de Quadros 11

Lista de Mapas 13

INTRODUÇÃO **18**

Capítulo 1 O Semi-árido e as secas **27**

Introdução 27

1.1 O Semi-árido nordestino 28

1.1.1 Identificando os espaços 30

1.1.2 Sustentabilidade 35

1.1.2.1 Desertificação 36

1.1.2.2 A sustentabilidade na década de 90 36

1..1.2.3 Seca, sustentabilidade e mudanças 38

1.2 As secas 39

1.2.1 Definindo o que é seca 39

1.2.2 Vulnerabilidade 40
1.2.3 As Políticas de Combate aos Efeitos da seca 42
1.2.3.1 Antes da SUDENE 42
1.2.3.2 Depois da SUDENE 45
1.2.4 Gerenciamento de secas – a experiência de outros países 48
1.2.5 Gerenciamento de secas x gerenciamento de desastres 51

Capítulo 2 Avaliação de Políticas Públicas 52
Introdução 53
2.1 Avaliação de Políticas Públicas 55
2.1.1 Avaliar o quê? 56
2.1.2 Conceitos 58
2.1.3 Avaliação de programas sociais 63
2.1.3 .1 Avaliação de programas emergenciais 67
2.1.4 Metodologias 68
2.1.5 Avaliação e a implementação 69
2.1.6 Avaliação e os Estados federativos e democráticos 70
2.1.7 Avaliação no governo brasileiro 71

Capítulo 3 Metodologia 73
Introdução 73
3.1 Suposição 74
3.2 Delimitação do Estudo 76
3.3 Tipo de Pesquisa 76
3.4 Universo e Amostra 78
3.5 Seleção de Sujeitos 78
3.6 Coleta de Dados 81
3.7 Tratamento dos dados 84
3.8 Limitações do Método 86

Capítulo 4– O Programa de Frentes Produtivas de Trabalho – PFPT **87**

Introdução 88

4.1 Contexto 90

4.2 Objetivos 91

4.3 Instrumentos Legais 92

4.4 Estrutura 92

4.5 Critérios de elegibilidade do público-alvo 95

4.6 Abrangência do Programa 96

4.7 Tipos de Ações 99

4.8 Recursos alocados no Programa 100

4.9 A percepção dos relatórios de avaliação. 102

Capítulo 5 - O Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca – PFCES .. **108**

Introdução 109

5.1 Contexto 110

5.2 Objetivos do Programa 111

5.3 .Instrumentos Legais 112

5.4 .Estrutura 112

5.4.1 SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO 116

5.5 Critérios de elegibilidade do público-alvo 116

5.6 Abrangência do Programa. 117

5.7 Tipos de Ações 120

5.7.1 RENDA 120

5.7.2 ÁGUA 124

5.7.3 AÇÃO DE DIST. DE ALIMENTOS 125

5.7.4 COMUNICAÇÃO 125

5.8 Desdobramentos 127

5.9 Recursos alocados no Programa 130

5.10 Relatórios e Pesquisas sobre a Seca de 1998/2000 132

5.11 Uma Seca : Três Gestões 133

5.12 Considerações finais 134

Capítulo 6-Apresentação e Análise dos Resultados 135

Introdução 136

6.1 Matrizes 136

6.1.1 – Apresentação dos resultados das matrizes 136

6.1.2 – Análise das Matrizes 145

6.2 Entrevistas 152

6.2.1 – Tabulação das entrevistas aos *stakeholders* 152

6.2.2 – Análise das Entrevistas 153

CONCLUSÕES E SUGESTÕES 159

CONCLUSÕES 160

SUGESTÕES 165

REFERÊNCIAS 166

ANEXOS

Anexo A : Quadro de Avaliação de Programas de Combate à Pobreza

Anexo B : Tabela com a variação do dólar do período do PFPT

Anexo C : "Sudene Informa"

APÊNDICE : Roteiro da entrevista aos stakeholders

INTRODUÇÃO

Com relação às secas no Nordeste, as análises disponíveis têm como foco principal o impacto sócio-econômico[1], sem maiores aprofundamentos na questão de gestão dos programas. Apesar da importância dessas análises, a abordagem sob o ângulo da Administração é fundamental para captar os problemas relativos à concepção, à organização e ao gerenciamento dos programas públicos de combate à seca.

A seca sempre foi tratada por instituições públicas, e estas estão passando por pressões diversas (advindas da consolidação da democracia brasileira, reforma do Estado e globalização), para melhorar sua atuação. Diante das recentes transformações do setor público, das crescentes demandas da sociedade e da magnitude do problema, elegeu-se como tema a análise do modelo de gestão do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca de 1998 e suas diferenças e similaridades com o Programa montado em 1993[2].

O fenômeno climático – seca - tem como espaço de ocorrência as regiões áridas e semi-áridas do planeta (Mapa 1). Esse fenômeno caracteriza-se pelo prolongamento dos períodos de estiagem nessas regiões, que já possuem um déficit hídrico, o que causa graves problemas econômicos e sociais. Sua incidência tem sido mais freqüente devido às mudanças climáticas ocorridas nas últimas décadas.

No Brasil, a incidência das secas ocorre, fundamentalmente, no Semi-árido nordestino (Mapa 2). Essa região tem como característica sérios problemas sociais e econômicos. Tais problemas tornam-se ainda mais graves, e visíveis, quando da ocorrência das secas**.**

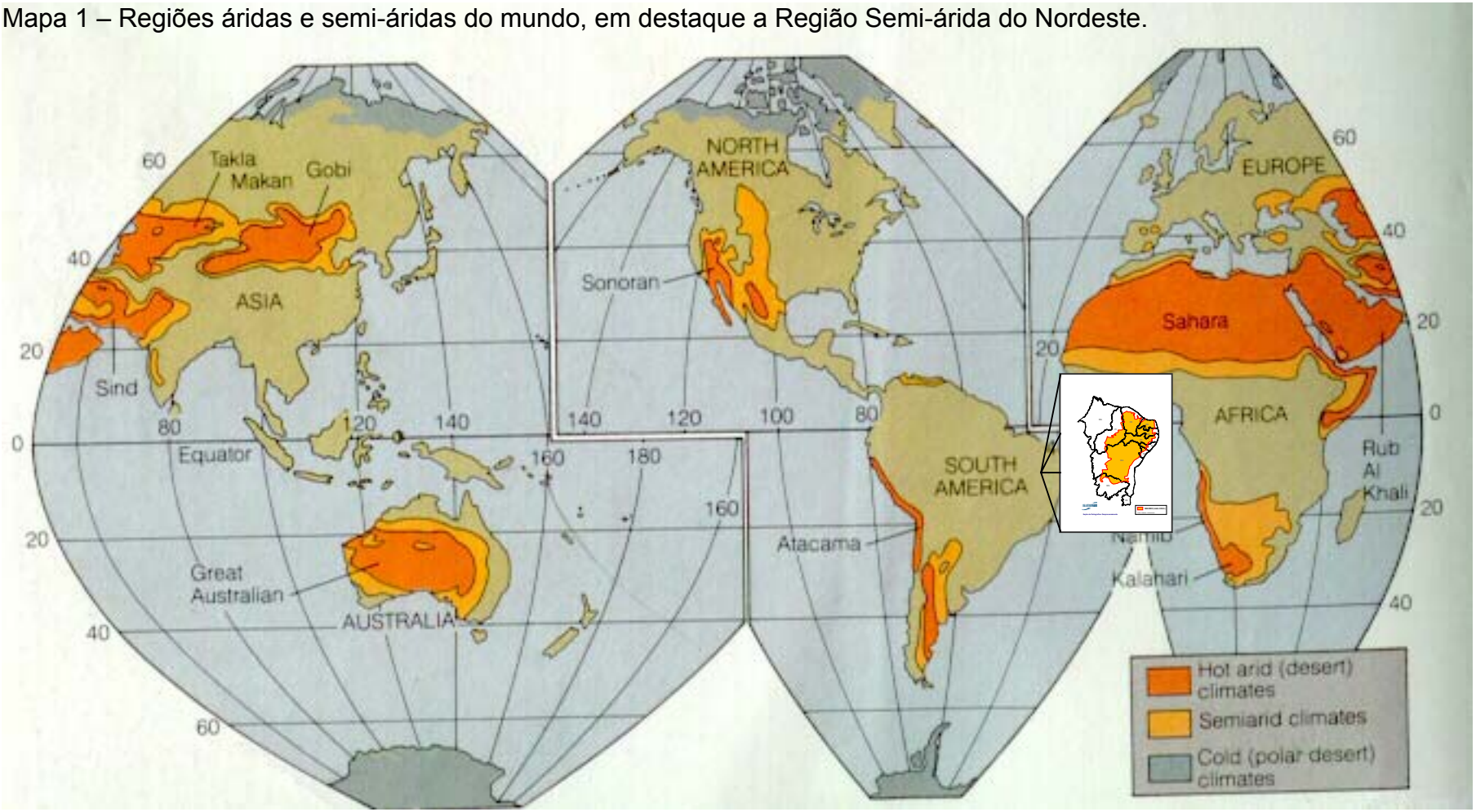
---

[1] A exemplo das pesquisas "A seca de 1998/99 no Nordeste- do Brasil , realizada pela UFPE (SUDENE/FADE/UFPE,1999) e" A seca Nordestina de 1998-1999: da crise econômica à calamidade social", realizada pela FUNDAJ.(SUDENE/FUNDAJ,1999) .

[2] Quando este trabalho já estava na revisão final, tomou-se conhecimento de um artigo recente sobre o comportamento dos governantes e dos flagelados antes e no decorrer das estiagens de 1993 e 1998:
DUARTE, Renato Santos. As Secas no Nordeste: recorrência climática e descontinuidade na ação pública. **CADERNO CRH**, Salvador, n.32, p. 233-256. jan/jun . 2000

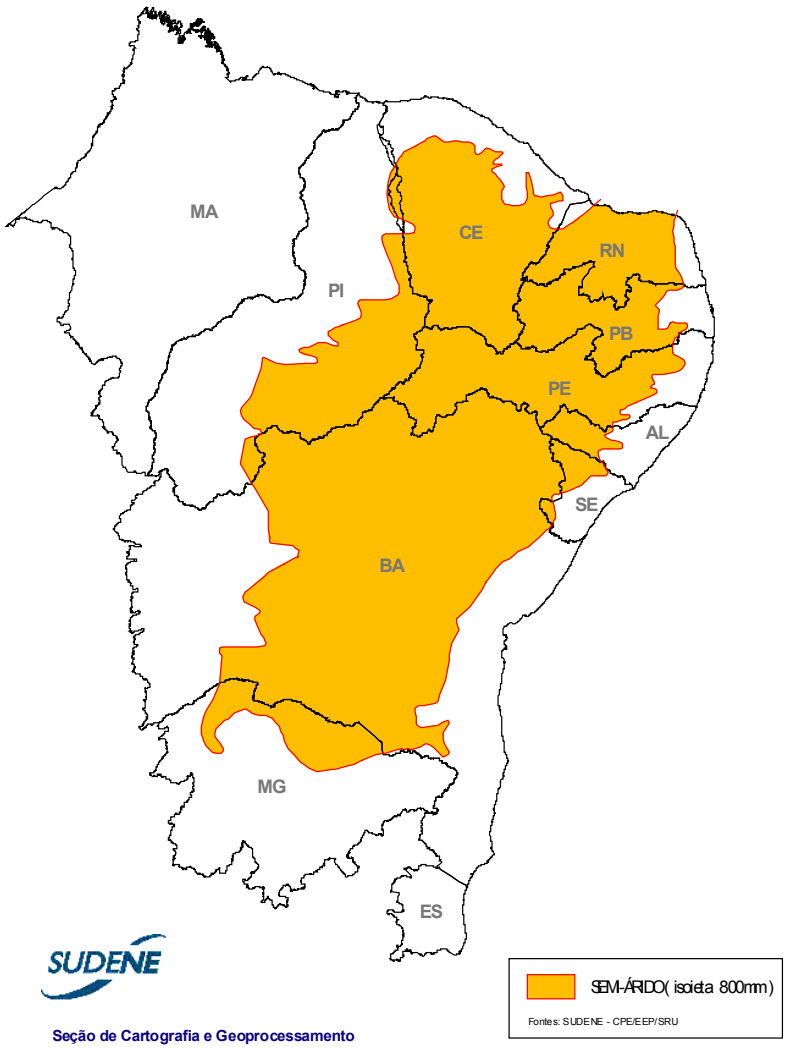
19

Mapa 1 – Regiões áridas e semi-áridas do mundo, em destaque a Região Semi-árida do Nordeste.



Fonte:Skinner e Porter,1989 (modificado)

Mapa 2 – O Semi-árido do Nordeste do Brasil



Euclides da Cunha refere- se ao Semi-árido como *arquipélago*[3], levando a crer na existência de mais de um cenário. O geógrafo Manuel Correia de Andrade usa o termo mosaico. E hoje, mais do que antes, tem-se um semi-árido diversificado não só pelas características do meio físico, como também pelos aspectos sócio-econômicos.

Se o cenário do passado já impunha desafios, agora, mais do que antes, esse *arquipélago* que configura o semi-árido demanda urgentemente uma maior racionalidade nas ações do poder público na busca de soluções para seus problemas.

À luz dessa análise, a intenção foi levantar caminhos que viessem a auxiliar o planejamento, na tentativa de contribuir para a melhoria da atuação do Setor Público diante de uma realidade social, econômica e ambiental que atinge, repetidamente, a população residente no Semi-árido nordestino.

A despeito da vasta experiência das instituições públicas do Nordeste com a seca e da dimensão do problema para a Região e para o País, os programas de combate aos seus efeitos surgem muito mais como fruto de pressões sociais e políticas do que do planejamento fundamentado em procedimentos gerenciais e nas experiências anteriores, fragilizando a efetividade dessas ações.

Na tentativa de buscar caminhos para subsidiar a atuação dos gestores públicos, pretendeu-se analisar e comparar as experiências mais recentes (1993 e 1998), a fim de verificar se as mudanças ocorridas, de fato, trouxeram ganhos significativos que possam servir de guia para atender às novas, e rápidas, mudanças pelas quais passa nossa sociedade, principalmente no que diz respeito à população do Semi-árido nordestino.

Supôs-se que as diferenças entre os programas emergenciais, se é que ocorreram, poderiam mostrar caminhos de como melhorar o desempenho no gerenciamento de programas emergenciais conduzindo-os a características que se julgam "desejáveis", e que seriam :

- ✓ Descentralização
- ✓ Abrangência
- ✓ Transparência
- ✓ Controle
- ✓ Articulação institucional
- ✓ Agilidade na tomada de decisões
- ✓ Resultados de mais longo prazo
- ✓ Participação da sociedade

[3] Termo utilizado por Euclides da Cunha em ***Os Sertões***.-Campanha de Canudos.(CUNHA,1991)

Portanto foi esta a pergunta de pesquisa : Há diferenças / mudanças significativas e inovadoras entre os modelos de gestão dos programas de combate às secas de 1998 e 1993?

Sendo o objetivo principal identificar as diferenças entre os programas emergenciais de combate aos efeitos da seca de 1998 e 1993, se estas foram tidas como inovações e , ainda, analisar se trouxeram características interessantes aos programas emergenciais.

Tendo como objetivos específicos :

a) Caracterizar, de modo sucinto, o Semi-árido, apresentar conceitos relativos à problemática das secas, levantar os principais programas públicos que tiveram como foco a questão das secas nos últimos 30 anos e relatar, brevemente, a experiência de gerenciamento de secas em outros países;

b) Descrever o Programa de 1998 ;

c) Descrever o Programa de 1993 ;

d) Identificar as diferenças/mudanças observadas entre os Programas e analisar as inovações introduzidas no Programa de 1998;

e) Caracterizar o sentido e a natureza dessas diferenças.

O gerenciamento das secas (e dos demais desastres[4]) é, segundo diversos autores (Lavell e Franco (1996, p.4), Wilhite (1999, p.71) e NDRA[5] (2000, p.3)], predominantemente uma prerrogativa do Estado .

Como os programas de combate aos efeitos da seca vêm sendo tratados, também no Brasil, por meio da intervenção estatal, vale aqui alguns comentários sobre a onda neoliberal[6] que vem se espalhando pelo mundo e que prega um Estado mínimo, onde os gastos públicos se restrinjam a questões exclusivas do Estado , como segurança, justiça e ordem social.

---

[4] No livro organizado por Lavell e Franco (1996, p.2-25**) "Estado, Sociedade y Géston de los desastres en La America Latina: en busca del paradigma perdido"** diversas colocações a respeito da vulnerabilidade da população, tipo, recorrência e magnitude e *locus*, atores, momentos de gestão fazem com que consideremos o gerenciamento de desastre o mais adequado ao fenômeno da seca.

[5] NDRA – Natural Disaster Relief Arrangement Guidelines. Na página 6 deste manual descobre-se que a seca tornou-se inelegível a ser atendido pelo NDRA a partir de 01/07/1989. A Austrália formulou uma Política de Seca.

[6] Neoliberalismo-doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capital moderno.(...).Como a escola liberal clássica , os neoliberais acreditam que a vida econômica é regida por uma ordem natural formada a partir das livres decisões individuais e cuja mola mestra é o mecanismo dos preços. Entretanto defendem o disciplinamento da economia de mercado, não para afixiá-la, mas para garantir-lhe sobrevivência, pois, ao contrário dos antigos liberais, não acreditam na autodisciplina espontânea do sistema (SANDRONI, 1989, p. 214)

Essa onda neoliberal, juntamente com a crise fiscal, fez com que o Brasil iniciasse, na década de 90, uma reforma de Estado, sendo, portanto, uma questão atual e relevante diante das repercussões que vêm interferindo nas ações públicas.

No trabalho de Flávio Rezende (1996, p.208), que faz uma análise comparativa dos gastos públicos dos países em desenvolvimento com os dos países desenvolvidos, ficou claro que, a despeito do discurso neoliberal, os países pregadores desta doutrina, a exemplo dos Estados Unidos, Inglaterra e França, não adotaram o modelo minimalista de Estado. Como demonstrado no texto, os gastos públicos nessas nações têm sido crescentes. Quando ele faz a desagregação dos gastos públicos em gastos sociais, econômicos e mínimos (defesa, segurança e justiça), os gastos sociais continuam se mantendo constantes, o que segundo o autor, pode explicar o sucesso de algumas democracias consolidadas.

Diante das crescentes demandas sociais da América Latina e da necessidade de consolidação das democracias, faz-se necessária uma reflexão sobre qual seria o receituário para nossos problemas. Quando Rezende coloca o título "Os leviatãs[7] estão fora do lugar", tenta nos alertar sobre o discurso , equívoco, vigente no primeiro mundo, e trazer dados concretos para nossas reflexões.

Com respeito ao tema específico, mesmo nos Estados Unidos, grande pregador do "evangelho neoliberal"', "as ações contra os efeitos da seca encontram- se , concentradas, nas mãos do Estado , notadamente na esfera federal" (Wilhite,1999, p.71).

As mudanças rápidas decorrentes da globalização [8], da tendência neoliberal que vem conduzindo a uma intervenção minimizada do Estado e da reforma que está ocorrendo no Estado brasileiro[9], vêm obrigando as instituições a repensarem suas missões e melhorarem a efetividade de suas ações.

Nesse contexto, considera-se relevante o estudo de um programa de gerenciamento estatal que sofra influência dos diversos aspectos acima apontados.

Outro aspecto a ressaltar é que a seca é um fenômeno climático cíclico. Portanto, é previsível que enfrentaremos outra situação semelhante a curto ou médio prazo. Assim, considera-se apropriado esse estudo, por fazer uma nova abordagem sobre a questão das secas no Nordeste e pela contribuição que poderá trazer para melhorar o entendimento da concepção e gerenciamento dos programas.

---

[7] Serpente bíblica representando o mal e título de uma obra de Thomas Hobbes, que é um estudo filosófico do Absolutismo-a total centralização do poder.(ACIDPAGER. *Thomas Hobbes*.www.zero.eti.Br/Hobbes.html)

[8] Aqui entendida como o fenômeno decorrente, principalmente, do avanço tecnológico (informática, telemática, comunicação, transporte) e da expansão do capitalismo, que vem se espalhando globalmente trazendo alterações significativas nos paradigmas até então vigentes.

[9] O Estado Brasileiro iniciou uma reforma no início da década de 90 , tendo como mentor Bresser Pereira,

A instituição coordenadora do Programa - SUDENE - enfatizou a existência de mudanças importantes em 1998, como ficou evidenciado em diversas publicações[10]. A base de partida será a identificação dessas mudanças, a fim de constatar o que mudou de 1993 para 1998.

A experiência da autora deste trabalho como integrante da Secretaria de Comunicação do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, de maio de 1998 a março de 1999, possibilitou uma visão geral do programa e, mais especificamente, das "inovações"[11] relativas à própria comunicação, às parcerias com ONGs e projetos de educação e capacitação, que trataram não só da educação formal como de questões culturais e ambientais. Essa experiência e a convicção da necessidade de otimização das ações públicas viabilizaram a elaboração deste trabalho, uma oportunidade de reflexão e de análise da gestão dos programas para seu melhor conhecimento, adequação à realidade e efetividade.

No Capítulo primeiro discorre-se sobre as características e peculiaridades do espaço onde a seca incide no Brasil; coloca o leitor a par de uma série de conceitos fundamentais para o entendimento do fenômeno e seus impactos sócio-econômicos; segue fazendo uma retrospectiva do que vêm sendo as políticas de combate a seca anteriores à década de 90; e finaliza tecendo alguns comentários a respeito do gerenciamento da seca em outros países.

Há uma revisão bibliográfica sobre a Avaliação de Políticas Públicas no segundo Capítulo. Discorre-se sobre os principais conceitos, as metodologias utilizadas nesse tipo de estudo, as peculiaridades dos programas sociais e a influência de questões referentes ao federalismo , à consolidação da democracia e ao reconhecimento da implementação como fase de aprendizagem e de refazer a política. Além de um breve relato da evolução das ações de avaliação pública na administração pública brasileira.

O Capítulo três aborda a metodologia : a suposição utilizada, o tipo de pesquisa adotado, seu universo e a amostra, a seleção de sujeitos, a coleta de dados, o tratamento de dados e as limitações existentes.

---

[10] A exemplo de:

- **Artesanato e Geração de Renda**.(COMUNIDADE SOLIDÁRIA; SEBRAE; SUDENE, 1999) ;
- **Seca – Capacitação e Geração de Renda ;** Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca (COMUNIDADE SOLIDÁRIA; SUDENE; UNESCO; CETRA;FADE.,1998)
- **Manual das Comissões Municipais -** Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca. (SUDENE, 1998;e
- **Construindo Novas Articulações para conviver com o Semi-árido**-Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca. SUDENE/ASSOCENE/REDECAP. 1998.

[11] O que se tomava como inovação nos discursos e textos do PFCES.

A descrição do programa emergencial iniciado em 1993 foi feita no Capítulo quatro. Encetando com uma breve retrospectiva das mudanças ocorridas, revelando o programa de 1987 como um marco. Discorre sobre o contexto social e político da época, os objetivos, instrumentos legais, estrutura, critérios, abrangência, recursos, tipos de ações desenvolvidas, encerrando com a percepção dos relatórios de avaliação realizados.

Fez-se uma descrição no Capítulo cinco do programa emergencial de 1998, à semelhança do que foi feito no Capítulo anterior a fim de facilitar a comparação. Esse Capítulo, por ser a experiência mais recente e o principal foco da busca por inovações apresentou maior detalhamento.

Os resultados e análises encontram- se no capítulo seis . E, por fim, a apresentação das conclusões e sugestões

CAPÍTULO 1

O Semi-árido e as secas

Neste Capítulo apresentar-se-á uma visão do espaço de incidência das secas no Brasil : o Semi-árido Nordestino, as dificuldades conceituais do que seja seca e a importância do conceito da vulnerabilidade . Será feita também uma retrospectiva da ação governamental diante das secas e uma visão de outros países sobre o gerenciamento de secas.

INTRODUÇÃO

Esse primeiro capítulo tem como objetivo fazer um retrato do espaço e da realidade em que se intervém por meio dos programas emergenciais de combate aos efeitos da seca. O conhecimento do espaço , de suas características , das mudanças ocorridas na última década, enfim, da realidade desse espaço na década de 90 é condição *sine qua non* para se atingir melhores resultados numa intervenção governamental[12] .

É importante ressaltar que, por conta do dinamismo das mudanças ocorridas, exacerbadas pelos efeitos da globalização, dentre elas a crise do Estado, tal espaço vem apresentando tendências que devem ser observadas para uma boa adequação a essa nova realidade

Requer especial atenção a conceituação do que seja seca e vulnerabilidade, para uma maior compreensão das dificuldades inerentes à problemática das secas.

Além do diagnóstico prévio do que seja a área de atuação dos programas emergenciais e dos principais conceitos que envolvem as políticas de seca, faz-se necessária uma retrospectiva a fim de se tomar conhecimento do que foi feito para um aprendizado baseado nos erros e acertos do passado, identificando o que tem sido os pontos cruciais nesses programas.

[12] Cientes de que o desconhecimento das peculiaridades espaciais quando da adoção de uma intervenção pode desdobrar-se em resultados indesejados. Uma única intervenção em situações distintas pode, no caso de políticas regionais, aumentar ainda mais as diferenças. Nesse sentido, a pesquisa da UFPE sobre a seca de 98 trouxe uma contribuição adicional quando destacou as diferenças espaciais, criando sub-regiões para a pesquisa.

Buscando caminhos em outros países para a melhoria dos programas emergenciais, foi apresentada a metodologia desenvolvida pelo Centro de Nebraska. Tal metodologia serve de luz nesse caminho com poucas luzes, que é o gerenciamento das secas.

1.1 O Semi-árido nordestino

Do ponto de vista climático, a Região Semi-árida nordestina é aquela formada pelo conjunto de lugares contíguos com precipitações pluviométricas médias anuais iguais ou inferiores a 800 mm, insolação média de 2.800h/ano, temperaturas médias anuais de 23 a 27 º C, evaporação de 2.000 mm/ano e umidade relativa do ar média em torno de 50%[13]. Caracteriza-se pelo regime de chuvas marcado pela escassez e irregularidade e pelo domínio do ecossistema caatinga[14]. Os solos são, em sua maioria, arenosos ou areno-argilosos, pobres em matéria orgânica, porém com regular teor de cálcio e potássio, e têm. no cristalino, o substrato geológico dominante. Em conseqüência das limitações pluviométricas e da reduzida capacidade de retenção de água no solo, o regime dos rios é temporário, exceto o rio São Francisco (cujas cabeceiras se encontram fora da região Semi-árida). Com relação às aguas subterrâneas, a captação no Semi-árido pode se dar nas bacias sedimentares ou no cristalino. De acordo com Oliveira (1997, p.51-4) nas bacias sedimentares, os poços perfurados, geralmente apresentam vazões de dezenas e até centenas de metros cúbicos por hora, com água de boa qualidade, mesmo nas regiões de maior aridez. Porém, no cristalino as vazões e a qualidade química das águas apresentam problemas. O número de poços secos no cristalino é muito elevado, em torno de 40%. Salvo algumas exceções, a água dos poços cristalinos sofre problemas de salinização. Portanto, o número de poços improdutivos pode ultrapassar o valor de 50% do total de poços perfurados.

O semi-árido brasileiro está inserido na segunda Região em população do Brasil. Possui uma densidade demográfica[15] superior às possibilidades oferecidas por sua base de

[13]Dados coletados na Seção de Estudos Sub-Regional e Urbano da SUDENE.
[14] Uma visão mais detalhada desse espaço refere-se a 7 tipos de ecossistemas distintos, por isso ele é chamado por muitos autores como mosaico
[15] Segundo Aziz Ab'Saber (1999), trata-se do semi-árido mais densamente povoado do mundo. O Semi-arido apresenta uma densidade demográfica superior às possibilidades oferecidas por sua base de recursos naturais (CARVALHO,2000, p.9) . Densidade demográfica em 1970, 13 hab/km²; 1980, 18 hab/km²; e, em 1996: 21,52 hab/km².

recursos naturais , o que causa grandes pressões no ambiente, comprometendo sua sustentabilidade[16].

Uma das mudanças mais sentidas com relação à distribuição dos espaços nos últimos trinta anos foi a crescente urbanização[17]. Além da notória existência de "ilhas de excelência"[18] que vêm apresentando altas taxas de crescimento e se destacam pelo uso de tecnologia moderna e capacidade de inserção no mercado (cercadas por extensas áreas de estagnação), houve uma proliferação acentuada do número de municípios[19]. No desmembramento de um município para a criação de um novo, o que antes era área rural, quando da implantação da estrutura de uma nova prefeitura, torna-se urbano. Acredita-se que a Constituição de 1988[20] e sua descentralização do poder, levando os municípios ao nível de entes da federação, contribuiu para essa proliferação. Esse fato pode ter contribuído para acelerar o processo de urbanização, ao qual se associou a migração interna no Semi-árido para os núcleos urbanos quando da ocorrência das secas. Vale ressaltar que a perda de atratividade do Centro-Sul, rota tradicional da migração nordestina, veio reforçar o fluxo do meio rural para os centros urbanos na região.

Além disso, nesse espaço se encontra um dos maiores bolsões de pobreza[21] do País. Tal condição social e os condicionantes ambientais da área são agravados pela ocorrência periódica das secas

Para um melhor entendimento do Semi-árido, far-se-á uma breve descrição dos espaços relacionados com essa região fisiográfica

[16] O conceito de sustentabilidade será abordado mais adiante

[17] No caso do espaço de atuação dos programas emergenciais a crescente urbanização pede um olhar mais atento. Um artigo do Profº Graziano (2001, p.17) da UNICAMP demonstra que o rural descolou do urbano, esta nova realidade deve ser levada em consideração quando se pensa numa política de seca.

[18] Com o objetivo de identificar as áreas dinâmicas do Semi-árido, a SUDENE propôs uma pesquisa que está em fase de conclusão:
GOMES, Gustavo Maia. **Os novos Sertões.** Recife, abril 2001.(versão preliminar)

[19] Aqui cabe o registro da evolução do número de municípios no Nordeste de 1970 a 1988:
1970-1376 municípios.;1980-1375; 1991-1509; 1993-1558; e 1997/98-1787 (FONTE: SUDENE/CPE/INE/ESE)

[20] Recomenda-se a leitura de MAIA GOMES (2000, p.145)

[21] Fato confirmado pela publicação dos IDHs – índice de desenvolvimento humano- municipais (PNUD/IPEA/FJP/IBGE,1998), onde os municípios do Semi-árido aparecem com os menores índices.

1.1.1 Identificando os espaços

A fim de melhor precisar a questão, será feita uma explanação resumida do que sejam : a área de atuação da SUDENE, a Região Nordeste, o Polígono das Secas e, finalmente, o Semi-árido[22]. No Mapa 3, encontram-se os municípios que compõem a área de atuação da SUDENE e , dentro desta , o que se considera Semi-árido e a linha que delimita o Polígono das Secas.. Além do mapa, foi elaborado o Quadro 1.1 baseado em informações coletados em documentos da SUDENE nos setores de Contas Regionais[23] , Defesa Civil[24] e Sub Regional e Urbano[25].

[22] Para um aprofundamento sobre o Semi-árido, sugere-se:

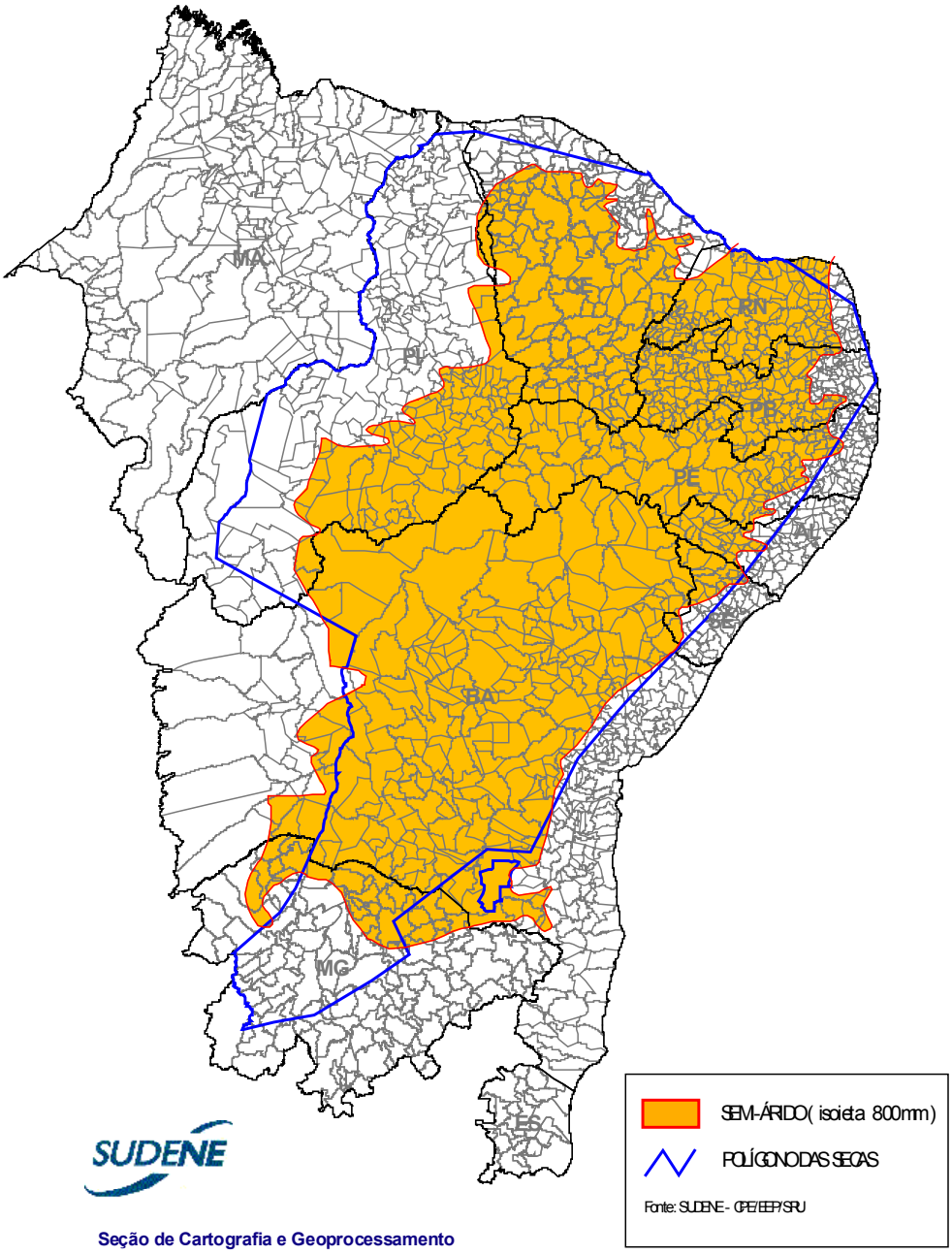
- AB'SABER, Aziz. .Sertões e Sertanejos: uma geografia humana sofrida **Estudos Avançados {da}Universidade de São Paulo**.. Dossiê Nordeste seco- vol.13,nº36-São Paulo:IEA/USP,1999
- CARVALHO, Otamar**. Desafios do Semi-árido-** texto preparado a pedido da SUDENE. Brasília, abril, 2000 (xerox.)
- ANDRADE, Manuel Correia de.. Análise do Semi-árido Nordestino e a visão da seca.In: Bacelar, T.,DUARTE, Renato, GUIMARÃES, L e GOMES, E. (ORGS.) **GTDN da proposta à realidade :**ensaios sobre a questão regional.Recife, Universitária,1994
- ANDRADE, Manuel Correira de A problemática da seca. Recife: Líber,1999
- DUARTE, Renato. A seca no Nordeste: de desastre a calamidade pública IN;LIMA, Policarpo(Org.) **Economia e Região ;**Nordeste e Economia regional – ensaios. Recife, Universitária,1999.

[23] SUDENE**, Região Nordeste do Brasil em Números**,. Recife, SUDENE, dezembro de 1999.

[24] SUDENE, As secas no Nordeste do Brasil - Estudo de Caso solicitado pela UNESCO para subsidiar a Elaboração de Kit de Material Didático sobre Meio Ambiente, em nível mundial, destinado a Professores de Países Afetados por Secas e Desertificação.Recife, SUDENE, Fevereiro de 2000 (XEROX))

[25] Texto sobre o Semi-árido contendo todas as leis – SubRegional e Urbano – CPE- SUDENE

Mapa 3 – Região Semi-árida do Brasil e o Polígono das Secas



A área da SUDENE abrange 1.954 municípios[26], do Estado do Maranhão até o norte dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, enquanto o Nordeste tem 1.787 municípios.

Quadro 1.1 [27] – Quadro comparativo dos números de municípios que compõem o Semi-árido, , Nordeste , Polígono das Secas e Área de Atuação da SUDENE (SUDENE) - 1999

E S T A D O S	NÚMERO DE MUNICÍPIOS			
	SEMI-ÁRIDO¹	**NORDESTE**	**POLÍGONO**	**SUDENE**
Piauí	109	221	214	221
Ceará	134	184	180	184
Rio Grande do Norte	140	166	161	166
Paraíba	170	223	223	223
Pernambuco	118	185	145	185 ²
Alagoas	35	101	51	101
Sergipe	28	75	32	75
Bahia	257	415	256	415
Maranhão	-	217	-	217
Minas Gerais	40	-	86	140³
Espírito Santo	-	-		27³
TOTAL	**1.031**	**1787**	**1348**	**1.954**

Fontes: IBGE – Divisão territorial do Brasil-1997; SUDENE-CPE-EEP/SRU, INE/ESE, Contagem da População, 1996; D. O U. 26/08/97.

Notas:

1 . O Semi-árido constitui a área que atende ao critério da isoieta de 800 mm, da Lei 7 827 (27 / 9 /89), que instituiu o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, cujo número de municípios foi recentemente alterado para serem anexados os novos criados por meio dos desmembramentos (Portaria 1.182, de 14/9/99).

2.. Incluindo o distrito estadual de Fernando de Noronha , que está sendo considerado como município .

[26] Aí incluídos os municípios do Espírito Santo e Minas Gerais integrantes da área de atuação da SUDENE pela Lei 9 690, de 15/7/98.

[27] Os quadros 1.1 e 1.2 foram construídos através da coleta de dados nas publicações já citadas e de entrevistas com Herôdoto Moreira (consultor da SUDENE-pelo Projeto PNUD BRA/98/017 até outubro de 2001) , Albertina Souza Leão Pereira (Chefe de Estatística/SUDENE) e Lúcia Cristina Santos (Chefe de Sub-regional e Urbano/SUDENE) .

3.No ano de 1998, foram incluídos 54 municípios de Minas Gerais e 27 municípios do Espírito Santo (Lei nº 9.690, de 15/7/98).

A área de atuação da SUDENE tem, atualmente, uma superfície de 1.760.661 km² [28]. Em 1996, havia uma população de 47,5 milhões de habitantes. A maior parte desse contingente, correspondente a 65,2% da população total, já residia em áreas urbanas, invertendo a situação que vigorava até a década de 70[29].

O ambiente onde a seca costuma se instalar vai além da superfície do Nordeste geográfico. O Polígono das Secas[30], que vem a ser a demarcação de uma área sujeita repetidamente às secas (Lei n.º 175, de 07/01/1936) , abrange todos os Estados, com exceção do Maranhão e do Espírito Santo. Atualmente, o Polígono é utilizado para fins de cálculo do Imposto Territorial Rural – ITR.

O Polígono das Secas compreende uma superfície de 1.083.790,7 km2, contendo 1.348 municípios, onde vivem 27,7 milhões de habitantes, dos quais, 10,8 milhões estão no meio rural. Dentro desse Polígono, há uma região denominada semi-árida (Mapa 2), em face do balanço hídrico negativo, com chuvas médias anuais iguais ou inferiores a 800 mm, uma insolação média de 2.800 horas/ano, evaporação de 2.000 mm/ano e umidade relativa do ar em torno de 50%.

O Quadro 1.2 apresenta dados de área e população, havendo o desdobramento da população em urbana e rural, dado considerado relevante para o estudo:

A área de atuação da SUDENE apresentou mobilidade. A inclusão dos 27 municípios do Espírito Santo e 54 de Minas Gerais (Vale do Jequitinhonha) fez com que houvesse diferenças na área de intervenção dos programas da seca entre os anos de 1993 e 1998. A fim de facilitar a análise, e mesmo ilustrar o que é população rural e urbana, será adotada, a partir de agora, como área de atuação da SUDENE a área vigente antes de 15/7/1998, ou seja, sem a inclusão dos municípios do Espírito Santo e do Vale do Jequitinhonha.

[28] De acordo com a publicação "Nordeste em Números" de 1999.

[29] No período 1970-80, o crescimento urbano do semi-árido foi de 4,41%ªa, no período seguinte (1980-91), 4,01% a ª. Essas taxas de crescimento urbano deveram-se, em boa medida, aos efeitos de atração propiciadas pelas políticas públicas praticadas na década de 70 (Carvalho,2000, p.9)

[30] Foi delegado a SUDENE, pelo Decreto-lei 63 778 a competência de declarar quais os municípios pertencentes ao Polígono. A última atualização da relação dos municípios pertencentes ao Polígono se deu através da Resolução 11 135 do Conselho Deliberativo (19/12/1997)

Quadro 1.2 – Quadro comparativo dos dados de área e população do Semi-árido, Polígono das Secas, Nordeste , Área de Atuação da SUDENE e Brasil

REGIÕES	NÚMERO DE MUNICÍPIO 1997 [2]	ÁREA (KM²) 1997	POPULAÇÃO (1996) [1]		
			TOTAL	URBANA	RURAL
Semi-árido	1.031	857.999,3	18.466.697	9.835.806	8.630.891
Polígono	1.348	1.083.790,7	27.675.908	6.842.219	10.833.689
Nordeste	1.787	1.561.177,8	44.768.201	29.192.696	15.575.505
Área de atuação da Sudene[3]	1.873	1.682.668,7	46.136.744	30.031.209	16.105.535
BRASIL	5.507	8.547.403	157.079.573	123.082.167	33.997.406

fontes: IBGE - Contagem da População, 1996; Área - D.O U. 26/08/97; SUDENE-CPE/EEP/SRU , CPE/INE/ESE.

Notas :

1. Apesar de já existirem dados de população mais recentes (DOU de 30/8/99), os dados referentes ao desdobramento rural e urbano só estão disponíveis n a contagem de população de 1996, fato considerado relevante para o estudo.

2. Em face do intensivo desmembramento de municípios ocorridos no ano de 1997, a opção foi utilizá-lo como referência para os dados de número de municípios e área. (O número de municípios que compunham a área de atuação da SUDENE em 1994 era 1.605 e em 1997, 1.873.)

3. Nesse Quadro, não foram considerados os dados referentes ao Vale do Jequitinhonha e Espírito Santo.

O Semi-árido possui uma extensão em torno de 858.000 km^2 [31], representando vulnerabilidade, já que lá estão as pessoas mais pobres da região, com índices de qualidade de vida muito abaixo da média nacional.

Longe de se caracterizar como um espaço homogêneo, o Semi-árido pode ser apresentado como um "grande mosaico". Essa diversidade natural comporta práticas de manejo do território marcadas por relações sociais "arcaicas" e "modernas", includentes e excludentes e por atividades econômicas tradicionais, de pouca inserção no mercado, com baixo uso de tecnologia, em contraste com setores de ponta, oriundos da agricultura irrigada.

1.1.2 Sustentabilidade

Trata-se de um conceito bastante utilizado, discutido e presente na maior parte dos discursos nos últimos anos. Porém, uma definição consensual ou os meios para alcançar a almejada sustentabilidade ainda estão em construção.

Concordando com essa percepção está o texto do Professor Saha da Universidade de Swansea:

> "No one really knows what sustainable development really means.. Is it just a potent new slogan and campaigning theme of First World NGO's(...) Or is it a new paradigm to guide development policy? Even Tolba, the Director General of the United Nations Development Programme, lamented in 1984, that sustainable development had become "an article of faith, a shibboleth, often used, but little explained "(Saha, 2001a, p.6)

Desde os primórdios das discussões quando se iniciaram os questionamentos sobre o modelo de desenvolvimento adotado no mundo até então , o professor Ignacy Sachs trouxe o conceito de ecodesenvolvimento onde era colocado a necessidade de um equilíbrio entre três alicerces : o econômico, o social e o ambiental.

A consciência recente da necessidade do uso racional da água e dos demais recursos naturais, que hoje, se sabe, são findáveis, veio com a visível escassez de água potável. Esta será a grande questão para o desenvolvimento sustentável do nosso planeta, que teve a população duplicada no último século. Os questionamentos sobre o suporte do planeta, diante de uma densidade demográfica crescente, aumentam a cada dia. O uso indiscriminado e

[31] Depois que este capítulo já estava concluído, a SUDENE fez uma revisão de seus dados e consta no SIG -Sistema de Informações Gerencias, disponível no *site* da SUDENE (www.sudene.gov.br), a área de 895.931,3 km²

a diferenciação do acesso são questões que sempre devem estar presentes e possuem uma importância ainda maior na realidade do Semi-árido nordestino.

Essa recente "consciência global" é uma angústia secular dos nordestinos, que possuem registros de escassez hídrica datados de 1583. A percepção da necessidade do uso racional de solo e água, de uma "convivência" com a seca, o trabalho de algumas ONGs , a necessidade de conscientização e busca de tecnologias e manejos mais adequados têm sido mais fortes nos últimos anos. No caso da degradação ambiental de áreas no Semi-árido, esta já possui uma conceituação aceita de forma global : Desertificação.

1.1.2.1 Desertificação

A Desertificação[32] foi definida pelas Nações Unidas como sendo "a degradação da terra nas zonas áridas, semi-áridas e sub-úmidas secas resultantes de fatores diversos tais como as variações climáticas e as atividades humanas" sendo que, por degradação da terra se entende:

a) Degradação dos solos e recursos hídricos

b) Degradação da vegetação e biodiversidade

c) Redução da qualidade de vida da população afetada

Esta definição foi adotada durante a Rio 92 e incorporada à Agenda 21. Durante a realização da Rio-92, os países então reunidos em assembléia geral autorizaram a negociação de uma Convenção Internacional sobre Desertificação e Seca, que já está vigorando e o Brasil é país signatário.

1.1.2.2 A sustentabilidade na década de 90

O primeiro documento político global que proclamou sem ambigüidade que o combate à pobreza deve ser o centro da agenda ambiental foi o "Caring for the Earth" em 1991 :

> "Living sustainably must be a guiding for all the world's people, but it never be while hundreds of millions live without enough of even basic essentials of life. The Earth has its limits with the best technology imaginable, they are not infinitely expandable. To live within those limits and see that those who now have least can soon get more, two things will need to be done population growth must stop everywhere, and the rich must stabilize, and in some cases, reduce their

[32] Retirado do site da DESERT www.desert.org.br/sobre_desert/conceitos/desert/desertif.html

> consumption of resources (IU UNEP and WWF, 1991, p. 5 apud SAHA,2001b, p.7)

O Rio-92 foi reconhecido como o maior passo para alcançar a meta do desenvolvimento sustentável. A Declaração do Rio anunciou princípios para guiar a marcha para o desenvolvimento sustentável. Na essência,o encontro do Rio , reiterou e ampliou a mensagem do *Caring for the Earth*

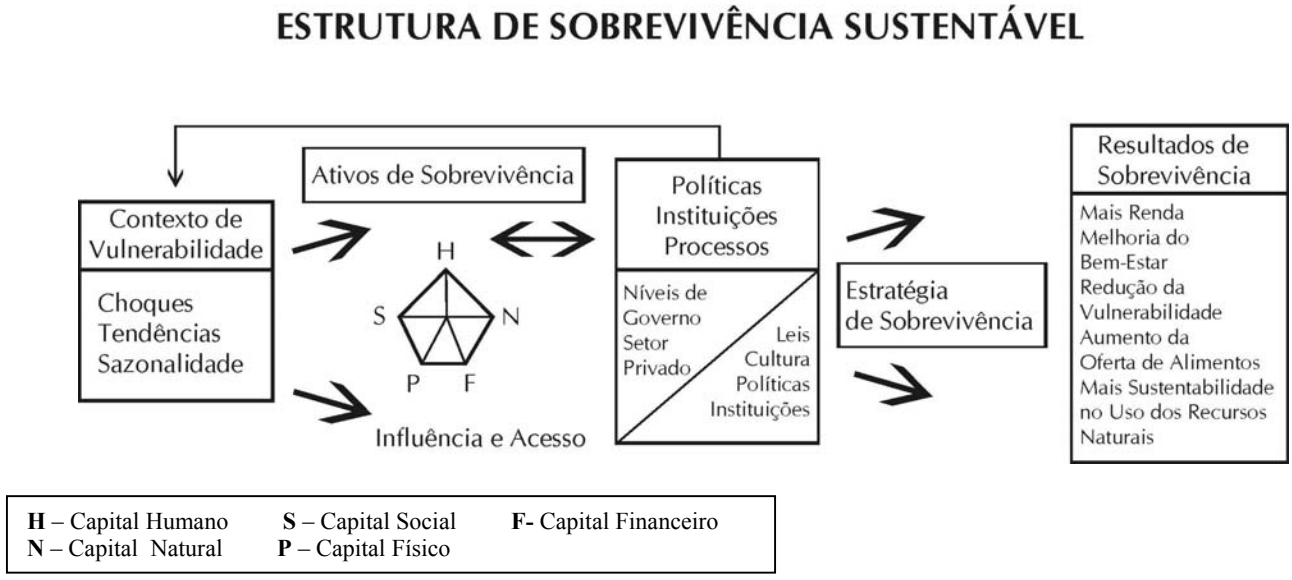
De acordo com Saha (2001a, p.5)[33] todas as idéias mais recentes de sobrevivência (*livehoods)*) sustentável têm sido direta ou indiretamente inspiradas em Amartya Sen[34].

O autor afirma que a OXFAM, ONG britânica, foi provavelmente a primeira agência a introduzir o conceito de modo de vida sustentável para prática de desenvolvimento em 1993. Aborda a questão da sustentabilidade pelos pontos de vistas econômico, social, institucional e ecológico e procura assegurar para as pessoas pobres "o direito ao modo de vida sustentável Coloca grande ênfase na abordagem participativa em todos os estágios do projeto

A abordagem foi captada por uma ONG americana –Commitee for American Remittances Everywhere (CARE) em 1994, e pelo Programa das Nações Unidas em 1995. O Departamento de governo Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID) adotou em 1998 e está ainda em processo de dar uma forma operacional

Saha (2001a,p.6) apresenta o esquema de sobrevivência (*livelihoods*) sustentável que consiste de cinco componentes , conforme figura abaixo :

Figura 1.1 – Esquema da estrutura de desenvolvimento sustentável



Fonte : DFID 1999 apud SAHA 2001,p.7

[33] Autor de, entre outras obras, *Desenvolvimento como liberdade*.(Editado pela Companhia das Letras em 2000)

1.1.2.3 Seca, sustentabilidade e mudanças

A Sudene surgiu após uma grande seca, a de 1958, e passados 40 anos vivenciou outra seca, a de 1998, e em seguida iniciou um processo de mudança institucional, onde está se redefinindo seu papel. Nesse clima de mudanças é que o conceito de sustentabilidade adotado por Miranda et al (1999) vem se adequar:

> "..O desenvolvimento sustentável é o grande norte de um processo de mudanças, no qual o ambiente é utilizado pelas gerações presentes com os olhos voltados para o futuro, sendo a preservação compatibilizada com as necessidades da sociedade, e o crescimento econômico é tido como um dos instrumentos de criação de oportunidades sociais"

A seca é um fenômeno natural, previsível, recorrente, de diferentes intensidades, que tem marcantes repercussões sócio-econômicas e que , no nosso país, tem como principal área de ocorrência o Semi-árido nordestino. Esse espaço, a despeito das características ambientais que indicam um baixo suporte de uso, possui uma alta densidade demográfica e uma estrutura fundiária que contribui para o agravamento dos problemas decorrentes de cada seca. Diante disso, a sustentabilidade configura-se, mais do que uma tendência genérica, um conceito fundamental, uma premissa, quando da elaboração de políticas e programas cuja área de intervenção seja o semi-árido.

Segue-se para os conceitos relativos à seca.

1.2 - As secas

1.2.1 – Definindo o que é seca

Há uma diversidade de conceituações da seca, assim como de critérios para definição do estado de seca, de acordo com o enfoque e a região de ocorrência. Essa dificuldade é apontada como um dos obstáculos para um melhor planejamento das ações de combate aos efeitos da seca [35].

As informações do National Drought Mitigan Center – NDMC (EUA) [36] vêm enfatizar que não há uma definição única do conceito de seca. É citado um trabalho do profº Donald Wilhite (diretor do NDCM) no qual ele encontrou mais de 150 definições de seca publicadas. Eles refletem diferenças nas regiões, necessidades e abordagens disciplinares. Esse trabalho categorizou as definições dentro de quatro abordagens básicas para medição de seca : meteorológica, agrícola, hidrológica e sócio-econômica.

Em texto da SUDENE (1999, p.6)[37] ,faz-se alusão a 3 principais tipos de secas[38], de acordo com sua irregularidade na distribuição espacial e temporal:

Seca hidrológica- poucas chuvas, mas bem distribuídas, suficientes para agricultura. Diminuição no volume de água acumulada;

Seca agrícola (ou seca verde)- chuvas mal distribuídas não garantindo as colheitas;

Seca efetiva – quando coincidem baixa precipitação e má distribuição .causando frustração das safras e esgotamento dos reservatórios hídricos.

---

[35] Definições operacionais da seca ajudam a definir o começo, severidade e fim das secas. A não existência de uma definição operacional única de seca aparece em todas as circunstâncias, e isso é uma grande parte do porquê dos fazedores de política, planejadores de recursos e outros terem muitos problemas para reconhecer e planejar para a seca do que para outros desastres naturais.(http//enso.unl.edu/ndmc/plan/define.htm)

[36] http:// enso.unl.edu/ndmc/enigma/def2.htm.

[37] Pronunciamento do Superintendente da Sudene, professor Marcos Formiga, na Câmara de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara de Deputados – Brasília, 01 de dezembro de 1999.

[38] A pesquisa da FADE traz, em nota de rodapé, algumas observações sobre este assunto:

> "Pessoa e Cavalcanti (1973, p.52) estabelecem uma distinção útil entre seca absolutas e secas relativas. Dizem eles: " uma seca anual pode ser atribuída, grosso modo: a: (i) uma deficiência no volume das precipitações anuais:chama-la-emos de seca absoluta;uma inadequada repartição das chuvas no ano: chama-la-emos de seca relativa".Existe, também, a designação de seca verde para caracterizar uma situação em que a distribuição das chuvas se descasa do calendário das colheitas, resultando na perda de produção, sem que a vegetação, de uma forma geral, sofra por falta de água (Magalhães et alii,1991,p.37). Ainda um outro fator complicador é que pode haver seca em uma parte do sertão enquanto outra tem um inverno normal." (FADE/SUDENE,1999,p.4)

Todas as definições de seca são tentativas de melhor entender o fenômeno e suas variações e criar uma única nomenclatura. Porém, fica claro que o foco principal da "questão seca" perpassa pela vulnerabilidade das populações. Tanto que o texto do NDMC considera que um local com déficit hídrico onde não exista população residente não é considerado como área de seca, demonstrando que o tema está intrinsecamente ligado a seus efeitos sobre as populações.Para o NDMC:"The effects of drought are the result of interplay between a natural event – lack of rain- and how much water people require".

Afirmando mais adiante que :"The risk that society faces is based on both the frequency of natural hazards and on societal vulnerability".

Neste estudo, será adotada a definição apresentada na publicação "How to reduce Drought Risk"[39]:, considerada bastante abrangente e adequada a este trabalho:

> "Drought: A deficiency of precipitation from expected or "normal" that, when extended over a season or longer period of time, is insufficient to meet demands. This may result in economic,social, and environmental impacts. It should be considered a normal, recurrent feature of climate. Drought is a relative, rather than absolute, condition that should be definided for each region. Each drought differs in intensity, duration, and spatial extent".

A seguir, será aborda a vulnerabilidade num item à parte :

1.2.2- Vulnerabilidade

De início, o tema será analisado à luz do trabalho sobre as vulnerabilidades hidrológicas do Semi-árido às secas , em que José Nilson Bezerra Campos (1997) discorre :

> "Uma prospecção na história do Nordeste brasileiro mostra que, mesmo antes da ocupação dos sertões pelos colonizadores, as secas já expulsavam os indígenas da região para o litoral. Pode-se concluir que, em condições naturais, sem obras de infra-estrutura hidráulica, o ecossistema pode ser considerado como de alta vulnerabilidade. Durante a colonização dos sertões, decorreram trinta anos sem secas, os quais proporcionaram um crescimento das populações acima da capacidade do ecossistema, o que também fez aumentar a vulnerabilidade. Esta se tornou explícita, de forma dramática, com a seca de 1877, que resultou na morte de quase a metade da população dos sertões. A partir de então, houve um substancial acréscimo na rede de açudes e no conhecimento da hidrologia regional. Mesmo assim, o ecossistema ainda tem mostrado muita vulnerabilidade às secas" (CAMPOS,1997,p.1).

[39] WESTERN DROUGHT COORDINATION COUNCIL.**How to reduce Drought Risk.**Nebraska,March,1998 (http;// enso.unl.edu/handbook/handbook.htm)

Campos examina a questão da vulnerabilidade sob a ótica das secas hidrológicas e das secas edáficas. Na sua concepção, as primeiras resultam em escassez de água para as cidades e para a irrigação, enquanto as segundas ocasionam perdas na produção da agricultura de sequeiro e atingem o segmento mais pobre da população do Semi-Árido. Como se vê, a vulnerabilidade do Semi-árido não é de hoje, e a ocupação humana crescente só veio a exacerbar o problema.

Blaikie et alli (1996, p. 11) chamam a atenção alegando que muitos desastres são uma mistura completa de ameaças naturais e ações humanas. Asseguram que o conceito de vulnerabilidade é decisivo para entender os desastres e sua prevenção, mitigação. Os autores consideram:

> "Por vulnerabilidade entendemos as características de uma pessoa ou grupo do ponto de vista de sua capacidade para antecipar, sobreviver, resistir e recuperar-se do impacto de uma ameaça natural. Implica uma combinação de fatores que determinam o grau pelo qual a vida e a subsistência de alguém caia em risco por um evento distinto e identificável da natureza ou da sociedade" (BLAIKIE et alli,1996,p.30)

Na visão de Blaikie et alli, uma vez que o conceito de vulnerabilidade está centrado na pessoa ou no grupo, um estudo sobre seca (ou sobre outro desastre) tem que se preocupar com a inserção das ciências sociais. Essa definição corrobora as observações de Lavell (1996, p.7-8) a respeito da importância de se inserir a questão social na definição do desastre, resultando numa concepção mais integrada. Saiu-se do enfoque físico, naturalista e de engenharia, que restringia a análise dos problemas. Essa concepção colocava o peso da responsabilidade dos desastres em si mesmos, tendo a sociedade um papel secundário e dependente. Atribuía aos desastres conotações de imprevisíveis, imanejáveis e inevitáveis. E as pesquisas sobre desastres se davam no âmbito das ciências da terra e da engenharia, tendo como conseqüência um contínuo fortalecimento de instituições com esse perfil, o que serviu para reforçar e perpetuar a visão física dos desastres.

Essas abordagens de Blaikie et alli e Lavell a respeito de vulnerabilidade e desastres se adequam à problemática da seca e vêm colaborar por um melhor entendimento desta.

No livro "Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs- aprendendo a valorizar as mudanças", é dedicado um capítulo especial a situações de emergência, onde é ressaltado que "diferentes grupos de pessoas possuem diferentes capacidades de enfrentar crises, bem como diferentes vulnerabilidades", fato bastante relevante quando na avaliação de programas de emergência (ROCHE, 2000, p.204). Tomar conhecimento dessa diferença de

vulnerabilidades é fundamental para que o programa seja mais seletivo quanto ao público-alvo, aprimore seus critérios de elegibilidade, de modo que melhore sua efetividade.

No livro de Magalhães (1992, p.152) ele afirma que o impacto das variações climáticas difere de acordo com as características social, econômica e ambiental da região em questão. O alto grau de vulnerabilidade do Nordeste é atribuído ao baixo nível de desenvolvimento econômico, baixa renda *per capita*, distribuição de renda desigual, fragilidade do ambiente do Semi-árido e freqüência e intensidade das secas.

Após essas conceituações iniciais, é pertinente analisar as políticas de combate aos efeitos da seca adotadas ao longo do tempo.

1.2.3 As políticas de combate aos efeitos da seca

Ao longo dos anos, o governo brasileiro acumulou uma vasta experiência no combate aos efeitos da seca no Nordeste.. Far-se-á uma retrospectiva dessas ações sendo adotada como marco temporal a criação da SUDENE. Isso se deve ao fato de que o documento produzido pelo GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (ponto de partida para a criação da SUDENE) - constituir uma peça inovadora, um divisor de águas na abordagem da problemática das secas

1.2.3.1- Antes da SUDENE[40]

A primeira notícia sobre seca data de 1583. Acredita-se que isso se deva ao fato de a população branca, até então, concentrar-se na faixa úmida do litoral. Foi no século XVIII, quando os rebanhos cresceram e os núcleos de população branca ocuparam áreas mais interioranas, que ocorreu a primeira comunicação ao rei de Portugal, D. João V , devido à repercussão da seca de 1721/27. A resposta veio por meio da determinação de medidas administrativas que visavam ao cultivo de mandioca e produção de farinha, elemento básico da alimentação da população. Uma medida administrativa de grande efeito surgiu em 1766

[40] Retrospectiva histórica fundamentada em :
CARVALHO, Otamar de et alli . ***Plano Integrado para o combate aos efeitos das secas no Nordeste***. *Recife: SUDENE, 1973*

quando a Corte Portuguesa determinou que os flagelados fossem reunidos em povoações de mais de 50 fogos, nas margens dos rios, o que fez surgir um grande número de vilas. Foi realizado um censo em 1782 que demonstrou a existência de 137. 000 habitantes na área sujeita a estiagens periódicas. A primeira organização de caráter administrativo foi a Pia Sociedade Agrícola, cujo objetivo era dar trabalho aos flagelados da seca de 1790-93.

No início do século XIX, assinala-se a presença de naturalistas e estudiosos que percorreram os sertões do Nordeste, deixando farto material informativo e sugestões de solução do problema das secas: construção de açudes, poços e cisternas. Em 1831, a Regência Trina autorizou a abertura de fontes artesianas profundas. A primeira manifestação do Governo Imperial foi a criação da Comissão Científica de Exploração em 1856. Essa Comissão recomendava a melhoria dos meios de transporte e de armazenamento de água-construção de 30 açudes, instalação de estações meteorológicas e abertura de um canal, ligando o rio São Francisco ao Jaguaribe. Mas apenas com os trabalhos publicados decorrentes da Grande Seca de 1877-79 é que se criou uma mentalidade favorável à pronta execução de obras que pudessem atenuar os efeitos das secas, passando o problema para o âmbito nacional, devido às enormes proporções da calamidade (população estimada 1. 754. 000). Apesar disso , em 1888, uma nova seca se instala na Região sem que nenhuma das obras planejadas tenha sido executada. Apenas o açude do Cedro tinha os serviços iniciados (só concluídos em 1906).

É ilustrativo observar a contemporaneidade de algumas afirmações do século XIX:

> "Em 15 de novembro de 1889, cai a Monarquia e a República herda e põe em prática o mesmo sistema de aguardar as conseqüências das estiagens prolongadas, para retomar as medidas de emergência, de caráter predominantemente paternalista" (SUDENE,1973,p.181).

No século XX, foram criadas diversas instituições públicas com rebatimentos na problemática das secas. A partir de 1904, constou da lei orçamentária uma parcela destinada a obras contra a seca e, como conseqüência, foram criadas três comissões (açudes e irrigação;estudos e obras contra os efeitos da seca; e perfuração de poços) . Foi realizada uma avaliação em 1907 que constatou os gastos excessivos, número elevado de açudes destruídos e o fato de que os problemas do Nordeste diferiam dos existentes em outros países. Em face desses resultados, foi criada , am 1909, a Inspetoria de Obras Contra as Secas – IOCS. Vale, neste momento, outro destaque de citação:

> "A ineficiência das comissões temporárias, o caráter paternalista das intervenções realizadas durante os anos de calamidade e a falta de coordenação, assim como a

> descontinuidade dos trabalhos, eram alguns dos males que o novo organismo se propunha a sanar" (CARVALHO et alli ,1973, p.181).

Em 1919, o IOCS tornou-se Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), ficando praticamente inalteradas suas ações até 1950. Vale ressaltar que as ações desenvolvidas tiveram sempre um regime intermitente, de acordo com a gravidade das secas ou influência de algum político nordestino, registrando um ciclo permanente de obras iniciadas, paralisadas e inacabadas.Tentando alterar esse cenário, criou-se a Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste Brasileiro, em 1920, sendo extinta em 1924. A Constituição de 1934, recriou a Caixa e a área de atuação do IFOCS foi redefinida. Em 1945, o IFOCS foi transformado em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Em 1948 foi criada a Comissão do Vale do São Francisco - CVSF (que deu origem à atual CODEVASF), e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF.

As grandes secas de 1951-53 e 1958 favoreceram o estabelecimento de uma nova compreensão da realidade do Nordeste. A solução hidráulica, apresentada desde 1877, começou a perder terreno. Pouco valia a acumulação de água sem um uso racional da mesma, havendo, a partir de então, uma tentativa de um redirecionamento do DNOCS.

Surge, em 1952, o Banco do Nordeste do Brasil - BNB, visando suprir a escassez de crédito agrícola na Região. Poucos anos depois, em 1956, por iniciativa da Presidência da República, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN. Diante da constatação da ineficácia dos instrumentos de combate à seca, durante a calamidade de 1958[41], e do inconformismo das lideranças regionais, o GTDN procedeu a uma redefinição da problemática regional que resultou no documento: "Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste". A partir desse documento, foi criada uma agência de planejamento regional com atribuições de comando e execução da política de desenvolvimento : a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.

O trabalho de Albert Hirschman descreve todo o processo de criação da SUDENE e faz alguns comentários finais que servem para reflexões permanentes:

> "(...)causa espanto a aparente falta de memória dos elaboradores de política. Cada vez que se propõe uma nova entidade (...)o fato de que esperanças e intenções análogas tenham animado os esforços anteriores parece estar totalmente esquecido. Não se faz nenhuma tentativa de pesquisar o que "deu certo" e por que surgiram as decepções(...)Isto significa alheiar-se em relação às novas indicações e tomadas de consciência que surgem, bem como reduzir o teor de confiança em suas próprias possibilidades (HIRSCHMAN, 1961, p. 111-3)

[41] Sobre a seca de 1958, sugere-se a leitura **do Relatório Ramagem** - que descreve a *indústria da seca,*elaborado em novembro de 1958 pelo Coronel Orlando Ramagem a pedido do Pres. Juscelino Kubistchek.

1.2.3.2 – Depois da SUDENE

A SUDENE teve como seu marco inicial as propostas elaboradas pelo GTDN. Porém, ao longo de sua história, essas propostas sofreram alterações, desvios. Uma análise sobre a trajetória da SUDENE é realizada no texto de Santana e Silva (1994, p.81), onde é demonstrado que apenas nos 4 primeiros anos da SUDENE se mantiveram em alta os ideais apontados pelo GTDN. A segunda fase, entre 1964 e 1986, foi descrita como de resistência ao esvaziamento funcional e político. E, por fim, a terceira fase, iniciada em 1986, teria por marca o esgaçamento político e a impotência operacional.

Desde sua criação (15/12/59), a SUDENE coordenou a execução das ações adotadas pelo Governo Federal para redução dos efeitos das secas[42] no Nordeste brasileiro e fortalecimento da economia regional. [43]

Essas ações foram realizadas por meio de programas criados para serem permanentes, mas que tiveram curta duração, e por intermédio dos programas de emergência que propiciaram a sobrevivência das populações atingidas durante as secas.

Ao longo dos anos, os investimentos realizados em ações estruturadoras ampliaram a capacidade da Região em conviver com a seca. Entretanto, em algumas áreas a situação ainda se apresenta bastante vulnerável.

A partir da década de 70, surgiu uma série de programas que pretendiam ser permanentes, mas que passaram por diversas dificuldades. Será feita, a partir desse ponto, uma separação dos programas permanentes e emergenciais.

A respeito das características dos programas emergenciais, no texto de Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Regional do Projeto Áridas, encontra-se esta afirmação:

> "O desenvolvimento do Nordeste esteve até hoje, praticamente, atrelado aos impulsos concedidos pelo Estado, em suas diferentes fases de atuação (...) O setor privado participou de todas as fases do desenvolvimento da Região, mas sua presença sempre foi pautada pela dependência das iniciativas governamentais(...)Variáveis no tempo e no espaço, as ações de desenvolvimento desenvolvidas sob o patrocínio do Estado têm sido concebidas e executadas com intensidade e duração, determinadas, em grande medida, pela necessidade de atenuar os efeitos da seca. (CARVALHO,1994b)

[42] O Decreto nº 47.890 (9/3/60) que regulamentou a lei de criação da SUDENE, possui um capítulo inteiro para os planos de emergência (Capítulo VI, artigos 35 ao 42). Legislação disponível em SUDENE,1979.

[43] Estes textos foram retirados de dois relatórios elaborados pela SUDENE. O primeiro referiu-se a um texto solicitado para compor um kit ambiental e o segundo tratou-se do relatório parcial da SUDENE a fim de compor o relatório para a 4ª convenção de Desertificação e Seca a se realizar em 2001, os relatórios estão citados nas referências bibliográficas.

O coordenador do trabalho, Otamar de Carvalho, considera que essas características, salvo raros momentos, prevalecem até então e que o GTDN[44]ainda continuava sendo a concepção[45] mais produtiva e adequada às particularidades do Nordeste.

A seguir, são relacionados os principais programas permanentes surgidos a partir da década de 70:[46]

Quadro 1.3 – Principais Programas Permanentes

POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste –Iniciado em 1974 (Decreto 74.794), defendia a transformação do quadro geral do meio rural nordestino, em função das potencialidades econômicas e de sua importância demográfica, visando à transformação da agricultura tradicional em moderna.
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA AGROINDÚSTRIA DO NORDESTE-Criado em 1974, tinha como objetivo impulsionar e diversificar o complexo industrial agrícola nordestino.
PROGRAMA DE PESQUISA DO TRÓPICO SEMI-ÁRIDO-Iniciado em 1974 e conduzido pelo CNPq, com expressiva participação da SUDENE
PROJETO SERTANEJO[47] – Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste -Criado em 1976 (Decreto 78. 299), buscava "fortalecer a economia de pequenas e médias unidades de produção agropecuária localizadas no Semi-árido nordestino (CARVALHO,dez 94:98)
PROHIDRO – O Programa de Recursos Hídricos do Nordeste foi iniciado em 1979 e visava preparar a Região, por meio da construção de mais pontos de água, para enfrentar o longo período de seca que começou em 1979 e terminou em 1983. Foi executado sob a coordenação da SUDENE, com a participação do DNOCS e Estados do Nordeste.
PROGRAMA SÃO VICENTE –Criado em 1985, tinha como meta divulgar as vantagens e facilidades da organização e induzir pequenos produtores rurais a se associarem, para aumentarem sua produção, produtividade e renda.
PROGRAMA PADRE CÍCERO – Teve início em 1986 e buscava dar maior oferta de água e de infra-estrutura produtiva às populações do Semi-árido nordestino e permitir o convívio do homem com a estiagem.
PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO DO NORDESTE – PROINE, criado em 1986. Pretendia irrigar um milhão de hectares no Nordeste.
FINOR IRRIGAÇÃO – Parte integrante do PROINE, pretendia apoiar a irrigação privada para a

[44]Para se ter uma noção da dimensão da importância e contemporaneidade das propostas do GTDN, sugere-se a leitura das publicações :

- SICSU, Abraham et al. **O GTDN**: da proposta à realidade ; ensaios sobre a questão regional. Recife: Ed. Universitária da UFPE,1994
- BANCO DO NORDESTE/ETENE. Nordeste : do GTDN aos desafios da globalização.. Revista Econômica do Nordeste- REN, Fortaleza,,v.28,nº 4, out/dez 97.

[45] De acordo com Jorge Santana, um dos autores do livro citado na nota anterior, estas foram as mudanças na abordagem da seca : DNOCS- combate; GTDN – resistência e na década de 90- convivência.

[46] Retrospectiva histórica fundamentada em : *Plano Integrado para o combate aos efeitos das secas no Nordeste (CARVALHO et alli,1973), relatórios já citados na nota 44 e* no trabalho o coordenado por Otamar de Carvalho (1994a):

[47] Sobre este Programa existe uma avaliação elaborada por Ricardo Miranda:
MIRANDA, Ricardo Nunes de . Avaliação do Projeto Sertanejo. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, (21) 2: 193-224, abr/jun,1990,p 195.

produção de grãos, tubérculos e frutas. Não demarrou devido à falta de dotação orçamentária.
PAPP – PROGRAMA DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR RURAL – Constitui o principal programa do Projeto Nordeste[48], este fruto de uma avaliação realizada em 1982-84 dos programas especiais de desenvolvimento regional.Semelhante ao Polonordeste, buscava promover ações de desenvolvimento rural integrado, por meio de projetos comunitários, possibilitando ao pequeno produtor o acesso aos meios de produção, tecnologia adequada e ao associativismo.

Com relação aos programas emergenciais, a lei de criação da SUDENE (Lei 3.692, 15/12/1959) atribuiu a elaboração dos programas de emergência à autarquia. De acordo com Carvalho (1994, p.150), a primeira grande seca (a de 66 foi uma seca parcial) foi a de 1970 quando foram instituídas as frentes de serviço .

Para os fins deste trabalho, tem-se que **programas emergenciais de combate aos efeitos das secas** são os programas propostos pelo Governo Federal, que classicamente se concentram em ações de renda (frentes), alimento (cestas) e água (carro-pipa) . Tal conjunto de ações é deflagrado quando o flagelo da seca começa a causar a instabilidade social , o que se torna visível com a ocorrência de saques. Têm historicamente sido criticados pela ausência de planejamento, ingerência política e falta de ações permanentes. Usou-se durante muito tempo a expressão a "indústria da seca" para referir-se aos que se aproveitavam dos programas em benefício próprio, em detrimento do real necessitado (beneficiário)

Uma abordagem do que foram as frentes de trabalho, frentes de serviço e as frentes produtivas; e a importância da seca de 1987 como um marco de mudanças no gerenciamento das secas será feita no capítulo quatro.

O foco deste trabalho estará centrado nas mudanças ocorridas no desenho e implementação dos programas emergenciais. Para tanto, será adotada uma análise comparativa dos programas emergenciais de 98 e 93, não apenas por serem os mais recentes, mas também pela ocorrência de uma série de mudanças na gestão pública na década de 90, que tiveram rebatimentos nos mesmos. Percebe-se a ocorrência de mudanças inovadoras no Programa de 98, as quais deverão ser analisadas. Os capítulos quatro e cinco serão dedicados às descrições dos programas emergenciais., estes capítulos servirão de fonte para a montagem das matrizes que objetivam a constatação das diferenças e inovações entre os programas.

[48] De acordo com Magalhães (1991, p.23-24), o projeto Nordeste manteve a estratégica DRI (desenvolvimento rural integrado) presente no Sertanejo, procurando simplificar sua coordenação. E compreendia a execução dos seguintes programas: Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural- PAPP; Programa de Irrigação; Programa de Apoio a Pequenos Negócios Não Agrícolas; Programa de Educação no Meio Rural; Programa de Ações Básicas de Saúde no Meio Rural;e Programa de Saneamento Básico no Meio Rural. O Programa de Irrigação teve grande impulso,porém executado de forma independente do projeto Nordeste.

Porém, antes de dar início a outro capítulo, será dedicada uma seção final para a análise do gerenciamento de secas em outros países.

1.2.4– Gerenciamento de secas - a experiência de outros países

Na análise das experiências em outras regiões onde ocorre o fenômeno da seca, destacam-se as considerações do professor Donald Wilhite[49] (1999, p.84), Diretor do Centro Nacional de Mitigação de Secas e do Centro Internacional de Informação sobre Secas (EUA):

> "Em sua maioria, os governos continuam considerando a seca de forma reativa[50] em vez de pró-ativa. O dilema enfrentado pelos governos, especialmente o governo federal, é se deve ou não continuar adotando o enfoque do passado, como o gerenciamento da crise, ou procurar uma nova orientação (...) para uma abordagem mais pró-ativa de gerenciamento de risco possa ser bem sucedida, as deficiências de tentativas anteriores de resposta à seca deverão ser tratadas de forma sistêmica (...) Lições aprendidas de tentativas anteriores de resposta à seca precisam ser documentadas (...) a seca mostra de inúmeras formas a vulnerabilidade do sistema econômico, social, político e ambiental à variação do clima (...) Mudanças projetadas no clima devido ao crescimento da concentração de CO2 sugerem um possível aumento na freqüência e intensidade das secas (...) Aliado ao crescimento da população, e com isso a demanda por recursos hídricos e outros recursos naturais compartilhados, há um sentimento de urgência quanto à necessidade da redução do sofrimento pessoal e dos impactos econômicos e ambientais da seca."

Surpreende que tais observações venham de um país detentor do maior PIB mundial e que possui um alto nível de desenvolvimento, pois os problemas levantados pelo autor são similares aos que ocorrem na realidade brasileira.

No Brasil, apesar de se caracterizar pela emergência, foram montados dezenas de modelos de gerenciamento de seca. É possível que não tenham seguido ensinamentos da Administração, mas a experiência nesse tema é bastante vasta na Região Nordeste. Com a recente retomada do Planejamento , das discussões sobre Políticas Regionais e a mudança do paradigma de desenvolvimento , faz-se premente um esforço no sentido de suprir o planejamento de melhores condições para tratar de um problema de tão graves repercussões econômicas e sociais como a seca.

---

[49] Além de Diretor do Centro Nacional de Mitigação de Secas e do Centro Internacional de Informação sobre Secas, Professor de Climatologia Agrícola do Departamento de Meteorologia para Agricultura e Professor de Engenharia de Sistemas Agrônomicos e Biológicos da Universidade de Nebraska. A SUDENE publicou , em 1999, uma coletânea dos artigos do Prof. Wilhite.

[50] Neste sentido faz-se uso do texto preliminar de Maia Gomes (2000, p.42) quando refere-se a lei de Hirschman :"o governo é um ente que não age; apenas reage, retardadamente, quando sua inércia é perturbada por influências externas"

O relatório do técnico australiano Martin Ravallion[51], do Banco Mundial, quando da sua visita ao Nordeste, aponta recomendações para três principais áreas em que se deviam aumentar os esforços, sejam elas: (a) a prontidão e rapidez de resposta; (b) a completa cobertura da população afetada; e (c) coordenação dos esforços de **assistência à seca com uma política de anti-pobreza** em anos normais. Ou seja: a necessidade de um planejamento para um melhor atendimento às populações (em tempo e abrangência) e de um engajamento das ações referentes à seca em políticas permanentes.

Retomando as questões levantadas por Ravallion, destacam-se a prontidão e rapidez de resposta à seca, sendo essa questão diretamente relacionada com a demora no processo de tomada de decisão. Essa demora também é apontada por Wilhite como um dos maiores problemas na implementação dos programas.

Ainda na coletânea de artigos de Wilhite (1999,p.74), Grigg e Vlachos, quando se referem ao gerenciamento de recursos hídricos durante a seca, sugerem que o Governo Federal (USA) melhore a análise e integração dos dados e informações relacionadas com o fenômeno e como essas informações deveriam ser apresentadas a diferentes platéias.

A necessidade de melhoria na comunicação é indiscutível. Ocorreram sérias dificuldades operacionais durante o Programa de 1998 devido ao entendimento dos tomadores de decisão de que a chegada das chuvas deveria corresponder à completa suspensão do Programa. Isso viria a causar transtornos irreparáveis, pois duas questões fundamentais estavam indefinidas : como a população sobreviveria até a próxima colheita? o período chuvoso se estabilizaria a fim de que houvesse a colheita?

O Governo do Ceará tem surgido com algumas iniciativas inovadoras referentes ao tema. O Programa Hora de Plantar[52] demonstra a preocupação com a comunicação: a parceria dos extensionistas e meteorologistas tem feito com que a mensagem destes últimos seja entendida pelos produtores e se diminuam os riscos na produção.

A escolha do prof. Wilhite como referência deveu- se ao fato de o seu grupo ter uma proposta consistente de Metodologia do Planejamento das ações de combate aos efeitos da seca. A proposta consiste de 10 etapas, resumidamente a seguir apresentadas:

[51] Uma cópia do relatório da viagem da equipe do Banco Mundial ao Nordeste brasileiro durante a seca (setembro de 1998) foi encaminhada para a Coordenação de Cooperação Internacional da SUDENE por e.mail(ascandre@sudene.gov.br) pelo técnico Martin Ravallion.

[52] Trata-se de um Programa que condiciona a liberação de sementes de acordo com recomendações e calendário montados pelos meteorologistas e extensionistas.

ETAPA 1 – Criação de uma força-tarefa para o combate aos efeitos da seca;

ETAPA 2 – Definição dos propósitos e objetivos do plano de combate aos efeitos da seca;

ETAPA 3 – Procurar a participação das partes interessadas e resolver os conflitos;

ETAPA 4 – Inventariar os recursos naturais, biológicos e humanos/limitações financeiras e legais;

ETAPA 5 – Desenvolver o plano de combate aos efeitos da seca;

ETAPA 6 – Identificar necessidades de pesquisa e lacunas institucionais;

ETAPA 7 – Integrar a área da ciência com a área de políticas;

ETAPA 8 – Conscientizar o público sobre o plano de combate aos efeitos da seca;

ETAPA 9 – Desenvolver programas educacionais sobre a seca;

ETAPA 10 –Desenvolver procedimentos de avaliação do plano de combate aos efeitos da seca.

Como se pode perceber, trata-se de uma proposta bastante racional. Apenas prega a sistematização das ações, maior acumulação de conhecimentos técnicos (dados meteorológicos, solos, vegetação nativa e adaptável, entre outros), articulação do técnico e político, delegação e separação de papéis, esclarecimento e participação da população, enfim, todos os procedimentos que seriam desejados numa ação planejada de combate aos efeitos da seca.

A inovação da proposta vem da etapa 10, uma vez que têm sido feitas avaliações dos impactos das secas, relegando ao segundo plano as avaliações dos planos adotados. O estabelecimento de uma metodologia de avaliação sistemática destes poderia ajudar, sobremaneira, os programas a serem montados.

Uma das recomendações elencadas para futuras políticas pelo professor Wilhite (1999, p.76-7) foi:

> "Deverão ser efetuadas auditorias pós-seca dos esforços anteriores de resposta para identificar sucessos e fracassos das ações recentes e fornecer uma base racional para recomendações sobre a continuação ou descontinuação de programas de emergência."

Na busca de referências mais próximas da realidade nordestina mereceu atenção o trabalho organizado por Allan Lavell e Eduardo Franco (1996, p.1), onde Lavell inicia com esta afirmação:

> "Os que gerenciam os desastres no setor público não estão levando em consideração uma avaliação sistemática dos aspectos operacionais e de formulação de políticas que enfrentarão durante a década presente. Aspectos graves que terão que considerar incluem: o desenvolvimento de um entendimento mais claro de "desastre", um reconhecimento de que os desastres são eventos sociais, uma apreciação das crescentes de ameaças que estão expulsando as pessoas,a aplicação de tecnologias à gestão dos desastres; e a avaliação crítica das prioridades acerca da gestão dos desastres e operações para enfrentá-los".

Buckle (1990, p.301), apud Lavell e Franco (1996, p.1), expõe que estas considerações não aparecem espontaneamente. Mudanças substantivas nas políticas e práticas para a gestão dos desastres somente acontecerão se os pesquisadores acadêmicos atuarem como catalisadores, difundindo mais os resultados de suas pesquisas, estimulando o setor público a levar a cabo uma análise crítica da gestão de desastres. Colocação similar é feita por Wilhite (1999, p. 31) quando se refere à etapa 7 de sua metodologia[53] : "um aspecto essencial do processo de planejamento é a síntese da ciência, da política e do gerenciamento da seca". Segue: "A compreensão do formulador de políticas, com relação aos aspectos científicos e às limitações técnicas envolvidas na abordagem de problemas associados à seca, é freqüentemente reduzida".

1.2.5 Gerenciamento de secas x gerenciamento de desastres

No início dos estudos, ocorreu a dúvida sobre se com relação à seca o que seria mais adequado : o gerenciamento de desastres ou o gerenciamento de crise ? A leitura de Lavell e Franco veio esclarecer a questão. E quando , no final do trabalho, foi-se ler o Manual para Decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública, editado em 99, veio a certeza de tratar-se de gerenciamento de desastres. Observe o conceito de desastre do Manual:

> "Desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais.(...) A intensidade de um desastre depende da interação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor afetado. Normalmente o **fator preponderante para a intensificação de um desastre é o grau de vulnerabilidade do sistema receptor**" (MIN/SECRETARIA DE DEFESA CIVIL ,1999, p.11)

Com este capítulo forneceu-se uma visão geral da problemática das secas no Nordeste, a seguir abordar-se-á a questão sob a ótica da Avaliação de Políticas Públicas.

[53] Metodologia para o Planejamento das Ações de Combate aos Efeitos da Seca

CAPÍTULO 2

Avaliação de Políticas Públicas

Este capítulo pretende discorrer sobre o principal conceito de Administração Pública utilizado neste trabalho: Avaliação de Políticas Públicas.. Em sua introdução, será feita uma rápida abordagem sobre a administração gerencial, que é o ponto de partida adotado. Discorre sobre os principais conceitos, metodologias, avaliação de programas sociais, avaliação e os Estados federativos e democráticos e avaliação pública no governo brasileiro.

INTRODUÇÃO

A década de noventa foi cenário de grandes transformações. Dentre estas, se pode destacar a Reforma do Estado [54], que está intrinsecamente relacionada com a crise do Estado e a globalização, fatores que levaram a um repensar no modo de administrar, a fim de adequá-lo a uma nova realidade. É essa nova administração pública, a administração gerencial [55], focalizada em resultados, que valoriza mudanças, inovações que vêm se afirmando como tendência hegemônica. Para que se entenda como surgiu a administração gerencial, far-se-á uso do texto de Maria das Graças Rua .

O trabalho de Rua traça, entre outras coisas, a relação entre a crise do Estado contemporâneo e o Modelo de Administração Gerencial. Inicia fazendo referência à grande crise da década de 70 (tendo como marco inicial as duas crises do petróleo - 1973 e 1979), que encerra a fase de prosperidade iniciada no fim da Segunda Guerra. Até então se acreditava que era função do Estado intervir ativamente na economia e oferecer políticas sociais, especialmente políticas compensatórias. Para cumprir esse papel, o Estado dependia da economia em crescimento e da manutenção do equilíbrio entre produção, lucro e tributação. Com a crise dos anos 70, a capacidade do Estado de extrair tributos para manter suas atividades se torna drasticamente menor – é a crise fiscal. Os governos começam a tentar retirar-se das atividades econômicas e a reduzir a sua participação na oferta de benefícios sociais. Porém, os governos permaneciam sobrecarregados, com recursos escassos e conseqüente redução da oferta de bens públicos, o que acaba desdobrando-se na crise de

[54] Entende-se como Reforma de Estado a reforma mais recente da Administração Pública brasileira resultante do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995):
BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E REFORMA DE ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasil : Presidência da República. 1995.

[55] Outras denominações são encontradas na literatura, tais como **New Public Managment** (NPM) – PACHECO,1998 ; OSBORNE;GAEBLER (1997), **Nova Administração Pública** (FERLIE,1999) e **Novo Gerencialismo** (MENDES; TEIXEIRA,2000)

governabilidade[56]. No final da década de 80, a globalização e grandes transformações tecnológicas assumem uma dinâmica mais acelerada. Com a queda do Muro de Berlim (1989), acabam-se as principais distinções políticas e econômicas entre o mundo ocidental - democrático e capitalista e o mundo oriental - autoritário e socialista. Todos esses fatores levam a uma maior interdependência das Nações, e os Estados nacionais tornam-se mais vulneráveis às flutuações externas. Portanto, além do Estado contar com menos recursos, também estava com menos poder efetivo. Desse modo, a busca de soluções deveria se estender desde a esfera econômica até o modelo político e administrativo. É nesse contexto que se iniciam medidas de modernização do setor público que, por longos e diversos processos de ensaio e erro, acabaram resultando no modelo que se convencionou chamar de Administração Gerencial para o Setor Público.

Rua fala do modelo gerencial puro – transposto do setor privado. Esse modelo é totalmente apolítico [57], portanto inadequado à administração pública. Outra inadequação seria a utilização do conceito de consumidores ou clientes, o conceito para administração pública seria o de cidadão. Dessa forma, o modelo gerencial puro se revelou ingênuo e inadequado aos desafios da mudança do Estado e da administração no mundo contemporâneo. A partir da segunda metade da década de 80, surgem novas propostas que levam em conta as diferenças entre o setor privado e o público. As principais mudanças se concentraram na (a) priorização dos conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade e (b) orientação dos serviços públicos para as demandas e anseios dos cidadãos, sem abandonar o conceito empresarial da busca de eficiência. No sentido de satisfazer os cidadãos, ganhou força a descentralização [58], como forma de uma maior aproximação do público-alvo dos programas na busca de melhor atender suas necessidades.

A busca da eficiência se tornou mais adequada com a introdução da abordagem da Qualidade Total, uma vez que a redução dos custos é limitada pela qualidade dos serviços. Essa abordagem implica efetividade e qualidade, ou seja, satisfação com resultados. Daí surge a necessidade de se criar mecanismos de feedback que se destinam a realimentar o sistema, ganhando espaço a proposta de avaliação

[56] Para Bresser Pereira :"Governabilidade- é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu Governo com a sociedade; e Governança é a capacidade financeira e administrativa , em sentido amplo, de um governo implementar políticas. Sem governabilidade é impossível governança (PEREIRA,1998,p.33).

[57] A esse respeito Pacheco discorre:

> "..o caráter inerentemente político da implemetação das políticas públicas, assim como o caráter inerentemente político da divisão de responsabilidade entre política e administração, o que põe frontalmente em questão a (possibilidade da) separação em duas esferas isoladas – política e administração" (PACHECO, 1998, p.3).

[58] A descentralização significa muitas coisas. Entretanto, a mais importante delas, em termos de administração gerencial do setor público, é a efetiva delegação de autoridade e a autonomia de gestão (RUA,1997, p.57).

Portanto, é com a ciência da necessidade da avaliação na busca de um aprendizado que resulte em menores custos e visando reduzir a possibilidade de "erros" e da necessidade vigente de novas soluções que se iniciou este trabalho.

2.1 – Avaliação de Políticas Públicas

Uma demonstração da ênfase dada à avaliação pelos governos como um dos atributos de uma administração mais adequada para o momento atual é o relatório produzido pela OECD - **Improving Evaluation Practices –**Best Practice Guidelines for Evaluation and Packgroung Paper.Local, que assim se inicia :

> "A focus on results is a central element in recent public sector reforms in OECD[59] countries. Evaluation is important in a results-oriented enviroment because it provides feedback on the efficiency, effectiveness and performance of public policies and **can be critical to policy improvement and innovation**. In essence, it contributes to accountable governance" (OECD/PUMA/PAC,1999,p.4).

Apesar de a tendência recente ser de adoção de práticas de avaliação como um pré-requisito de uma boa gestão[60], o tema carece de uma maior fundamentação. Esta percepção que ocorre na leitura de textos sobre a questão , encontra eco em Mello que afirma que os trabalho de avaliação de políticas públicas possuem:

> " uma débil ou mesmo inexistente vinculação com a tradição disciplinar da ciência política e está associado fundamentalmente à contribuição dos especialistas setoriais, muitos dos quais produzem seus trabalhos na burocracia pública[61] (...) Ancorados de **forma difusa** nas ciências sociais (...) tais estudos mantêm uma **vinculação mais estreita com especializações profissionais como a administração pública**, **mas também com a tradição disciplinar da sociologia e da economia.(**....) Não obstante o grande interesse recente em torno da questão da avaliação de políticas, o **estoque de conhecimento acumulado é muito débil**."(MELLO,1999, p.68-9).

[59] Organisation for Economic Co-operation and Development-Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
[60] Sugere-se a leitura do Parecer do Comitê das Regiões de 13 de abril de 2000, acerca do Relatório da Comissão sobre a revisão intermediária – Programas dos objetivos n 1 e n 6 (1994-99) – Desenvolver uma cultura da gestão através da avaliação : Rumo a melhores práticas. Bruxelas, 3 de maio de 2000
[61] O autor cita a atuação da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo e do IPEA (esta autora exemplifica com o periódico "Planejamento e Políticas Públicas" - Revista semestral, publica artigos versando sobre a metodologia e a avaliação de políticas de governo, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento).

Percebe-se que há dificuldades conceituais e metodológicas , ficando a dúvida : em que ciência o conceito encontra maior vinculação? Uma vez que a avaliação de políticas públicas pode se dar por diferentes focos como será visto em seguida. Neste trabalho a avaliação contemplará aspectos gerenciais e de performance organizacional dos programas emergenciais e, portanto, será uma abordagem, predominantemente de Administração Pública.

2.2.1 Avaliar o que ?

O trabalho de Ribeiro (2000) traz uma discussão sobre o foco das avaliações , ele trata da dicotomia existente entre os controles de legalidade/ legitimidade e controles de eficiência / eficácia / efetividade. Afirma que uma vez estabelecida a imprescindibilidade de se avaliar as questões de eficiência / eficácia / efetividade, deve-se superar este debate e procurar desenvolver mecanismos eficazes para se poder executar estas avaliações e desenvolver o controle social, não se esquecendo de que na atual fase de desenvolvimento sócio-cultural do País (e dos Países Periféricos como um todo) abandonar a avaliação da legalidade beira a irresponsabilidade. [62]

Gomes (2000, p. 12) apresenta um quadro onde destaca algumas discussões levantadas na sua revisão bibliográfica :

[62] O documento do CLAD corrobora com as colocações de RIBEIRO quando afirma:

> "La administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacia en el modelo burocrático weberiano. En el caso latinoamericano, sin embargo, las normas y procedimientos estatales tendrán que recibir todavia una atención especial, en razón de la fragilidad histórica del Estado de Derecho. (CLAD,1998, p.15)

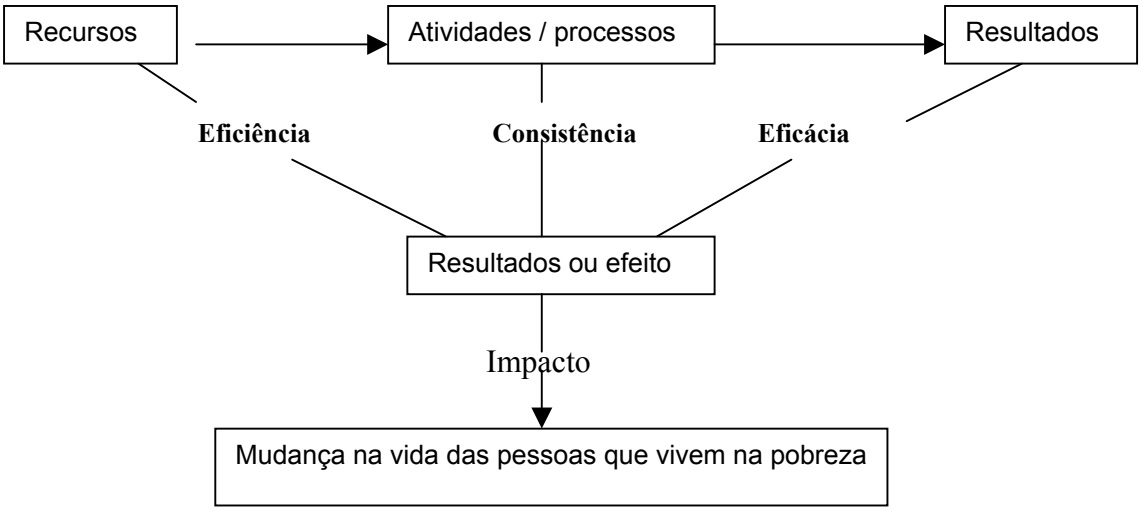
Quadro 2.1 – Discussões sobre os conceitos de efeitos, resultados e impactos

Autores	Proposta
Goldman, Nakazawa and Taylor (1997); Lichfield (1996)	Uma discussão essencial sobre as diferenças entre efeitos e impactos . Para eles, estudos de impacto necessitam prover informações sobre como o programa irá impactar uma comunidade . Os autores também enfatizam a importância da análise de impactos indiretos.
Reese and Fasenfest (1997)	Uma importante discussão sobre valores de avaliação de política pública. Eles dão as diferenças entre medições de resultados (efeitos) e de impactos. Para eles, efeitos são as mudanças resultantes nas condições por um programa particular e impactos refere-se à qualidade de vida na comunidade.

Fonte: GOMES, 2000, p. 12 (modificado)

Nessa mesma linha de discussão, Roche (2000) define impacto como "mudanças significativas ou permanentes nas vidas das pessoas, ocasionadas por determinada ação ou série de ações". Ela afirma que em grande parte da literatura é feita distinção entre resultados ou efeitos e o impacto e que essas definições são freqüentemente usadas para distinguir entre os diferentes tipos de determinação que examinam a eficácia, eficiência consistência e o impacto de uma intervenção. Apresenta a figura abaixo para tentar fazer esta diferenciação. Mas adverte que, na prática, a distinção entre resultados ou efeitos e impactos, embora útil, pode não ser muito clara.

Figura 2.1 – Como distinguir entre eficiência, eficácia, consistência e impacto



Fonte: ROCHE, 2000

O trabalho de Roche faz referência às abordagens iniciais de avaliação de impactos realizadas pelas agências de desenvolvimento[63] – que tratavam de prever, antes do início do projeto, suas prováveis conseqüências ambientais, sociais e econômicas- para aprová-los, ajustá-los ou rejeitá-los. Exemplos dessas abordagens : avaliação de impacto ambiental –EIA; avaliação de impacto social – SAI; análise de custo-benefício e análise de custo-benefício social – SCBA.

Outra abordagem que traz novas perspectivas para as discussões é apresentada por Evelyn Levy (1999) quando pretende estabelecer uma conexão entre o controle social e o controle de resultados[64].

2.1.2 Conceitos

Para Ribeiro (2000, p.2), a dificuldade inicial para desenvolvimento do tema remete à multiplicidade de conceitos sobre eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, legalidade e legitimidade, que ultrapassam, em muito, o campo da semântica. Para uma uniformização de conceitos, fez uso das definições desenvolvidas pela INTOSAI/ ONU e aceitas pelo Tribunal de Contas da União em seu Manual de Avaliação de Desempenho :

a) **Economicidade**: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem o comprometimento dos padrões de qualidade;

b) **Eficiência**: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo**;**

c) **Eficácia**: grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados;

d) **Efetividade**: relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados);

[63] Outros trabalhos afirmam que a exigência dos órgãos internacionais financiadores – agências de desenvolvimento- tiveram grande influência na adoção de práticas de avaliação.

[64] O controle de resultados, embora aumente as possibilidades de *accountability* das organizações públicas, pode ser um instrumento pouco democrático se não incorporar as distintas concepções que a sociedade apresenta sobre as políticas públicas.(LEVY,1999, p.387).

e) **Legalidade**: aderência à norma estabelecida, em relação aos atos dos agentes da administração;

f) **Legitimidade**: capacidade do agente de, motivado pelo interesse público, atingir os objetivos da gestão

Acrescente-se o conceito de Garcia (2001,p.35):

g) **Desempenho**: é o resgate do compromisso de execução de uma programação formalmente estabelecida como desejável e factível, a partir de parâmetros confiáveis surgidos da aplicação do conhecimento técnico-científico sobre a experiência prática.

Ribeiro (2000, p.3-6) afirma que o conceito de avaliação operacional da eficiência, eficácia e economicidade das entidades públicas foi ampliado para o conceito de avaliação de desempenho, que seria subdividido em duas espécies : avaliação operacional e avaliação de programas públicos, abrangendo assim a avaliação das próprias funções de governo, procurando avaliar critérios de efetividade. Para o autor, enquanto a avaliação operacional verifica, além da eficiência operativa, o grau de cumprimento das metas, comparando metas previstas com metas realizadas, a avaliação de programa busca apurar em que medida as ações implementadas lograram produzir os efeitos pretendidos.

Esse autor acredita que a avaliação de desempenho e conseqüente análise das dimensões da eficiência, eficácia e efetividade trazem à função controle sua dimensão original na Ciência da Administração, ou seja, a do verdadeiro *feed-back* do funcionamento do Aparelho do Estado, instando a implantação de melhorias no sistema como um todo. O autor apresenta como grande limitação de natureza e estrutural a falta de indicadores de desempenho desenvolvidos em consonância com a realidade brasileira.

Para Ribeiro (2000, p .8):

> ” avaliação de desempenho representa grande avanço : tecnicamente, ela resgata a função de avaliação para a Administração Pública, politicamente, dá possibilidade da sociedade avaliar programas e projetos apresentados pelos seus representantes e pelos elaboradores de políticas e, socialmente, permite a focalização de problemas sociais, facilitando a solução. Porém, lhe carece de estrutura político-legal que dê sustentação e imperatividade a suas constatações, e estrutura técnica para aprofundar e validar análises”

O trabalho de Gomes (2000) faz uma revisão bibliográfica, destacando conceitos-chave que vêm a tornar mais claro o tema. Diante da profusão de textos[65] sobre avaliação de políticas públicas, optou-se por ir além dos conceitos utilizados em Gomes. Portanto, segue a tabela com conceitos-chave adotados neste trabalho onde constarão os autores consultados :

Quadro 2.2 -: Sumário de conceitos-chave

CONCEITOS	DEFINIÇÕES
Política [66]	Conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (RUA,1999, p.232)
Política Pública	Deve ser entendida como um processo pelo qual propostas são transformadas em atividades que irão produzir alguma espécie de resultado (efeitos e impactos) na sociedade diretamente afetada
Avaliação de Programa[67] Público	Tem por objetivo examinar o impacto dos programas, projetos e atividades governamentais. Entendendo esse impacto como o resultado líquido produzido por um programa, projeto ou atividade, ou seja, as modificações no objeto da ação que podem ser atribuídas única e exclusivamente àquelas modalidades de intervenção estatal (RIBEIRO,2000,p. 5).
Avaliação de Política Pública	Todo o processo de checagem posterior de quanto dos objetivos da política tem sido alcançado e como efetivamente e economicamente. Avaliação relata a existência, medição e mais freqüentemente aspectos segmentados do processo político, tenta responder a questões causais (impacto ou eficiência) e são conduzidas *post facto.*

[65] Apenas para citar alguns :

- COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando.**Avaliação de Projetos Sociais.** Petrópolis, ED. Vozes,1994. 312 p
- GOMES, Luciana de. **Researching Privatisation: some about Public Policy Evaluation.**In: ENANPAD 2000 CDROOM
- GEVA-MAY, I. & PAL, L. Good Fences Make Good Neighbours –Policy Evaluation and Policy Analisys – exploring the differences.In **Evaluation : The International Journal of Theory, Research and Practice.** Vol 5 (3) ; 259-277, 1999
- CALMON, katya. Avaliação de Programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional.In **Planejamento e Políticas Públicas n 19, jun 1999 IPEA**
- GARCIA, Ronaldo C. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental. Brasília, jan 2001 TEXTO PARA DISCUSSÃO N 776 IPEA
- MARINHO, Alexandre e FAÇANHA, Luis Otavio. Programas Sociais: Efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Rio de Janerio abril de 2001 texto para discussão n 787 IPEA

[66] Como GOMES (2000, p.5) atesta, a definição do que seja política é um problema complexo e discutido por vários autores; diante deste fato, foi adotada uma definição mais simples encontrada em RUA (1999, p.231):

Percebe-se que já no primeiro conceito a necessidade de apoio na disciplina de ciência política. O trabalho de GOMES é de natureza administrativa, enquanto o de RUA, política. Diante do que foi colocado na introdução deste Capítulo, constata-se o quanto uma disciplina auxilia a outra no entendimento da realidade. Nesse sentido, Rua merece reflexões quanto às questões dos programas emergenciais.

> "Uma dada situação pode perdurar durante muito tempo, incomodando grupos e gerando insatisfações, **sem**, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais. Nesse caso, trata-se de um "estado de coisas" - algo que incomoda, prejudica, gera insatisfação para muitos indivíduos, **mas** não chega a constituir um ítem da agenda governamental , ou seja, não se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. Quando este "estado de coisas" passa a preocupar as autoridades e se torna uma prioridade na agenda governamental, então torna-se um "problema político"(...) Um "estado de coisas" geralmente transforma-se em problema político quando mobiliza ação política" (RUA,1999, p.238-9).

[67] Entende-se como programa a instrumentalização e detalhamento da política para fins operacionais.

Quadro 2.2 -: Sumário de conceitos-chave (continuação)

CONCEITOS	DEFINIÇÕES
Ciclo de Política Pública	Maneira de entender como governos definem suas estratégias na ordem para atingir seus objetivos.Pode ser compreendido como um sistema onde recursos, resultados, efeitos e impactos têm uma importância particular e devem ser distinguidos como uma parte de uma cadeia de criação de valor
Stakeholders	Indivíduos ou grupos que podem afetar ou ser afetados pelo ciclo da política pública.
Análise de Política [68]	Fazer recomendações para melhorias futuras, indo se basear, em parte, nas evidências da pesquisa derivada de estudos de avaliação prévios.
Accountability	A obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado (Levy,1999)

Diante da metodologia adotada, a conceituação que mais se adequou a este trabalho foi a de Garcia :

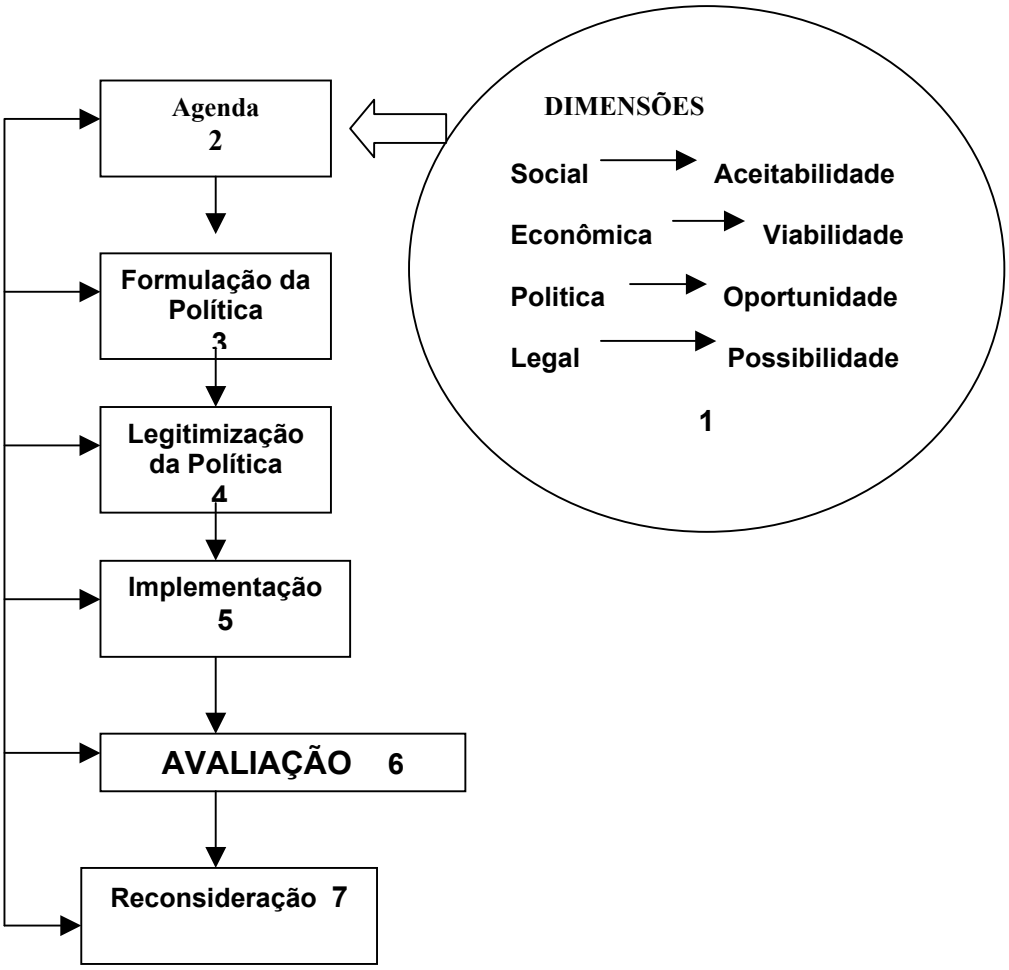
> **"**Avaliação é uma operação na qual é **julgado o valor de uma iniciativa organizacional**, a partir de um **quadro referencial ou padrão comparativo** previamente definido. Pode ser considerado, também, como a operação de **constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado** nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um **quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos"** (GARCIA ,2001, p. 27)

A Figura 2.2 permite ilustrar de maneira simples e didática o ciclo da política pública e onde se encontra a fase da avaliação:

[68] Geva-May e Pal fazem uma diferenciação do que sejam avaliação e análise, mas muitas vezes os limites entre esses dois conceitos se tornam difíceis de distinguir :

> "When evaluators suggest policy options based on their evaluation research, **they are using faithful data to make unfaithful recommendations**. That is because the selection of options depends on **a much wider range of information than can be provided through standard evaluation methods.** This is domain of the policy annalist. But, in certain circumstances, **the boundaries can be crossed**. ***The big question is how recognises the transition form one 'mode' to another".*** **(GEVA-MAY&PAL,1999, p. 273).**

Figure 2.2 : Os Estágios no Ciclo da Política



Fonte : Adaptado de Gomes (2000, p.7)

Estágios:

1. Dimensões de análise;
2. Análises das dimensões que têm influência sobre a criação da política pública;
3. Análise dos documentos formais e delineamento dos seus objetivos;
4. Análise da legitimidade da política na sociedade . Como a democracia é feita ? Como está arranjada a contribuição dos segmentos ? Quem é apreciado ? Quem é ignorado ? Por quê ?
5. Análise do momento de implementação da política (mecanismos de pressão);
6. Avaliação da Política Pública;
7. Reconsideração dos vários estágios que completam o ciclo da política pública.

O ato da avaliação pode ser assim pensado como a compilação de um argumento retrospectivo. Relata a existência , medição e freqüentemente aspectos segmentados do processo político. A informação-alvo dos avaliadores : metas, desenho do programa, o processo de implementação e os resultados do objetivo da avaliação.

Patton (1997), citado em Gomes (2000, p.9), identifica três usos primários para os resultados de avaliação . Primeiro , julgamento de mérito ou valor, por exemplo, avaliação cumulativa, accountability, auditorias, controle de qualidade, decisões de custo-benefício, decisões programas fututos e creditação ou licenciamento. O segundo uso é a melhoria de programas . Ele aponta para abordagens específicas, avaliação formativa, a identificação de pontos fortes e fracos, melhoria contínua, melhoria de qualidade, construção de uma aprendizagem organizacional, gestão mais efetiva, adaptação local de um modelo nacional. Por último, com o objetivo de conhecimento genérico.

2.1.3 Avaliação de programas sociais

Levando em conta serem os programas emergenciais de combate à seca de cunho eminentemente social, serão feitas algumas considerações sobre a avaliação desse tipo de programa**.**

No prefácio do livro de Cohen e Franco (1994, p.13- 4), o presidente do BID[69], Enrique Iglesias, afirma:

> "*A crise que afetou a região latino-americana nos anos oitenta reduziu os recursos disponíveis ao mesmo tempo em que* agravou as necessidades da população. Então, é necessário que as **políticas sociais** sejam transformadas em uma rede de segurança que impeça a deterioriza ção e, se possível ajude na recuperação dos níveis da população (...). Para isso é urgente que também no campo social se procure a adoção de técnicas de avaliação das políticas, programas e projetos. (...) A avaliação ex-post permitirá **aprender da experiência passada** e, a partir dela, traçar mais adequadamente novos projetos".

Outra afirmação que merece atenção e reflexão vem de Abegão:

> "A experiência dos avaliadores de programas e projetos sociais mostra que uma grande deficiência neles freqüente é a **debilidade na definição e estruturação do problema[70] alvo da intervenção**. É bastante comum nos depararmos com projetos bem redigidos e lastreados pelas melhores intenções, mas que não deixam claro qual o problema que está sendo enfrentado. Em decorrência disto, os objetivos são

[69] BID - Banco Inter-Americano de Desenvolvimento.
[70] O problema-alvo é a instabilidade social causada pela seca ou é a vulnerabilidade das populações ?

> geralmente múltiplos e inconsistentes, quando não concorrem entre si. A precária definição do problema e a discrepância dos objetivos deixam margens a um alto grau de arbitrariedade no estabelecimento das metas e, por conseqüência, uma grande dificuldade na gestão e avaliação do projeto (...) atuar na esfera pública desenvolvendo projetos sociais requer também uma visão crítica capaz de questionar a todo momento o sentido de nosso agir. O compromisso ético exige que as nossas ações tenham resultados efetivos; que possam contribuir para a transformação positiva das condições sociais. Esta é a dimensão ética subjacente aos projetos sociais"(ABEGÃO, 2001, p.43).

Em trabalho recente, Marinho e Façanha (2001) procuram motivar a discussão de problemas de avaliação de programas sociais. Afirmam que programas sociais podem ser reconhecidos como organizações complexas, ante os **objetivos múltiplos**, a **descentralização administrativa e de execução** e os **problemas de coordenação** que se encontram aí envolvidos.

Esses autores afirmam que os problemas e as políticas sociais recomendam e justificam avaliações permanentes e de espectro amplo, não se limitando a questões de natureza econômica. Eles destacam o foco das discussões, que vão desde : a) preocupação exclusiva com os resultados e impactos sociais , em um extremo, para b) considerações de restrições de recursos, no outro. Isso se dá por questões legítimas, mas tende a limitar entendimentos, assim como esclarecimentos úteis e indispensáveis, acerca de complexos problemas de gerenciamento . Problemas de gerenciamento de políticas e programas sociais concedem às atividades de avaliação importância significativa e proeminente; a avaliação adquire condição de instrumento central e indispensável de gestão.

Para um entendimento das características e peculiaridades dos programas sociais, Marinho e Façanha (2001) destacam::

a) o fato de os programas sociais serem em geral concebidos e desenvolvidos para atender a *objetivos* [71] *múltiplos e de difícil verificação a priori*;

[71] Trazer a baila reflexões sobre tais características com relação aos programas emergenciais torna-se um exercício estimulante. Com relação aos objetivos (vale lembrar, também, as palavras de ABEGÃO), se for levado em conta o que se colocou no capítulo primeiro deste trabalho, **para um programa de mais longo prazo**, ou mesmo uma política, o que **se teria como objetivo seria minorar a vulnerabilidade das populações susceptíveis ao fenômeno da seca**. No caso **emergencial, crê-se que o objetivo se resume em: atender as necessidades urgentes das populações atingidas**, ou sejam, água, alimento e renda, caindo nas ações tradicionais dos programas emergenciais (reporte-se ao conceito que se adotou para programas emergenciais no capítulo um) Nos dois programas - 1993 e 1998 - observa-se que os objetivos, apesar de diferentes, são genéricos dão margens a várias soluções do como atingi-los e, portanto as metas não são claras, dificultando a avaliação. Outra questão importante é com relação ao público-alvo, a efetiva cobertura do programa, para que de fato atenda aos reais necessitados.

b) a descentralização operacional dos programas, que requerem, com freqüência, montagens organizacionais e administrativas complexas, e cujos objetivos são implementados e executados pelos agentes, que são, por sua vez, organizações complexas, o que leva a antever problemas de coordenação (entre objetivos dos programas e objetivos dos agentes, por exemplo) de superação delicada;

c) as regras de financiamento e de repasses adotadas que, em geral, não são interligadas e estruturadas pelos objetivos que se pretende estimular, inclusive pelas dificuldades de mensuração dos objetivos dos programas, o que tende a limitar o poder de incentivo das regras e dos mecanismos de financiamento ;

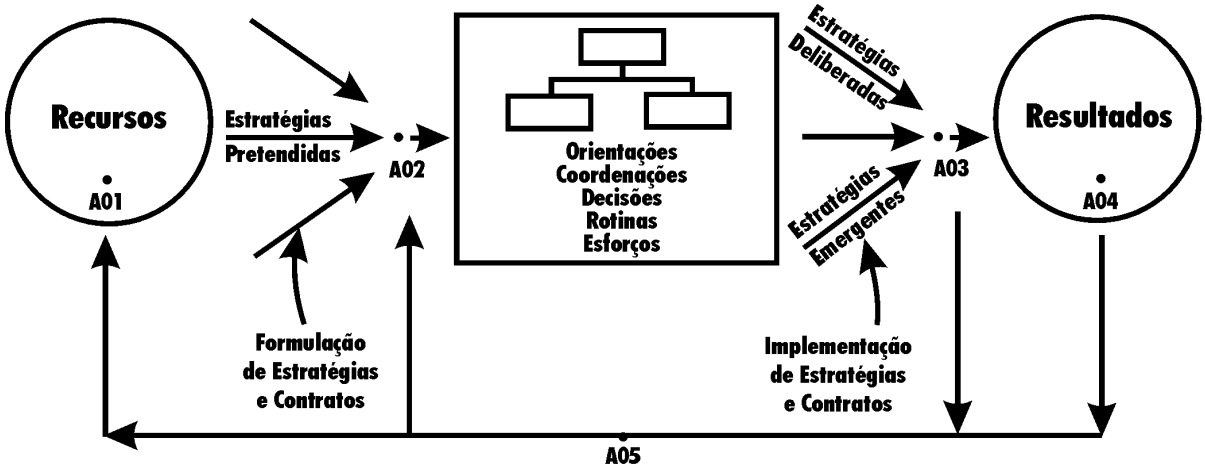
d) o horizonte de vigência dos programas sociais que , em geral, transcende os anos fiscais e orçamentários e submete os programas a restrições globais de recursos e disputas periódicas por verbas, de um lado, e, de outro, aos mecanismos formais de controle das atividades governamentais. Essa característica pode integrar a revisão de contratos, o monitoramento e as renegociações no conjunto de mecanismos gerenciais dos programas.

Nessa mesma linha, o relatório da UNICEF/CASA CIVIL (1998) afirma que as variações do desempenho das ações do governo no campo social, com diferentes níveis de eficácia e efetividade, estão relacionadas com **peculiaridades estruturais, operacionais e logísticas do desenho e operacionalização dos respectivos programas.** No caso particular dos programas sociais prioritários do governo federal, observa-se uma gama de diversidades: **a diversidade setorial** (emprego e renda, atenção à saúde, saneamento básico, habitação e assistência social); **diferentes níveis de complexidade dos problemas que os programas procuram enfrentar** (de crédito para aquisição ou construção de moradias a fixação do homem no campo); **diversidade de arranjos intergovernamentais e interinstitucionais** (heterogeneidade do complexo institucional com a participação de atores governamentais e não-governamentais em distintos níveis de governo); **uma grande diversidade executiva operacional** (recursos administrativos, níveis de adesão dos agentes implementadores e estilos gerenciais heterogêneos); e, finalmente, **diversidade de condições básicas de**

financiamento e operação (investimento e custeio, programas de crédito a fundo perdido, ou mistos, são alguns exemplos)

Marinho e Façanha (2001, p.3) fazem uso de um recurso visual simples (figura 2.2) a fim de facilitar o entendimento das etapas de um programa social. O diagrama sugere o funcionamento de um programa social como um sistema de entradas e saídas, que transforma *recursos* [72] (entradas) em *resultados* (saídas), conferindo ao primeiro componente significado amplo, não circunscrito a recursos orçamentários e financeiros. E os *resultados* não se referem exclusivamente a produtos e serviços finais ou terminados. **Resultados dizem respeito a realizações e, no caso, o desenho e a implementação de estratégias como realizações**.

Figura 2.3 – Programas Sociais: Perspectiva da Avaliação de Efetividade Organizacional



Fonte: MARINHO & FAÇANHA, 2001, p.3

Marinho e Façanha :

> **"Avaliação pressupõe comparação**, e os resultados costumam ser antecedidos por **procedimentos, normas, estratégias,** inclusive e **principalmente emergentes**, que permitem antever novos resultados, e realizações básicas a serem levadas em conta pela avaliação, em adição aos produtos finais e aos recursos iniciais. Como já se notou**, ser efetivo, antes de ser eficiente e eficaz, também significa possuir competência para desenhar e implementar boas estratégias**," fazendo bem e melhorando as coisas (RADNER (1992) apud MARINHO E FAÇANHA 2001, p.6).

[72] Os ***recursos*** são patrimoniais, materiais, humanos, gerenciais, informacionais e decorrentes de **capacitações *acumuladas e herdadas da história do programa.***

Os programas emergenciais são, diante das características apontadas no primeiro, quarto e quinto Capítulos[73] e nas observações da pesquisa da SUDENE/UFPE/FADE (1999) e do relatório do BID (1999:23) quanto ao aumento da vulnerabilidade com a diminuição da renda, programas de combate à pobreza. Diante disso, recorre-se ao trabalho sobre Políticas de combate à pobreza de Santos (2001, p. 8) que declara :

> "Avaliações desses programas, realizadas nos primeiros anos da década de 90, indicaram a permanência de lacunas importantes entre o pretendido e o efetivamente realizado. De uma forma geral importa destacar, a **manutenção e predomínio da lógica emergencial sobre mudanças de médio e longo prazo**, o que se traduziu em diversos programas de distribuição seletiva de bens de consumo imediato, como **alimentos in natura ou refeições**[74]. Em segundo lugar, são ressaltadas as **dificuldades orçamentárias que levaram à redução progressiva da cobertura**. Em terceiro lugar, registra-se a manutenção de um determinado grau de centralização das decisões, o que acabou por levar estudiosos do assunto a classificar a situação como **desconcentração** de etapas decisórias, do que de efetiva descentralização da autoridade decisória".

2.1.3.1 – Avaliação de programas emergenciais

O trabalho de Roche (2000) analisa algumas das características específicas de situações de emergência e as implicações para o trabalho de avaliação de impacto.

Para Roche (2000, p. 200) se uma emergência humanitária é definida como qualquer situação na qual há uma excepcional e tremenda ameaça à vida, à saúde, ou à subsistência básica, além de capacidade que alguém ou a comunidade disponha para enfrentá-la, as seguintes características geralmente se aplicam:

- um alto nível de necessidades urgentes em termos de segurança, cuidados médicos ou de subsistência;
- maior vulnerabilidade de alguns grupos que dispõem de menores condições de expressar suas necessidades específicas;
- débil capacidade local para responder;
- um ambiente volátil e turbulento que também pode ser inseguro;
- a possível presença de múltiplos atores/agências, que em geral, deliberada ou inadvertidamente, buscam diferentes objetivos;

[73] "Bolsão de Pobreza" e indicadores de IDH

[74] Pensa-se imediatamente na distribuição das cestas básicas

- um precário nível de informações sobre o que está acontecendo exatamente e o seu porquê.

2.1.4 Metodologias

Segundo Gomes (2000), os métodos[75] de estudo são outra área de controvérsia e experimentação. A Avaliação geralmente faz uso de métodos de pesquisa das ciências sociais para m o valor de diversas estruturas organizacionais, programas em ação, pessoal, orçamentos e procedimentos operacionais:

> " conceitos, **metodologias**, sistemas de informação terão que ser criados e desenvolvidos com a finalidade específica de suportar a implantação do processo regular e recorrente de avaliações da ação governamental". Ele faz uma primeira tentativa de organizar avaliações da ação governamental, porém, afirma ser uma tentativa ainda bastante desordenada , e sabidamente deficiente. GARCIA (2001)

Geva-May and Pal (1999) sugerem alguns métodos para avaliar política pública :

- Análise de custo-benefício;
- Análise de sistema;
- O uso de estudo de caso (experimental ou **comparativo**) ;
- O uso de pesquisa qualitativa ou quantitativa , com o objetivo de enfatizar a capacidade (*reability*) e validade das medições.

Eles também sugerem que o ato de avaliar deve ser orientado para um problema em particular sob investigação e evitar a predição de resultados.

Segundo Roche (2000, p.221), os estudos de caso não são na verdade uma ferramenta ou um método, são mais uma abordagem, que é particularmente útil em situações onde grande número de variáveis estão interligadas. Isso torna a abordagem do estudo de caso especialmente apropriada às emergências.O autor também destaca a importância da checagem com referência cruzada ou "triangulação" das descobertas. Ele afirma que nas situações de emergência, que podem depender mais dos métodos qualitativos de coleta de dados e onde a manipulação de informações pode estar evidente, torna-se ainda mais vital.

[75] Recentemente, o NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP conduziu um trabalho cujo objetivo foi desenvolver metodologia de avaliação das ações do governo no campo social, testou uma proposta de metodologia em cinco programas sociais tidos como prioritários .. Este grupo considera a avaliação como parte essencial do processo decisório institucional, produzindo informações relevantes para o aprimoramento da ação durante o ciclo do programa. (UNICEF/CASA CIVIL . Avaliação de Programas Sociais (publicação restrita) – Relatório Final. (s.l.),(s.e) 1998.versão preliminar)

2.1.5 Avaliação e a implementação[76]

Uma nova perspectiva da avaliação é dada por Marcus André de Mello (1999, p.2), quando ele trata da implementação de políticas públicas, trazendo novos subsídios para a avaliação. Essa percepção corrobora a preocupação explicitada em Gomes (2000) a respeito de uma avaliação realística.

Esse autor afirma que a implementação revelou-se o "elo perdido" nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental e considera essa constatação como inadequada. Ela consagra uma visão *top-down* da formulação e desenho dos programas, onde os problemas de implementação são necessariamente entendidos como desvios de rota.

Mello considera ser essa análise ingênua e irrealista do funcionamento da administração pública e que a visão hierárquica da burocracia pública como correspondendo ao ideal *weberiano* é francamente idealizada. A análise de políticas públicas revela que os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas. Ele observa que:

> ***"****Contribuições recentes em torno da questão da implementação enfatizam os* ***elementos de aprendizagem***[77]***, adaptação e da"*** **Implementação como decisão** política***".*** *Outro elemento central dessas contribuições é a consolidação da idéia de que é necessário se ter uma visão estratégica dos problemas de implementação* ***incorporando questões críticas como a*** **viabilidade política** ***de políticas e*** **os problemas de coordenação interorganizacional** *(...)A* ***implementação, portanto, cria políticas : a implementação de políticas constantemente orienta novas políticas****(...) Nesse sentido a idéia de avaliação como instrumento de correção de rota deve ser substituída pela noção de* ***avaliação como policy learning****: o aprendizado na implementação de uma política pública(...)A implementação e avaliação de políticas devem ser entendidas como testes de modelos causais sujeitos à corroboração ou ao abandono"..(MELLO, 1999, p.6-7)*

Também com relação às incertezas que acompanham os programas , *Garcia (2001, p. 58) faz uso de Matus (1991) e diz que :*

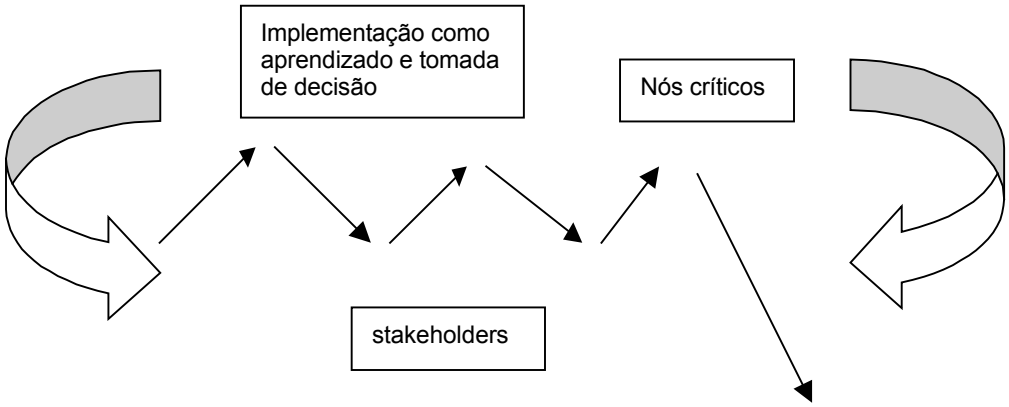
> "...os planos e os programas governamentais se constituem em uma série de hipóteses ou em uma teoria que busca explicar problemas e apontar soluções, é de se esperar que ocorram surpresas e imprevistos em sua execução. A incerteza passa a ser um componente que não pode ser eliminado no desenho de planos, programas e da própria ação. **O plano é**

[76] A implementação diz respeito às ações necessárias para que uma política saia do papel e funcione efetivamente. Pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, com vista à obtenção de objetivos estabelecidos antes ou durante a execução das políticas (RUA, 1999, p.252)

[77] "A aprendizagem organizacional tem sido objeto de vários estudos. Similarmente, pesquisas na área de avaliação de programas têm gerado ampla e complexa literatura. No entanto, há carência de estudos que analisem a conexão entre avaliação e aprendizagem, especialmente no setor público" (CALMON, 1999, p.1)

> **sempre uma aposta**. Bem ou mal fundamentada, a depender dos conhecimentos, dos métodos e técnicas que o suportam. Conseqüentemente , a avaliação se apresenta como a atividade que busca descobrir as surpresas, conhecer o porquê dos erros e dos acertos, reforçar ou criticar a teoria do problema e do programa , para melhorar a qualidade e a direcionalidade da ação governamental".

Figura 2.4 – Implementação como um aprendizado



Fonte : MELLO:1999, p.8

2.1.6 Avaliação e os Estados federativos e democráticos

No segundo Capítulo do livro organizado por Mello, ele trata das políticas públicas em Estados democráticos e federativos. Dois fatos recentes vêm justificar a escolha da abordagem: Constituição de 1988, colocando os municípios como entes da federação e a recente consolidação de nossa democracia. Esses fatos têm trazido mudanças significativas na condução das políticas públicas.

Sobre os Estados federativos, Mello afirma que, por suas características institucionais, tendem a potencializar as incongruências de objetivos e interesses entre a autoridade e os implementadores, bem como dos implementadores entre si. Em Estados federativos, o processo de implementação é em si mesmo um processo de barganha, por meio de políticas (re)feitas. Portanto, o grau de sucesso de um programa federal, implementado por intermédio de relações intergovernamentais, depende do grau de obtenção da ação cooperativa de demais que não lhe são diretamente subordinados. Daí a necessidade de uma eficiente estrutura de incentivos como elemento central de um adequado modelo de implementação.

As questões apontadas por Mello sobre o ambiente de incertezas e as vicissitudes e a influência do sistema federativo e a democracia, na implementação de programas governamentais, acuram a capacidade de uma análise mais realista dos programas emergenciais.

2.1.7 Avaliação no governo brasileiro

De acordo com Ribeiro (2000, p. 3),a idéia de sistemas de controle avaliarem operacionalmente as entidades a eles jurisdicionadas começou a ganhar corpo no Brasil no início da década de 80, porém só ganhou impulso na década de 90, por força dos conceitos de administração gerencial implantados pela Reforma do Estado e por exigências de agências internacionais de financiamento (BID, Banco Mundial, etc.)

O texto de Garcia (2001) relata que a reorganização do processo de planejamento, orçamento e gestão do governo federal em curso faz com que a própria lógica das mudanças introduzidas fortaleça a atividade de avaliação como um requisito para a atualização do plano às mudanças da realidade e como um imprescindível instrumento da gestão estratégica dos programas. Implantar um sistema de avaliação para o planejamento e a gestão governamentais, no entanto, não é algo trivial. Inexiste, na administração pública brasileira, uma prática consagrada ou uma cultura institucional de avaliação. Conceitos, metodologias, sistemas de informações terão que ser criados e desenvolvidos com a finalidade específica de suportar a implantação do processo regular e recorrente de avaliações da ação governamental .

O autor, com o artigo, tenta contribuir para a construção de um processo sistemático e apropriado de avaliações das ações do governo, assim se pronunciando.

> " ..um efetivo sistema de avaliações é sempre o produto de uma construção deliberada com vistas a **atender necessidades específicas em um ambiente institucional particular**. Resultará de um esforço coletivo de **tentativa e erro, de aprender fazendo, pois não existem um modelo universal nem receitas genéricas aplicáveis a quaisquer situações .** (....) sem um processo sistemático de avaliação , a verdadeira gestão pública jamais poderá ser exercida, o que implica incalculáveis prejuízos para a grande maioria da população brasileira que tanto necessita de uma ampla presença do poder público conduzida com eficiência, eficácia e eqüidade" **(**GARCIA, 2000, p.1) .

Para Ribeiro (2000, p. 1) :

> "A partir da redemocratização do país, com a Constituição de 1988, o debate central que tomou as questões do desenvolvimento da fiscalização dos gastos públicos tem, praticamente, sido reduzido ao debate controle da legalidade/ legitimidade ou controle da eficiência/ eficácia / efetividade. Esse tom do debate teve sua razão histórica, e tem um componente importante na formação e no desenvolvimento da cidadania na medida em que propicia o desenvolvimento da *accountability* democrática dos governos legalmente constituídos nesta parte do planeta (...)A Constituição Federal de 1988, no *caput* do seu artigo 70, traz a avaliação operacional para o status de possibilidade constitucional e a Emenda Constitucional n.° 19, alterando o art. 37 da CF, insere o dever de eficiência como norma constitucional a ser respeitada. A partir desses momentos temos a avaliação de eficiência/ eficácia/ efetividade como imperativos legais.

E acrescenta:

> "...a frouxidão de dados e conceitos nessa área, ainda existente no país, pode favorecer interesse políticos menores, podendo ser seus resultados orientados para qualquer direção uma vez que os indicadores não estão definidos e as séries históricas são incompletas ou pouco confiáveis" (RIBEIRO, 2000, p. 7).

Como se pode perceber, trata-se de um tema cujos conceitos e metodologias se encontram em grande parte em construção. As demandas por estudos de Avaliação de Políticas Públicas têm sido crescentes diante de uma sociedade democrática e um Estado passando por crise fiscal . Tais estudos têm toda uma peculiaridade com relação às políticas sociais; e ganharam grande impulso na esfera da administração pública brasileira na década de 90. Tentou-se aqui abordar os conhecimentos que tivessem rebatimentos neste estudo. Acreditando ter alcançado o conhecimento necessário para seguir com o trabalho, segue-se para a descrição da metodologia proposta e adotada.

CAPÍTULO 3

Metodologia

Neste Capítulo será descrito como o estudo foi realizado: a suposição utilizada, o tipo de pesquisa adotado, seu universo e a amostra, a seleção de sujeitos, a coleta de dados, o tratamento de dados e as limitações existentes.

INTRODUÇÃO

Conforme foi visto no Capítulo anterior, os métodos de estudo em avaliação de políticas públicas são uma área de controvérsia e experimentação. Essa percepção se fez presente neste trabalho e foi a parte que demandou um maior amadurecimento. Dúvidas persistiam sobre os instrumentos a serem utilizados. A revisão bibliográfica respaldou a escolha inicial por um estudo de caso comparativo. Optou-se por uma análise qualitativa, pelo julgamento de que esta suscitaria uma maior aprendizagem rumo a melhores desempenhos desse tipo de programa. Foi proposta uma matriz comparativa, alimentada pela pesquisa documental e, devido à falta de registros sistemáticos e para haver uma averiguação/cruzamento com a experiência vivida pelos gestores dos programas, procedeu-se a entrevistas com os mesmos. Na busca de referenciais qualitativos, foi feita uma lista de características "desejáveis" que foi submetida aos *stakeholders,* a fim de serem feitas comparações entre os modelos de gestão dos programas. Além disso, abordou-se a questão da inovação, por ser um tema valorizado na administração gerencial e ter sido citada em diversos textos sobre o programa de 98. Trata-se, dessa forma, de um estudo exploratório, descritivo e aplicado, onde foram buscados indicativos para uma melhor gestão futura.

3.1 – Suposição

Esta pesquisa teve como suposição básica que as diferenças entre os programas emergenciais, se é que ocorreram, poderiam mostrar caminhos de como melhorar o desempenho organizacional e gerencial de programas emergenciais conduzindo-os a características que se julgam "desejáveis"[78]:

- ✓ Descentralização[79]
- ✓ Participação da sociedade[80]
- ✓ Resultados de mais longo prazo[81]
- ✓ Abrangência[82]
- ✓ Transparência[83]
- ✓ Controle[84]
- ✓ Articulação institucional[85]
- ✓ Agilidade na tomada de decisões[86]

Ao longo do estudo perceberam-se algumas características que poderiam ser destacadas como importantes a um programa emergencial. Algumas surgiram da forte

[78] Tomou-se como características "desejáveis" aquelas que a literatura e a experiência dos *stakeholders* consideram pertinentes de serem destacadas quando na formulação de programas emergenciais.
[79] Crê-se que a descentralização proporcione uma maior proximidade ao público-alvo, tendo como conseqüência um atendimento mais adequado, e verdadeiro, de suas necessidades.
[80] É um pressuposto de um governo de democracia e tem sido uma característica buscada em todos os programas públicos, com destaque para os programas de cunho social (veja texto de Santos, 2001, citado adiante).
[81] Sendo uma crítica constante dos programas emergenciais o fato de não deixarem resultados. Findando o programa, seus benefícios cessam e não ficam impactos que melhorem a qualidade de vida das populações atingidas. Portanto, trata-se de uma característica desejável.
[82] Trata-se de uma característica peculiar dos programas emergenciais devido à mobilidade de sua área de extensão, seja pela amplitude do fenômeno climático, seja por interesses políticos, conforme foi abordado no Capítulo um. E o representante dos trabalhadores rurais do Ceará despertou para mais uma questão da abrangência não só de área ou população; referiu-se à capilaridade dos benefícios, atingindo além dos beneficiários diretos.
[83] È uma característica desejável em qualquer programa público na era da administração gerencial;ele tem relação com a *accountabilitty* , que pressupõe prestação de contas aos cidadãos. No caso dos programas emergenciais , tem uma importância ainda maior devido aos constantes problemas de clientelismo e à falta de clareza do que cabe a quem.
[84] Junta-se ao conceito de transparência atendendo as necessidades de prestação de contas. A sociedade deve saber o que se produz, a que custo, para quem se destina. Portanto, o controle é fundamental . E merece destaque a ação em parceria com o Ministério Público em 98
[85] Como foi dito no Capítulo dois, os programas sociais se caracterizam por atender a diversas esferas e setores, de modo que uma boa articulação institucional e a necessária coordenação são de fundamental importância para se atingir bons resultados . Tratou-se de um fator preponderante e destacado por vários *stakeholders* como ponto forte no programa de 98.
[86] A demora na tomada de decisão é uma crítica constante nos programas. Diante da necessidade de atendimento de demandas urgentes da população é imprescindível que se tenha agilidade. Isso é verdadeiro para a formulação, mas também na implementação das ações.

tendência da administração gerencial, já comentada no Capítulo anterior; outras pela percepção dos *stakeholders* nas conversas preliminares e, ainda, a própria experiência da autora durante a seca de 1998. O trabalho recém-publicado por Sandra Maria Chaves dos Santos (2001) veio confirmar as características aqui listadas como "desejáveis". Segue um texto do trabalho, e no apêndice encontra-se um quadro de avaliação de Políticas[87]:

> "Além da descentralização e da participação, passaram também a integrar o ideário do combate à pobreza latino-americano, o princípio da focalização, a busca da eficiência, a parceria público e privado no financiamento e na gestão dos programas, a integração e convergência das ações e a solidariedade. Em termos da configuração, predominou o formato de programas "guarda-chuva", envolvendo uma série de projetos, de múltiplas áreas sociais, os quais seriam articulados por um desenho em rede" (Santos, 2001, p. 7).

Um conceito que precisa ser abordado e explicitado seu interesse neste trabalho, pois faz parte da pergunta de pesquisa, é o de inovação. Como foi visto no Capítulo 2, a valorização da flexibilidade (justificável frente à rapidez das mudanças ocorridas na última década), a busca por formas e processos mais ágeis, com menos custo e maior efetividade, fazem com que a inovação ganhe destaque na administração gerencial. Por este motivo e pelo uso da palavra inovação e inovador em vários textos[88] referentes ao programa de 98, tentou-se averiguar junto aos entrevistados o que seria inovação.

Porém, surgiu uma primeira questão: qual é a diferença entre mudança gerencial e inovação ? Essa questão vem sendo discutida, pois há interpretações distintas e , por vezes, a linha divisória é bastante tênue. Para o propósito deste trabalho, tomou-se como referência a conceituação de Eleanor Glor (2000) :

> "Innovation (...) is the conception, early adoption and implementation of significant new services, ideas or ways of doing things as government policy in order to improve or reform services, ideas and ways of doing things" .

[87] Quadro 2 - Políticas contra a pobreza na América Latina (anos 80-90) segundo características selecionadas

[88] Apenas para citar alguns exemplos:
"E a todos os trabalhadores das Frentes que participaram com entusiasmo desta proposta **inovadora** e **diferenciada** de enfrentar os efeitos da seca. (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, SUDENE, UNESCO, 1999, p.5)
"Esta ação integrada e participativa se tornou bem sucedida, inaugurando um **método inovador** para enfrentar os efeitos sociais e econômicos da seca e contribuindo para transformar a realidade de mais de 12 mil pessoas (...) Acreditamos que tal experiência possa inspirar uma política pública permanente para o semi-árido"
.(COMUNIDADE SOLIDÁRIA, SUDENE, UNESCO, 1999, p. 7)
"Educação. Uma i**novação** nas ações emergenciais (SUDENE/FADE/UFPE,1999, p. 48)
"...aperfeiçoando sua execução coma ações **inovadoras** (SUDENE, 2001, p.46)
"Com as **inovaçõe**s adotadas neste Programa não resta dúvida que um grande passo foi dado (SUDENE, 2001, p.49)
Educação. Uma **inovação** nas ações emergenciais programadas para a seca de 1998/99 foi a introdução do componente educação MAIA GOMES (2000, p. 37)

Desse modo, para fins da análise , inovações são ações ou formas de agir que não haviam sido realizadas naquele tipo de programa daquele país, e também no que os *stakeholders* consideraram como inovação.

3. 2 -Delimitação do Estudo

Este estudo pretendeu abordar as diferenças entre os programas emergenciais de 1993 e 1998. Para tanto, fixou atenção nas mudanças e inovações ocorridas e fez uso dos conceitos relativos à avaliação de políticas públicas. O foco da avaliação foi o gerenciamento e a organização dos programas . A análise se balizou na identificação de diferenças, principalmente na estrutura e nos tipos de ações adotadas nos programas, de modo que se possa destacar o que veio a ser inovação e se tais mudanças , se ocorreram, conduziram o programa na direção das características tidas como "desejáveis" que foram elencadas quando da entrevista dos *stakeholders.* Para tanto fez uso de matrizes comparativas e de entrevistas .

3.3 – **Tipo de Pesquisa**

Optou-se pela utilização do estudo de caso comparativo. Essa opção surgiu diante da dificuldade inicial de se trabalhar unicamente com o programa de 1998. Posteriormente, foi fundamentada e amadurecida quando, na revisão bibliográfica da avaliação de políticas públicas, se apontou o estudo de caso comparativo como uma das metodologias utilizadas. Por fim , conforme foi visto no Capítulo dois, a leitura de Roche (2000) veio confimar a adequação dessa metodologia para este estudo, tanto com relação à questão emergencial como com relação ao objetivo de aprendizagem:

> "...os estudos de caso não são na verdade uma ferramenta ou um método, são mais uma abordagem que é particularmente útil em situações complexas, onde grande

> número de variáveis estão inter-relacionadas. Isso torna a abordagem do estudo de caso especialmente apropriada para as emergências(...) Embora as situações de emergência sejam em geral únicas, elas freqüentemente produzem stresses gerenciais e organizacionais(...) Neste sentido, os casos de emergência freqüentemente têm maior relevância e podem lançar luz sobre críticas questões organizacionais e de políticas que têm alto impacto político. Por esta razão, realizar uma série de estudos de caso pode ser particularmente importante na formulação de lições genéricas, e ao apoiar os processos de aprendizagem operacional" ROCHE (2000, p.221).

Utilizando a tipologia adotada em Vergara (2000, p.47), quanto aos fins esta pesquisa se classifica como exploratória, descritiva e aplicada. Exploratória pelo fato de os aspectos gerenciais e organizacionais serem pouco explorados em estudos sobre programas emergenciais, e descritiva por descrever as características desses programas, a fim de se efetuar as comparações necessárias para identificar as diferenças existentes. Também se classifica como aplicada , uma vez que foi motivada pela necessidade da resolução de um problema concreto – a necessidade de aprimoramento gerencial e organizacional dos programas emergenciais em busca de melhores desempenhos .

Quanto aos meios de investigação, tratou-se de estudo de caso *ex post facto* comparativo, que fez uso de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Bibliográfica porque, para a fundamentação teórico-metodológica do trabalho, realizou investigações sobre os seguintes assuntos: Semi-árido, seca, programas emergenciais, gerenciamento de secas, avaliação de políticas públicas. A investigação foi, também, documental porque fez uso de relatórios, registros, atas, videoteipes, memórias de reunião, comunicações informais, enfim, todos os documentos encontrados na SUDENE, em acervos pessoais e nos Estados referentes ao objeto de estudo. Optou-se pelo estudo de caso comparativo por constituir uma das metodologias propostas na literatura para a avaliação de políticas públicas; e, pelo caráter exploratório do tema, configurou-se na opção metodológica que melhor se adequou e viabilizou o objetivo da pesquisa.

3.4 Universo e Amostra

O universo do estudo foram os programas emergenciais de combate aos efeitos da seca sendo a amostra não-probabilística – os programas de 1993 e 1998. Optou-se por tais programas devido a:

a. contemporaneidade dos mesmos – o que facilita o resgate de informações;

b. pelo discurso de que o programa de 1998 teria se destacado como um programa inovador;

c. possíveis impactos da reforma do Estado iniciada em 1995.

3.5 Seleção de Sujeitos

A fim de ajustar a percepção da pesquisa, por conta da falta da cultura de registros sistemáticos e com o objetivo de maior proximidade com a realidade dos fatos, tomou-se como fontes de dados *stakeholders* dos dois programas.

Aplicou-se um formulário[89] (entrevista) semi-aberto a gerentes e representantes de classe que atuaram nos programas. Separaram-se esses *stakeholders* em dois grupos distintos : os que estiveram envolvidos em trabalhos na entidade coordenadora dos programas – a SUDENE - e os envolvidos na implementação dos programas nos Estados do Ceará , Paraíba e Pernambuco. Optou-se pelo Estado do Ceará para uma amostragem mais completa devido a

[89] Encontra-se no apêndice deste trabalho

sua participação destacada pela literatura, como foi visto no Capítulo um, e será abordado no Capítulo sobre os programa de 93.

Para uma visão mais abrangente do programa, e adotando as recomendações propostas em Gomes (2000), foram utilizados níveis e setores distintos de *stakeholders*. Passando de formuladores a implementadores, setores distintos e níveis diversos, totalizando 31 entrevistas. Houve a tentativa de se buscar *stakeholders* que tivessem participação em ambos os programas. Porém, essa continuidade de gestores não é lugar comum nas três esferas da administração pública brasileira. Essa participação nos dois programas é encontrada apenas na defesa civil e na representação dos trabalhadores rurais. Segue a ralação dos cargos ocupados pelos *stakeholders*. Quando colocados cargos em ambos os lados, tratar-se-á de uma mesma pessoa.:

Quadro 3.1 – Relação dos cargos ocupados pelos *stakeholders* da SUDENE

SUDENE = 10	
1993	**1998**
Coordenador da Defesa Civil -CDC	Diretor da DAD- Diretoria Administrativa
Chefe da Seção de Operações da CDC	Coord dos escritórios /assessor da superintendência e substituto do coord. do carro pipa
Assessor do programa emergencial (jul/93-jan/94)	Coordenador da Defesa Civil - CDC
Coord. Adjunta da CDC	Assessora do Superintendente junto à CDC
Engenheiro agrônomo da CDC	Coord. Adjunto da CDC
Coordenador de Infra-Estrutura	Coordenador do PROHIDRO Emergência (engenheiro civil)
Coord-Adjunto do Dep. De Recursos Naturais - PRN	Chefe da Divisão de Estudos Espaciais e Integrante da equipe do PROHIDRO emergência (geólogo)
Superintendente de des. social e infra-estrutura da SUDENE	Superintendente Adjunto da SUDENE
	Secretário de Comunicação do PFCES
	Assessor da Superintendência

Quadro 3.2 – Relação dos cargos ocupados pelos *stakeholders* do Ceará e de Pernambuco

CEARÁ = 9	
1993	**1998**
Coord Estadual DE Defesa Civil	COORD ESTADUAL DE DEFESA CIVIL
Coord Operações da Defesa Civil do CE	Coord da Divisão de Planejamento e Coordenação da Defesa Civil do CE
Pres. da Fed. dos Trab. da Agric. do Ceará	Pres. da Fed. dos Trab. da Agric. do Ceará
UFCE - Pro Reitor de Planejamento	Secretário de Desenvolvimento Rural do Ceará
Secretário- Executivo do Programa de Recuperação do algodão no Estado CE	Chefe do escritório da SUDENE no Ceará
Membro da Comissão Nacional pela CNA	Pres. da Fed. da Agricultura do Estado do Ceará – FAEC
	Representante da FAEC na Com. Estadual
	Subsecretária do Planejamento *Atualmente Secretária de Administração (rep. mais freqüente do Estado na Com Gestora)
	Secretário Executivo da CONDECE –Comissão Desenvolvimento Sustentável do Semi-árido do Ceará instituída em janeiro 98

PERNAMBUCO[90] = 3	
1993	**1998**
Chefe de Divisão de Geração e Difusão de Tecnologia (PAPP/SUDENE)	Assessor da Secretaria de Agricultura de PE e Secretário-Executivo (e membro) da Comissão Estadual (rep. mais freqüente do Estado na Com. Gestora)
Pesquisador das pesquisas sobre os programas emergenciais (PE e PB) – IICA –93 e FUNDAJ-98	Pesquisa de campo FUNDAJ (tecnologias para convivência)
Secretário de Finanças da FETAPE	Secretário de Políticas da FETAPE (Atualmente: Presidente da FETAPE)

[90] Foram realizados diversos contatos com a Defesa Civil de Pernambuco. Porém, por motivo de alterações na gerência, a entrevista não pôde ser realizada.

Quadro 3.3 – Relação dos cargos ocupados pelos *stakeholders* da Paraíba

PARAÍBA = 9	
1993	**1998**
	Secretário da Infra-Estrutura do Estado e Coordenador das Ações Emergenciais (rep. mais freqüente do Estado na Com. Gestora)
Assessor do Gabinete da Sec Infra-Estrutura	Coordenador Estadual da Defesa Civil
Assessor da Defesa Civil	Assessor da Defesa Civil
	Prefeito de Belém de Brejo Cruz
	Prefeito de Monteiro PB – Cidade Modelo de Experiência Exitosa do Programa de 98
	Prefeito de Saboji
Presidente da Fed. dos Trabalhadores Rurais	Presidente da Fed dos Trabalhadores Rurais
	Chefe do escritório estadual da SUDENE
Chefe do setor técnico do esc. SUDENE	Chefe do setor técnico do esc. SUDENE

3.6 **Coleta de Dados**

Os dados foram coletados por meio de:

a. pesquisa bibliográfica em livros, *interne*t, *CDROOM*, jornais, dissertações, artigos, periódicos com dados pertinentes ao assunto. Além da Biblioteca da UFPE e da SUDENE, foi de grande valia o acervo pessoal de alguns consultores .

Foram levantadas leis, decretos, medidas provisórias, a fim de serem identificadas as estruturas, objetivos, composições, funções, liberação de verbas.

b. Pesquisa documental nos diversos setores da SUDENE, onde foram coletados relatórios e pesquisas elaboradas pela SUDENE e/ou instituições em convênio (FADE,

FUNDAJ, IPEA). Fez-se uso, também, de memória de reuniões, videoteipes, relatórios parciais, *e-mails*, comunicações informais[91].

Na fase de pesquisa bibliográfica e documental, foram selecionados diversos trabalhos referentes aos programas emergenciais e trabalhos de administração e políticas públicas que pudessem servir de modelo para o aproveitamento neste estudo.

A escolha do programa de 1993 como parâmetro deveu-se à dificuldade de estabelecer indicadores para avaliar o programa de 1998 de *per si.* Esta opção, de início, ocorreu empírica e intuitivamente, tendo sido posteriormente foi confirmada como escolha certa diante das metodologias adotadas para a avaliação de políticas públicas e por ser este ainda, apesar da grande ênfase dada nos últimos anos, um campo de experimentação. As dificuldades na definição da metodologia e mesmo na clareza dos conceitos utilizados, como demonstrou o Capítulo dois, não foi exclusiva deste trabalho, e sim é uma dificuldade comum a estudos semelhantes.

Houve uma preocupação, diante da proliferação de trabalhos sobre avaliação de políticas públicas, na utilização de trabalhos recentes. Outra questão que mereceu destaque foi a forma de abordagem dos programas sociais e da avaliação qualitativa. Tratando-se de um Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública, também houve interesse em verificar qual a situação do governo brasileiro em relação à avaliação de políticas públicas

As pesquisas bibliográficas e documentais proporcionaram a descrição dos programas e a montagem da matriz comparativa (apresentada no próximo item) de modo a identificar as diferenças entre os programas.

c. Pesquisa de campo com formulários, vide apêndice, semi-estruturados com os ocupantes dos cargos indicados na seção de Seleção de sujeitos. Essas entrevistas serviram para complementar informações que não estavam registradas, tirar dúvidas, ajudar na identificação das inovações e perceber de que modo tais diferenças afetaram os programas.

Iniciou-se a entrevista com os *stakeholders* da SUDENE, este foi o grupo focal inicial, e em seguida os entrevistados de PE e PB (dada a proximidade) . O fato de o Ceará ficar por último não foi por acaso; pretendeu-se um maior amadurecimento do processo de

[91] Cabe destacar o Prof. Otamar de Carvalho , os engenheiros agrônomos José de Castro e José Máximo Viana e a a equipe da Defesa Civil da SUDENE, particularmente Liliana Larocca, como fontes inesgotáveis de esclarecimentos.

entrevista, de modo que a percepção no Estado escolhido como foco principal estivesse mais apurada.

As entrevistas foram gravadas e transcritas. Elas ocorreram de março a abril, sendo alguns dados encaminhados por e-mail ainda em agosto. No roteiro da entrevista, além de se averiguar se os *stakeholders* perceberam alguma diferença entre os programas, tentou-se aferir o que eles entendiam como inovação e em que direção, que características essas mudanças trouxeram ao programa. O roteiro encontra-se no Apêndice .

Além das fontes acima citadas, fez- se uso da experiência pessoal da autora no programa de 1998 e de algumas conversas informais, a fim de dirimir dúvidas.

Com base nas pesquisas bibliográficas, documental e de campo, procurou-se estabelecer a comparação entre os programas emergenciais de 1993 e 1998 (gerencial organizacional).

3.7 – Tratamento dos dados

O que se verificou na literatura foi :

a. a ausência de receitas prontas ou genéricas para se avaliar os programas públicos;

b. dificuldades de conceituação , abordagem e em se averiguar desempenho;

c. objetivos múltiplos e genéricos, como característica complicadora na avaliação das políticas sociais;

d. este tipo de estudo constituir um campo de experimentação , de tentativas e erros.

Portanto, em vez de haver desânimo diante das dificuldades constatadas, estas constituíram desafios e seguiu-se Vergara (2000, p.60) : "..não há melhor sem ousadia. Tampouco existe ousadia sem risco". Fez-se a opção pela ousadia e conseqüente risco.

Adotou-se uma matriz comparativa (Quadro 3.4) onde se identificaram as diferenças entre os programas com base nos capítulos já elaborados. Uma vez identificadas essas diferenças enfatizando as questões de estrutura e tipos de ações , fez-se um cruzamento das informações coletadas nas entrevistas para o início das discussões.

Quadro 3.4 – Modelo das matrizes de comparação dos programas

MATRIZ		
	1993	**1998**
A- DADOS GERAIS OBJETIVOS RECURSOS VIGÊNCIA ÁREA POPULAÇÃO B- ESTRUTURA COMISSÃO NACIONAL Competência Composição COMISSÕES ESTAUAIS Competência Composição COMISSÕES MUNICIPAIS Competência Composição C- TIPOS DE AÇÃO ALIMENTO RENDA ÁGUA COMINICAÇÃO OUTRAS ATIVIDADES		

Fonte dos dados : levantamentos da pesquisa

Quadro 3.5 – As características "desejáveis" a programas emergenciais constantes no roteiro de entrevista

CARACTERÍSTICA	*1993*	*1998*
Descentralização		
Transparência		
Controle		
Participação da sociedade		
Resultados de mais longo prazo		
Abrangência		
Articulação institucional		
Prontidão na tomada de decisão		

Fonte dos dados : levantamentos da pesquisa e entrevistas aos *stakeholders*

3.8 Limitações do Método

A metodologia escolhida apresenta as seguintes dificuldades e limitações quanto à coleta e ao tratamento dos dados:

a. o método estará limitado pela seleção dos atores para as entrevistas, tendo em vista a impossibilidade de serem entrevistados todos os atores envolvidos com o assunto. Porém, os atores entrevistados ocuparam atividades de destaque nos programas selecionados, e suas opiniões servem como um bom balizamento das questões;

b. outro fator limitante é a área de atuação dos programas. Uma avaliação mais global deveria incluir um maior número de Estados. Acredita-se que, por ser uma pesquisa de cunho, também, exploratório e apresentar uma justificativa bastante plausível quanto ao estado foco, não faz com que essa limitação venha a prejudicar os resultados apresentados, além de questões referentes a deslocamento e tempo;

c. a impossibilidade de aplicação de entrevistas ao público-alvo dos programas , a fim de se aferir à opinião deles com relação aos programas , também é um fator limitante, mas justificável devido à pesquisa ocorrer *ex-post* . Tentou-se suprir esse limite com os dados obtidos nas pesquisas aplicadas em 1993 (IICA) e 1998 (FADE) e nas entrevistas com os representantes dos trabalhadores rurais;

d. Outra dificuldade é a limitação do método de estudo de caso, que não permite extrapolação. Porém, essa é uma dificuldade inerente ao método que se apresentou como mais adequado para abordagem do problema de pesquisa.

CAPITULO 34

O Programa de Frentes Produtivas de Trabalho – PFPT - 93

Este Capítulo fará a descrição do programa emergencial montado e implementado em 1993. Inicia-se com uma breve restrospectivaretrospectiva das mudanças ocorridas, drevelando o programa de 1987 como um marco. Discorre-se sobre o contexto social e político da época, os objetivos, instrumentos legais, estrutura, critérios, abrangência, recursos, tipos de ações desenvolvidas, encerrando

com– a percepção dos relatórios dedas avaliaçõesão realizadaos. I a avaliação do programa coordenada por Otamar de Carvalho.

CAPITULO 32

– O PROGRAMA DE FRENTES PRODUTIVAS DE TRABALHO – PFPT

EMERGENCIAL DE COMBATE AOS EFEITOS DA SECA DE 1993

2.1 INTRODUÇÃO

A fim de esclarecer o leitor Cap 1 ou 4 antes de 90 ???Para um melhor entendimento ddaas mudanças ocorridas nos programas emergenciais de seca será utilizado, farei uso do texto resultante da Mesa Redonda no Curso dde Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil , realizado em agosto de 1996 em Campina Grande[95].

Continuando a ação já realizada anteriormente pelo DNOCS, a SUDENE adotou o sistema de frentes de trabalho até 1976[1]. Estas Essas frentes realizaram boa parte das estradas vicinais existentes na Região, açudes e outras obras de grande porte. Porém , a distância dos locais de trabalho levava à desagregação familiar e facilitava o contágio de doenças endêmicas. (SUDENE/COORD. REG DEF CIVIL,1996)[2].

[1]Otamar de Carvalho (1994 a[a], p.151) destaca, no trabalho do IICA, que a partir da seca de 1970 a Sudene pautou sua atuação em critérios mais técnicos do que políticos – o que para ele foi uma vitória para a SUDENE. E que a mudança ocorrida nos primeiros dois anos da seca de 1979/83 contituiuconstituiu uma derrota para Sudene

[2] Para um melhor entendimento das mudanças ocorridas nos programas emergenciais de seca será utilizado o texto preparado para oresultante do Curso de Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil :
SUDENE/COORDENADORIA REGIONAL DE DEFESA CIVIL. **A seca Nordestina** – medidas emergenciais do governo federal. Recife, SUDENE,Campina Grande, (s.e.)?? MPO/SEPRE/Depto. de Defesa Civi lagosto,1996.17 p. xerox

Nos primeiros dois anos do período de seca 1979/1983, foram adotadas as chamadas frentes de serviços, caracterizadas pela ocupação do trabalhador na execução de obras e serviços em propriedades rurais. Tal situação, que beneficiava os proprietários, gerou um movimento de insatisfação que culminou na alteração do Programa.

Desse modo, surgiram as frentes de emergência, que realizavam obras de caráter duradouro em áreas públicas ou comunitárias. Ao lado das frentes de emergêência, foram realizadas obras de maior envergadura, com a utilização de máquinas pesadas, como na construção de médios e grandes açudes.

Uma análise mais detalhada, e diferenciada, das mudanças ocorridas durante o período de 1979/83 é feita por Otamar de Carvalho na sua tese de doutorado[3] na UNICAMP. Onde No documento ele analisa a influência das eleições (sempre as eleições...) de 1982 nas mudanças ocorridas. Diferentemente do trabalho da SUDENE/COORDENADORIA REGIONAL DE DEFESA CIVIL (1996), ele fala de um novo programa em 1982 , denominado "Bolsões da Seca".

Segundo AntonioAntônio Rocha Magalhães (seca 87, 1991, p.: 322) e , Otamar de Carvalho , (seca 93,1994a, p.ª :152) e Carvalho(1994b:, p.254), o início das mudanças rumo a uma participação mais direta da sociedade nos programas de emergência se deu durante a implementação do programa de 1987. Estas mudanças foram resultados da redemocratização consolidada a partir de 1985— , tendo o estado do Ceará [4] uma ação destacada no sentido dessas mudanças, nascendo aí o embrião das frentes produtivas de trabalho, que deram origem ao Programa de Frentes Produtivas de Trabalho implementado em 1993 .***(Carvalho, 1994:152)***

Avaliação seca 93 Otamar preparoi um quadro sobre a seca 87 pg 41

Fica bastante claro para quem estuda os programas de combate às secas, que a seca de 1987 se constituiu em um divisor de águas no gerenciamento de secas. Os programas vêm sofrendo modificações ao longo da vasta experiência nordestina, como foi destacado no texto anteriormente. Porém, a forma de atuação diante da seca de 1987 foi bastante

[3] Neste texto Carvalho utiliza uma nomenclatura diferenciada para denominação das frentes nos períodos de 1979 a 1983 : frentes de trabalho de 79-81 (no interior das propriedades) e 82-novo programa" "Bolsões da Seca".Esta nomenclatura adotada por Carvalho é repetida noida no já citado Relatório de Avaliação de Programas para o Áridas (1994b, p.:pág 247), onde ele especifica em nota de rodapé :frentes de trabalho (de 1979-80) e frentes de serviço (até 1983).

[4] Em contato pessoal com o engenheiro agônomoagrônomo José Máximo Viana, assessor da Secretária de Agricultura em 1987, ele destacou a experiência de descentralização do programa emergencial de 1987 em Pernambuco por meio da criação dos GAMs – Grupos de ação Municipal ,que realizaram cerca de 10 mil obras de abastecimento hídrico.Neste ponto faz-se

diferenciada. Acredita-seo que uma série de condições contribuíramuma série de condições contribuiu para isso. : (a) A começar pela redemocratização do País (-como destacado por Carvalho e Magalhães); a (b) ação mais efetiva dos Estados;, (c)o caso específico da mudança do governo (e da elite de poder) no Ceará; (d) o início daa crescente conscientização ambiental;, a busca da cidadania, a operação desmonte, o melhor entendimento do fenômeno seca[5], enfim, uma série de fatores interligados que contribuíram para este esse diferencial. A série deOs documentos e estudos gerados a partir dessa experiência[96] -[6], além da tentativa de implementação de uma nova forma de atuação durante a seca de 93, são indícios claros da importância da experiência de 87.

No período de 1990 a 1992, as atividades de assistência às vítimas da seca foram realizadas diretamente entre o então Ministério da Ação Social (decorrência das mudanças implementadas_-_operação desmonte - pelo presidente Collor) e os estados e municípios, ficando a SUDENE fora do circuito.

Aridas 94 pág 248

"Os assim chamados programas de combate aos efeitos das secas têm se CARACTERIZADO pelas seguintes DEFICIÊNCIAS:

Descontinuidade;

---

um registro pessoal da falta de sitematizaçãosistematização , registro e divulgação das experiências de seca. A memória fica na cabeça dos gestores que, via de regra, mudam com os governos.

[5] Destacam-se os textos:

- MAGALHÃES, A. R. (org.).**Respostas Governamentais às secas :** a experiência de 1987 no Nordeste. Fortaleza, Imprensa Oficial do Ceará,1991 231p.
- BNB/DNOCS/SUDENE/Governo do Ceará. **I Seminário Regional de Planejamento e Gerenciamento de secas** Relatório Síntese **.** Fortaleza,BNB, 1991. 72p.
- MAGALHÃES, A. R.**Socioeconomic impacts of climate variations and policy responses in Brasil.** Brasília, Esquel Brazil Foundation, 1992. 155 p.
- TENDLER, Judith. **Mitos da Reforma do Estado e a descentralização** : conclusões de um estudo de caso no Brasil. IN: MELO, Marcus André. **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil.**Recife, editora Massangana,1999.p 33-72.[5] Merece destaque a criação do Centro Internacional de Informações sobre Secas-ICID em 1987 como desdobramento de um Simpósio Internacional sobre Secas em Nebraska. Este Centro, na figura de seu diretor – profº Wilhite, contribuiu para uma metodologia de planejamento para secas que já foi citada no primeiro capítulo.

[6] Podemos Destacam-se os textos:

MAGALHÃES, A. R. (org.)Governo do Estado do Ceará/ Secretaria de Planejamento e Coordenação.**Respostas Governamentais às secas :** a experiência de 1987 no Nordeste. MAGALHÃES, A. R. (org.) Fortaleza, Imprensa Oficial do Ceará,1991 231p.

BNB/DNOCS/SUDENE/Governo do Ceará. **I Seminário Regional de Planejamento e Gerenciamento de secas** Relatório Síntese **.** Fortaleza,BNB, 1991. 72p.

MAGALHÃES, A. R.**Socioeconomic impacts of climate variations and policy responses in Brasil.**edited by A R Magalhães and M H Glantz. Brasília, Esquel Brazil Foundation, 1992. 155 p.

TENDLER, Judith. **Mitos da Reforma do Estado e a descentralização** : conclusões de um estudo de caso no Brasil. IN: MELO, Marcus André. **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil.**Recife, editora Massangana,1999.p 33-72.

~~Execução de projetos que conferem escaasa prioridade a iniciativas de natureza PREVENTIVA; melhorou em 98? /PROCLIMA ?~~

~~Reduzida (ou nenhuma) ênfase a providências de preservação do meio ambiente;e melhorou ???ONGs e frente ecológica ???~~

~~Deficiente compatibilização das medidas EMERGENCIAIS com as medidas PREVENTIVAS.~~

~~2.2 PROGRAMA 1993~~3.1 - **~~Contexto~~**

Depois de três anos de invernos irregulares, a seca se instalou no Nordeste em 1993[97]~~[7]~~. Foi um exemplo de seca total, efetiva, com perdas agrícolas e falta de água até para consumo humano

.

Com o agravamento da seca ~~em 1993~~[8], as considerações apresentadas pelos governadores, prefeitos, parlamentares nordestinos, somados à pressão dos trabalhadores e

[~~7~~97] Cabe aqui registrar alguns acontecimentos que precederam a seca de 93 e que contribuíram para um maior entendimento do fenômeno seca e subsidiaram a tentativa mais ~~sitematizada~~sistematizada de mudanças no programa emergencial de *1993 :*

- a criação do Centro Internacional de Informações sobre Secas- ICID em **1987** como desdobramento de um Simpósio Internacional sobre Secas em Nebraska. (Esse Centro, na figura de seu diretor – profº Wilhite, elaborou uma metodologia de planejamento para secas que já foi citada no primeiro capítulo);
- a realização do Seminário sobre Planejamento para as secas com o professor Wilhite em **1989** em Fortaleza,
- **Projeto de Monitoram~~a~~ento Climático de Tempo e Clima e de Gerenciamento de Recursos Hídricos**" estruturado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia em **1990**.
- a realização da Conferência sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-áridas que ocorreu em janeiro de 1992 em Fortaleza-CE.

Como foi relatado anteriormente, e podemos constatar nos exemplos acima ~~citados~~citados, o Ceará foi o ponto de partida para várias mudanças.

[~~8~~98] De acordo com Carvalho (1994 a: 194), como resultado de uma maior consciência da necessidade de uma atuação governamental com dois alvos; o emergencial e o de longo prazo , fortalecida pela escassez de recursos resultante da crise fiscal, foi preparado um plano: o Plano de ação governamental no Nordeste – PAG/ NORDESTE. Foi um plano elaborado no exíguo prazo de 3 meses por solicitação do Presidente da República. Apresentou uma proposta de transição do Programa de Frentes Produtivas para um Programa de Obras Permanentes. O PAG direcionou suas ações preferenciais para o equacionamento dos problemas da pobreza e seca no Nordeste. O autor destacou a perspectiva de mudança estrutural e de propostas orientadas pela concepção do desenvolvimento sustentável a respeito da transformação do Semi-Árido. Apesar de ser um plano citado e apreciado no meio técnico não foram encontradas citações ou referências a desdobramentos do mesmo.

~~[8] Algumas considerações levantadas por Carvalho no seu Relatório de Avaliação de Programas , citado neste trabalho,merecem serem destacadas.Ele afirma que as populações das cidades do semi-árido perderam boa parte de suas fontes de renda, derivadas dos resultados das atividades do complexo pecuária-algodão-lavoura de subsistência (consequência da , entre outros, seca de 1979-83 e a entrada do bicudo). De 1993 em diante, elas passaram a viver, quase que integralmente, das **aposentadorias rurais,** pagas a velhos trabalhadores rurais. O autor constata a "notável perda relativa de importância do setor agrícola " e a concentração espacial na geração de riqueza na região.Ele acrescenta mais uma luz na urbanização comentada no capítulo primeiro :"O crescimento das pequenas e médias cidades no interior do semi-árido vem sendo fortemente influenciada pela escassa disponibilidade de oportunidade de emprego, tornadas mais ampla com a crise da economia algodoeira", sem que tenha sido criada nehuma alternativa compatível.(Carvalho,1994: 249-50)>~~
~~Na sua tese de doutorado o autor se refere às frentes de serviço como "política de emprego de curto prazo"~~

das lutas das lideranças sindicais[9] ~~conseguiram retornar à SUDENE~~ a responsabilidade de coordenar as ações governamentais contra a seca na Região~~.~~ retornou à SUDENE.

Assim ~~é que~~ foi criado o Programa de Frentes Produtivas de Trabalho , em caráter emergencial, que deveria durar apenas três meses[98~~10~~], porém~~,~~ se prolongou por mais de um ano.

~~DeVO CITAR O PAG[11] TEXTO DE OTAMAR!!~~

~~3~~4.1 – Contexto

Algumas considerações levantadas por Carvalho (1994b, p~~.~~ . 249-250) no seu Relatório de Avaliação de Programas para o Áridas [99~~12~~]~~,~~ merecem ser destacadas, a fim de se entender o contexto social em que ocorreu a seca de 1993. Ele afirma que as populações das cidades do ~~Semi-árido~~Semi-Árido perderam boa parte de suas fontes de renda, derivadas das atividades do complexo pecuária-algodão-lavoura de subsistência (~~consequência~~conseqüência ~~da~~ , entre outros, da seca de 1979-83 e o aparecimento da praga do bicudo[100~~13~~]~~)~~. De 1993 em

[9] O que leva a crer que o agravamento da seca fez retornar a prioridade para as questões emergenciais, esvaziando o plano. ~~Vale citar o episódio ocorrido em 15/05/1993, quando o então superintendente – Cássio Cunha Lima foi feito réfem na sede da SUDENE (Jornal da FETAPE, edição especial, abril de 2001 ???)~~

[99] Projeto fruto da cooperação técnica e institucional entre o IICA e os Estados, no âmbito do PAPP, cujo objetivo era a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste .[10] ~~De acordo com Carvalho (1994 a: 194), como resultado de uma maior consciència da necessidade de uma atuação governamental com dois alvos; o emergencial e o de longo prazo , fortalecida pela escassez de recursos resultante da crise fiscal, foi preparado um plano: o Plano de ação governamental no Nordeste – PAG/ NORDESTE. Foi um plano elaborado no exíguo prazo de 3 meses por solicitação do Presidente da República. Apresentou uma proposta de transição do Programa de Frentes Produtivas para um Programa de Obras Permanentes. O PAG direcionou suas ações preferenciais para o equacionamento dos problemas da pobreza e seca no Nordeste. O autor destacou a perspectiva de mudança estrutural e de propostas orientadas pela concepção do desenvolvimento sustentável a respeito da transformação do semi árido. Apesar de ser um plano citado e apreciado no meio técnico não foram encontradas citações ou referências a desdobramentos do mesmo. O que leva a crer que o agravamento da seca fez retornar a prioridade para as questões emergenciais, esvaziando o plano.~~

[11] ~~Como resultado de uma maior conciência da necessidade de uma atuação governamental com dois alvos; o emergencial e o de longo prazo , fortalecida pela escassea de recursos resultante da crise fiscal, foi preparado um lano o PAG.~~

[12] ~~Projeto fruto da cooperação técnica e institucional entre o IICA e os Estados, no âmbito do PAPP, cujo objetivo era a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste .Devo informar o que foi o ARIDAS ??~~

[100] *Anthonomus grandis* , besouro que se constituiu em uma praga de grande poder de devastação no Brasil. *Surgiu no início da década de 80 e abala a produção de algodão até os dias atuais.*

diante, elas passaram a viver, quase que integralmente, das aposentadorias rurais, pagas a velhos trabalhadores rurais. O autor constata a "notável perda relativa de importância do setor agrícola"" e a concentração espacial na geração de riqueza na região. Ele acrescenta mais uma causa para a crescente urbanização :

> "O crescimento das pequenas e médias cidades no interior do semi-árido vem sendo ~~fortemente~~fortemente influenciada pela escassa disponibilidade de oportunidade de emprego, tornada~~s~~ mais ampla com a crise da economia algodoeira, sem que tenha sido criada ~~nehuma~~nenhuma alternativa compatível".

Com relação ao contexto político, sobre os efeitos do processo de redemocratização houve uma ampliação dos espaços dos sindicatos, das ONGs, das igrejas, que começaram a se organizar melhor e fazer pressão[101~~14~~]. Reflexo desse contexto político foi o episódio ocorrido em março de 1993 , quando o então superintendente – Cássio Cunha Lima - foi feito "refém" na sede da SUDENE[~~15~~], o que ~~se contituiu~~constituiu ~~n~~a gota d'água para o início do Programa.

~~3~~4.~~2.2,2~~1 Objetivos

[101] Uma demonstração dessa organização e pressão foi a constituição do Fórum Nordeste (300 entidades) que culminou com a realização do Seminário Regional : Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro (10 a 13 de maio de 1993) que resultou no texto:
FORUM NORDESTE. **Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Nordeste Semi- árido Brasileiro –** propostas da sociedade civil. Recife, CONTAG, ASSOCENE,1993. 40p.[13] ~~*Anthonomus grandis* , besouro cuja acuja origem se supõe ser os Estados Unidos e que se constituiu em uma praga de grande poder de devastação no Brasi~~Brasil. ~~*Surgiu no início* da década de 80 e abala a produção de algodão até os dias atuais.~~

[14] ~~Uma demonstração dessa organização e pressão foi a constituição do Fórum Nordeste (300(300 entidades) que culminou com a realização do Seminário Regional : Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Semi-árido~~Semi-Árido Brasileiro ~~(10 a 13 de maio de 1993) que resultou no texto:~~
~~FORUM NORDESTE. **Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Nordeste Semi- àrido~~árido Brasileiro –** ~~propostas da sociedade civil. Recife, CONTAG, ASSOCENE,1993. 40p.~~

A partir deste ponto farei uso do relatório de avaliação do programa de 1993 realizado pela SUDENE[16]. Em abril de 1993, foi implementado o Programa de Frentes Produtivas de Trabalho, criado pelo governo federal com dois objetivos: atender as às populações mais atingidas pela seca e, ao mesmo tempo, realizar obras e serviços de reforço à infra-estrutura hídrica e de saneametosaneamento da Região (MIR/SUDENE,1994-, p.÷1).

Quando for comparar os OBJETIVOSS dos programas 93 e 98 na matriz citar o que wilhite falou no trabalho do ceará.i seminário

Depois de três anos de invernos irregulares, a seca se instalou no Nordeste em 1993. Foi um exemplo de seca total, efetiva, com perdas agrícolas e falta de água até para consumo humano

342.2.32 Instrumentos Legais

Através Por meio da Medida Provisória nº 315 (27/03/93(27/03/93), depois convertida em leina Lei nº 8.651, de 28./04./93, foi criado o Programa de Frentes Produtivas de Trabalho. Dois decretos de 29.03.93 complementaram a MP nº315: um abriu crédito extraordinário para iniciar as ações e outro instituiu as Comissões de Coordenação do Programa.

Em 98 o crédito e as comissões foi um só ato ????não sei!!

32.2.43 **Diretrizes**

De início, programou-se atender 1.200.000 chefes de família através do pagamento de meio salário mínimo por mês, com uma jornada de 3 dias por semana, trabalhando em obras e serviços dirigidos principalmente para o fortalecimento da infra-estrutura hídrica e de saneamento, de acordo com os programas já elaborados pela SUDENE com os governos estaduais.

Usar os dados de área/pop rural/pop rural atingida /trabalhadores beneficiados na MATRIZ 93/98.

3.54.4 – **Estrutura**[12]

Através daA Lei nº 8.651 foram instituídasinstituiu as Comissões Nacional, Estaduais e Municipais do Programa, com a finalidade de coordenar as atividades a serem desenvolvidas na área de atuação da SUDENE, de combate aos efeitos da seca e de amparo às populações atingidas, com a seguinte composição:

a) Comissão Nacional :

I – Ministro do Estado da Integração Regional (-presidente);

II – Dois representantes do congresso Nacional (–indicados pelas Mesas das Casas);

III – Governadores dos Estados abrangidos pela área de atuação da SUDENE;

IV – Um representante do Ministério do Exército;

V – Um representante da SUDENE (Secretário(secretário executivo);

VI – Um representante da LBA ;

VII – Um representante da CONTAG;

VIII – Um representante da CNA;

IX – Líder do governo na Câmara dos Deputados, ou parlamentar que o represente;

X – Líder do GOVERNO no Senado Federal, ou parlamentar que o represente.

b) Comissão Estadual:

I – Governador do Estado (-presidente);

[1] A fim de descrever a estrutura do Programa far-se-á uso da lei que a instituiu: Lei Nº 8.651, de 28 de abril de 1993 (www.senado.gov.br/services/NJUR.F) Acessado em 27/03/01

[2] A fim de descrever a estrutura do Programa far-se-á uso da lei que a instituiu: Lei Nº 8.651, de 28 de abril de 1993 (http:// www.senado.gov.br/services/NJUR.F) Acessado em 27/03/01

II – Dois deputados estaduais (–da Maioria e da Minoria, indicados pelas respectivas bancadas);

III - Presidente da entidade estadual de municípios (-onde houver);

IV – Presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura;

V - Presidente da Federação da Agricultura do Estado;

VI – Um representante do Ministério Público;

VII – Um representante da Igreja;

VIII – Um representante do Ministério do Exército;

IX – Um representante do governo federal;

X – Um representante da Defesa Civil estadual (-secretário executivo);

XI – Líder do governo na Assembléia Legislativa.

c) Comissão Municipal:

I – Prefeito Municipal (-presidente);

II -Dois vereadores (–da Maioria e da Minoria, indicados pelas respectivas bancadas);

III – Um representante do Sindicato Rural dos Trabalhadores;

IV – Um representante do Sindicato Rural Patronal;

V - Um representante do governo do Estado;

VI – Um representante da Igreja;

VII – Um representante do Ministério do Exército (-onde houver condições);

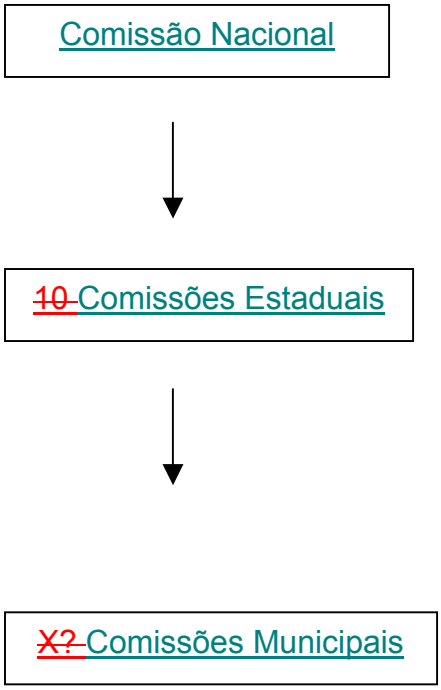
VIII – Um representante do Ministério Público;

IX – Um representante da Defesa Civil municipal (-secretário executivo);

X – Líder do governo na Câmara Municipal

Portanto, é este o organograma do Programa :

Figura 4.1 – Organograma do Programa Frentes Produtivas de Trabalho – PFPT-1993



Segundo o relatório preparado em 1995 (MPO/SUDENE/COORDENADORIA REGIONAL DE DEFESA CIVIL, , 1995, p. 5-6), foram estas as competências das comissões:

a) Comissão Nacional:

- aprovar os planos apresentados pelos Estados;
- estabelecer diretrizes para a execução do Programa;
- aprovar as prestações de contas apresentadas pelas Comissões Estaduais;
- adotar medidas que se fizerem necessárias ao cumprimento do Programa.

b) Comissão Estadual:

- definir e aprovar o Plano Estadual de Combate à Seca, em consonância com as diretrizes do Programa;
- aprovar o programa de trabalho proposto pelas Comissões Municipais;
- estabelecer diretrizes para a execução do Programa e para o financiamento das Comissões Municipais;
- acompanhar e avaliar a execução do Programa;
- adotar medidas que se fizeraem necessárias ao cumprimento do Programa;
- elaborar a prestação de contas consolidada do Estado, relativa aos recursos aplicados em cada etapa do Programa, acompanhada de relatório, contendo as obras realizadas e/ou em andamento, para encaminhamento à Comissão Nacional.

c) Comissão Municipal:

- alistar os agricultores assistidos pelo Programa
- propor programa de trabalho;
- estabelecer as diretrizes para o funcionamento do programa no âmbito municipal, em consonância com a comissão Estadual;
- acompanhar e avaliar a execução do Programa em nível municipal;
- adotar as medidas que se fizerem necessárias ao cumprimento do Programa;
- elaborar a prestação de contas, à Comissão Estadual, dos recursos aplicados em cada etapa do Programa, acompanhado do relatório descritivo das obras realizadas e/ou em andamento.

2.2.4 3.64.5 Critérios de elegebilidade do público-alvo

De acordo com o relatório de avaliação preparado em 1994 (MIR/SUDENE/COORD. REGIONAL DE DEF. CIVIL,1994, p.: 4), em reunião com

representantes do governo federal,- dos Estados, dos municípios e dos trabalhadores, foram definidos estes critérios para participar do Programa:

a) dar prioridade aos chefes ou arrimos de família;

b) ter idade entre 14 e 60 anos;

c) ~~f~~fazer uma inscrição para família com 5 membros; duas para famílias de 6 a 10 pessoas; três inscrições se ~~houvesse~~ houver mais de 10 membros na mesma família;

d) famílias de aposentados, composta de mais de 7 membros, poderiam ter um alistado no Programa.

~~**Mudou algo no critério de alistamento ??? incluir na MATRIZ !!!**~~

~~**Área atendida pelo Programa??**~~

~~**93 MARANHÃO 98 ES e Vale Jequitinhonha e SEM MA**~~

~~**Número máximo de alistados**~~

3.74.6 ~~Área de~~ Abrangência do Programa~~E Nº De Alistados~~

~~O mapa 03 traz a área de abrangência do programa de 1993.~~

Com o recrudescimento da seca , de suas conseqüências e o crescente desemprego na Região, o governo federal autorizou aumentar o número de alistados para até 2,.050,.000~~.3~~, a partir de novembro de 19~~/~~93. Entretanto, o máximo contingente registrado foi de 1.942.905

inscritos, pois com o início do período chuvoso os rurícolas voltaram a trabalhar em suas lavouras.

—O quadro a seguir proporciona um melhor dimensionamento do Programa de Frentes Produtivas de Trabalho:

Tabela 4.1- Área e população rural atingida e a percentagem com relação a área e população total dos Estados.

Estado	ÁREA TOTAL em km²	ÁREA ATINGIDA em km²	% DE ÁREA ATNGIDA	POP. RURAL ATINGIDA (A)	TRAB. BENEFIC.	POP. BENEFIC. (**) (B)	DA POP. BENEFI. (B/A)
MA	324.616	110.729	34,11	840.783	85000	425.000	51%
PI	250.936	201.971	80,49	1.153.580	222.015	1.110.075	96%

[3] Contudo, a Secretaria Executiva do Programa, considerando fatores pertinentes a cada Estado e após ouvir a CONTAG, decidiu não aumentar o número de inscritos nos Estados de Minas Gerais, Sergipe e Maranhão (MIR/SUDENE/COORD REG DEF CIVIL,1994)

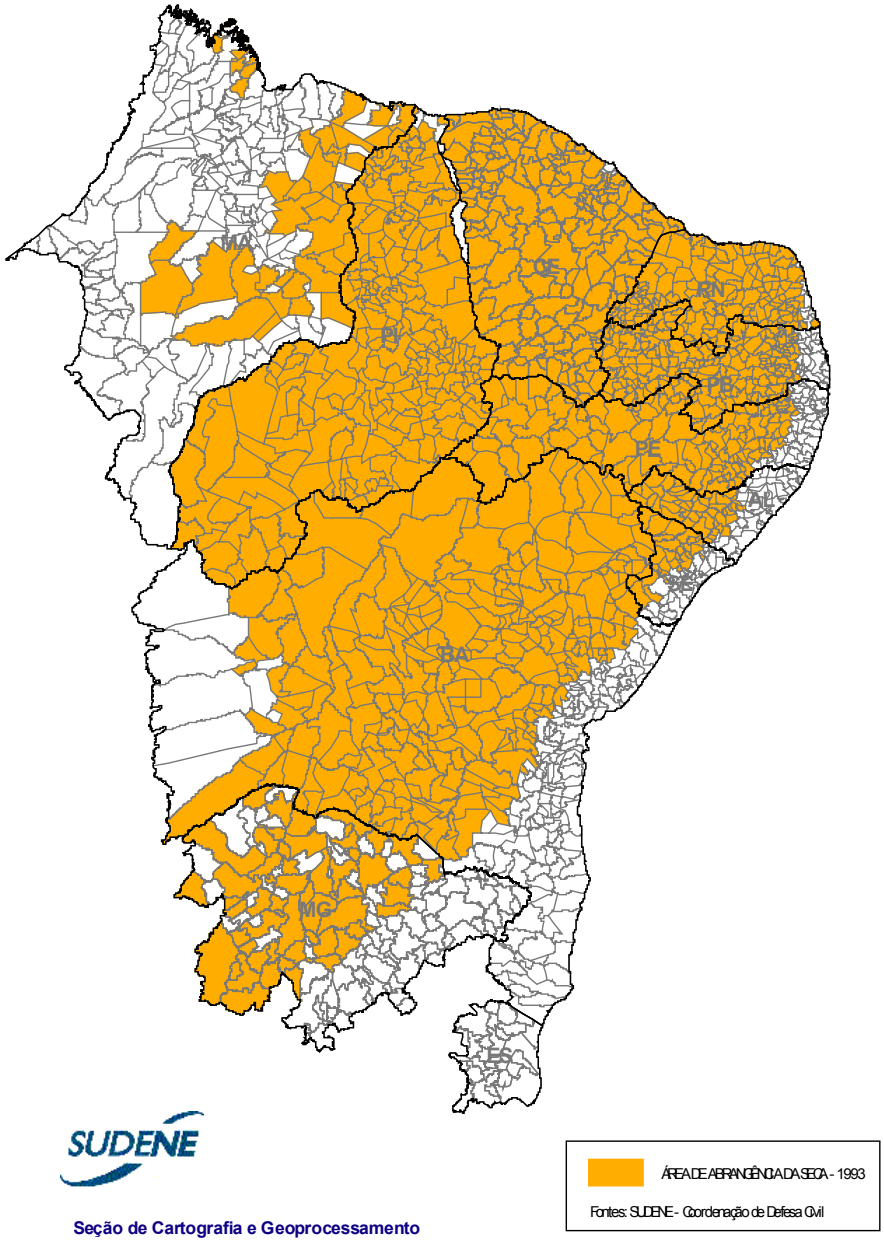
CE	146.817	146.481	99,77	2.203.814	369.000	1.845.000	84%
RN	53.015	49.435	93,25	596.423	153.750	768.750	129%
PB	56.272	52.020	92,44	1.071.533	252.765	1.263.825	118%
PE	98.281	87.039	88,56	1.491.396	334.765	1.673.825	112%
AL	27.616	13.274	49,07	440.579	90.610	453.050	103%
SE	21.992	11.445	52,04	219.113	34.000	170.000	78%
BA	560.768	370.841	66,13	3.078.362	369.000	1.845.000	60%
MG(*)	120.701	120.701	100	602.587	32.000	160.000	27%
TOTAL	1.661.012	1.163.936	70,07	11.697.170	1.942.905	9.714.525	83%

(*) Refere-se aos municípios da Àrea de Atuação da SUDENE
(**~~Número~~) Número de trabalhadores atendidos x 5
Fonte:MIR/SUDENE/Coord. Regional de Defesa Civil.Programa Frentes Produtivas de Trabalho-Relatório de Avaliação.Recife: ~~SUDENE,~~SUDENE, dez.1994.p.4~~(XEROX)~~.Quadro modificado.

—Observando a tabela~~,~~ e considerando que foi alistada uma pessoa em cada família de 5 membros, concluí-se que em alguns Estados se atendeu além da população rural atingida. Pode-se fazer algumas suposições, mas a que parece mais plausível é que, devido ~~aà~~ urbanização do ~~semi-árido~~Semi-Árido, os atingidos pelas secas foram além da população rural, ~~atingindo~~alcançando também a população urbana O que mostram os números apresentados é que o Programa atendeu a 83% da população rural da área de atuação da SUDENE. ~~Talvez~~ A afirmação de Carvalho a respeito da inexistência de postos de trabalho decorrente de três anos seguidos de estiagens descrev~~ame~~ o cenário de pobreza absoluta em que se encontrava a Região no momento de instalação do Programa e justifiquem es~~t~~sa cobertura.

Para uma melhor visualização, foi inserido um mapa com a área de *abrangência do Programa*.~~-~~

Mapa 4 – Área de abrangência do Programa de Frentes Produtivas de Trabalho - PFPT



NOTA :Este mapa foi elaborado a pedido da autora com a finalidade exclusiva de comparação entre os programas, trata-se de uma aproximação~~*Mapa 4.1 - Área de abrangência do Programa de Frentes Produtivas de Trabalho - PFPT 1993*~~

Nota -

Este mapa foi elaborado a pedido desta autora com fins exclusivos de comparação entre as áreas dos programas, trata-se-se de uma aproximação .

(MAPA(MAPA) GELENSK!! De acordo com Marcelo da cdc basta que eu exclua ES e os novos de MG e inclua 80 municípios do MA que

eu consigo uma boa visualização do programa de 1993.Estou com a listagem do IBGE PENDÊNCIA!!CARROS-PIPA OU CONTRA-PARTIDA?

— Coube aos Governos Estauais realizar o abastecimento de água através de carros-pipa, como ação integrante da contrapartida de 30% dos recursos federais.

Em 98 iniciou com os estados mas o exército assumiu

3.84.7 - Tipos de ações

Apesar das constantes críticas, têm se repetido, e não foi diferente em 93 , os mesmos tipos[1] de ações desenvolvidas nos programas emergenciais, tendo como objetivos[103]..2..

a) criar um fluxo de renda para as pessoas desempregadas pela seca – **frentes**. Esste tipo de ação vem recebendo denominações distintas, e, em 1993, foram chamadas de frentes produtivas. Crê-se que essta denominação visava a um aproveitamento mais efetivo da mão-de-obra das frentes;

b) garantir o abastecimento de água para consumo humano, em primeiro lugar, e animal.

Em 1993, houve uma preocupação em se priorizar as **obras hídricas**, como explicitado no objetivo do Programa, com uma pretensão mais enfática no uso comunitário. E o **carro-pipa** continuou atuando, desta feita como contra- partida estadual.;

c) garantir o abastecimento de alimentos : distribuição de **cestas**.

A crítica constante se dá com respeito ao não-– atendimento do público-alvo Visava-se, atravépor meios da estrutura descentralizada, a um maior controle na distribuição.

[1] Serão utilizados os objetivos citados por MAGALHÃES (1991, p. 29)

[103] Serão utilizados os objetivos citados por MAGALHÃES (1991, p. 29)

De acordo com o relatório preparado em 94: "Nesta última seca, tivemos o desencadeamento do Programa Frentes Produtivas de Trabalho com a **filosofia de ação inovadora**. Entretanto, conforme vimos, na prática a sua execução foi desvirtuada"- (MIR/SUDENE/COORD.REG DEF CIVIL,1994, p.-17).

No transcorrer do Programa, foram realizadas diversas obras, nos quais ~~onde~~ se destacam aquelas direcionadas para a infra-estrutura hídrica e de saneamento, além de muitas outras atividades de interesse das comunidades mais atingidas pela seca, -~~-~~tais como:

- construção de : barragem, açude, cacimbão, estrada vicinal, sistema de abastecimento d'água, chafariz, cisterna, instalação sanitária, passagem molhada, adutora, barragem subterrânea, poços amazonas, entre outros;
- recuperação de : cacimbão, barragem, prédio público, estradas vicinais, poço tubular,
- produção : brita, cal, paralelepípedo, tijolo, telha.

Mais adiante, no item sobre a percepção dos relatórios de avaliação , serão feitas observações adicionais a respeito dos tipos de ações realizados no Programa.

3.94.8 Recursos ~~Envolvidos~~alocados no Programa

A distribuição percentual dos recursos federais para cada Estado foi diretamente proporciona~~isl~~ à~~s~~ populações ~~mais~~ atingida~~s~~ e inversamente proporciona~~isl~~ ao volume de água disponível nos mananciais . Est~~ts~~e critério foi definido~~a~~ em reunião com a participação do Ministro da Integração Regional e dos governadores da Região~~, com base em combinações matemáticas diretamente proporcionais às populações mais atingidas e inversamente~~

proprocionaisproporcionais ao volume de água disponível nos mananciais. (MIR/SUDENE/COORD.REG. DEF. CIVIL,1994). Os valores resultantes determinaram o número de trabalhadores que poderiam ser inscritos em cada Estado

Conforme ficou estabelecido, dos recursos repassados pelo Governo Federal aos Estados, 70% eram destinados para o pagamento da mão-de-obra alistada, enquanto o restante era para aquisição de insumos (MPO/SUDENE/COORD. REGIONAL DE DEF CIVIL,1995).

Em 98 houve um critéio claro para distribuição de recursos salvo me engano foi 50% da pop rural dos municíipos decretados situação de seca ???

De abril/93 até outubro de 1993,agosto/94 cadê o final ?? o governo federal repassou recursos na da ordem de CrR$ 20,0 bilhões (US$ 237,9 milhões de dólares) para custear 1.200.000 famílias atendidas pelo Programa Frentes Produtivas.

Com o agravamento da situação, a partir de novembro foi autorizadoa a ampliação do número de alistados para 2.050.000. Contudo, a Secretaria Executiva decidiu não aumentar o número de inscritos nos Estados de Minas Gerais, Sergipe e Maranhão, e, o número máximo de trabalhadores atendidos foi de 1.942.905. Sendo os repasses federais de abril/93 até agosto/94 na ordem de Cr$ 216,6 bilhões (U$ 525,4 milhões) ou 80,1 milhões de reais (se os recursos forem convertidos pela URV 80,1 milhões (se os recursos forem convertidos pela URV do dia 30.06.94, no valor de CR$ 2.750,00)) verificar os dados de Castro !!.

No relatório de avaliação produzido em 95, cujos valores já estavam consolidados, afirma-se que foram efetivamente liberados de recursos federais a importância de Cr$ 202,41 bilhões. De acordo com o relatório , em alguns casos os recursos liberados superam os valores programados devido àà aplicação no mercado financeiro, e o Estado do Maranhão não recebeu as duas últimas parcelas de insumos, assim como Ceará e Pernambuco não receberam a última, por não terem comprovado a aplicação de 30% da contrapartida estadual. Justifica-se, portanto, a diferença de valores que aparece entre as fontes. Segue abaixo o resumo do quadro apresentado no relatório :

conforme o quadro tranceritotranscrito abaixo:

????

Quadro 4.1- Distribuição dos Recursos por EstadoPOR ESTADO

-no período de — abril/93 a agosto/94

	RECURSOS (CR$(CR$ 1,00)		%	Trabalhadores Beneficiados
ESTADO	Previstos	Liberados		
Maranhão	9.768.349.854	9.163.378.380	93,80	85.000
Piauí	24.001.693.000	24.077.751.602	100,32	222.015
Ceará	39.891.493.942	37.688. 006.111	94,48	369.000
Rio G. do Norte	16.621.455.143	16.674.141.138	100,32	153.750
Paraíba	27.326.165.010	25.083.830.890	91,79	252.765
Pernambuco	36.190.760.887	34.154.808.310	94,37	334.765
Alagoas	9.795.264.908	9.898.672.349	101,06	90.610
Sergipe	3.908.193.964	3.928.191.935	100,51	34.000
Bahia	39.890.498.942	40.017.940.745	100,32	369.000
Minas Gerais	3.677.986.252	1.581.934.144	43,00	32.000
subtotal	*211.071.860.902*	*202.268.655.604*	*95,82*	*1.942.905*
apoio	176.194.000	176.494.000	100,0	-
Dif. dotação	3.082.902.000	-	-	107.095
TOTAL	*214.331.256.902*	***202.417.850.011***	*94,44*	*2.050.000*

Fonte: SUDENE,1995

Dois fatores devem ser mencionados quanto aos recursos financeiros. O primeiro diz respeito à inflação do período que, juntando-se com os atrasos na liberação, foi constantemente apontada pelos entrevistados como obstáculo no alcance de melhores resultados no Programa[3]. (***De acordo com o trabalho do IPEA 2001 apontar para os atrasos nas liberações como causa principal de não se atingir os objetivos tem sido lugar comum***

nas avaliações dos programas governamentais) O outro seria a dificuldade na contra-partida dos Estados. A conclusão apresentada pelo relatório de 1994 de que estsa inadimplência se deveu a dificuldades inerentes aos problemas financeiros de cada Estado, parece parcial. Deve-se considerar também a cultura, bastante arraigada, de que os recursos devem vir do governo federal. excelsividadeexclusividadehouve problemas naa contra-partida esdtadual !!

RESULTADOS ALCANÇADOS

mafim dea fim de'ítemitem***Destaco, e compactuo com a observação de Otamar (1994b:272) quanto a ser prematuro e ingênuo pensar que a estrututa montada em 93, permitindo a participaçãp da comunidade, possa contituir um desmonte da "indústria da seca", O mais sensato é falar num amadurecimento da população . E um dos fatores que nos faz pensar que seria ingênuo é o prevalecimento dos mesmos tipos de atividades e a falta de cobrança por resultados pelos beneficiário .***

Para fins de comparação com o Programa de 98, foram utilizados os dados presentes na Tabela 7.5 (IICA,1994, p.158)[1044], que *dolarizou* os recursos. Nestsa tabela, consta o valor de 216.621 milhões que corresponderia a 540,6 milhões de dólares. Fazendo uso do dólar médio do período converteu-se os resultados de fato liberadosFez-se uma proporcionalidade com os recursos de fato liberados, segundo o relatório de 95 – Cr$ 202.418 milhões (SUDENE, 1995, : s.p), o que resultou no valor arredondado de 503 milhões de dólares. Com o Plano Real , em 1994 , houve a equiparação do real com o dólar. Diante desse fato, o valor despendido no PFPT ficou em torno de 503 milhões de reais.

VERIFICAR A DIFERENÇA OPERACIONAL ? VIA CONVÊNIO ESTADO/SUDENE ???

ENTREGA DE RELATÓRIOS FÍSICO-FINANCEIROS EM 98 TEVE ISSO ??

Construção de 1.945 km de adutoras

[3] Esta tabela encontra-se no anexo .

[104] Esta tabela encontra-se no anexo

3.104.9 -- PRINCIPAIS OBSTÁCULOS APONTADOS NASA Percepção dos relatórios deDas avaliaçãoões AVALIAÇÕES:

Apesar do Programa ter sido concebido para ser executado fundamentando-se na existência de Comissões de Coordenação nos três níveis da esfera administrativa- a Nacional, as Estaduais e as Municipais- a prática não correspondeu ao esperado.

O que se verificou é que houve um atrofia da Comissões Nacional e Municipais, e um hipertrofia de poderes, não nas Comissões Estaduais, mas nos órgãos executores dos Estados, que em alguns casos acumularam as funções de secretário executivo.

A falta da comissão nacional, que só se reuniu duas vezes, sendo a última em agosto de 93, a SUDENE teve que assumir funções que extrapolaram suas atribuições como Secretária Executiva, para evitar a paralizaçãoparalisação do Programa.

-- Talvez por desconhecerem seus direitos e deveres, ou por não terem vivido experiência similar antes, as comissões municipais tiveram um desempenho que deixou a desejar, com raras exceções. A timidez da maioriramaioria dessas Comissões permitiu que a execução do Programa fosse dominada pelos órgãos executores estaduais.

Por outro lado, o excesso de membros ? determinados para cada Comissão trouxe dificuldades quanto à operacionalização dos trbalhos. Fica a experiência de que esse tipo de administração pode dar certo, mas necessita diversos ajustes para melhores resultados.

Hpuve também problemas com realção à interpretação legal da composição dos 30% da contrapartida estadual: enquanto o texto do convênio assinado entre MIR/SUDENE e os Estados vedava a aplicação de resursos para pagamento de pessoal,

~~a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a Instrução Normativa nº 02/93, da STN permitem esse uso, ficando, no entanto, uma assertiva: a mioria dos Estados NÃO TEVE CONDIÇÕES FINANCEIRAS PARA BANCAR OS 30% DA CONTRAPARTIDA ESTADUAL~~

Foram três os relatórios de avaliação do Programa de 1993–[5]: dois preparados internamente (–MIR/SUDENE,1994 e MIN/SUDENE ,1995) e outro, mais detalhado, coordenado pelo professor Otamar de Carvalho para o IICA (–Carvalho,1994a). Será citado também o relatório de avaliação de programas preparado para o Áridas que também contém informações referentes ao programa emergencial.~~Será que isso é mesmo verdade ? Ou existe um vìcio de dizer que não tem a fim de não desembolbsar ou achar que é obrigação única do governo federal ???~~

~~Verificar o efeito da seca no PIB em 98 e 93 ???~~

~~Será que o setor agropecuário tinha o mesmo peso no PIB regional em 98 do que em 93 (12%)???~~

O primeiro foi realizado no ano de 1994 , logo após a seca, e tenta sistematizar, registrar a estrutura, os ~~critéiros~~critérios, os recursos gastos, como também as dificuldades. O segundo, realizado em 1995, foi mais sintético e pôde registrar os valores totais de obras e recursos, uma vez que o de 94 ainda tinha valores parciais.

Far-se-á uso de todas est~~ts~~as ~~análises~~fontes.

a) MUDANÇAS PROPOSTAS NO PROGRAMA

Segundo Carvalho (1994a~~a~~:, p. ~~154 –~~)154), o foco principal das mudanças centralizou-se em dois eixos principais : o caráter das atividades a serem desenvolvidas e a forma de administração do programa. No primeiro caso, as instituições governamentais procuraram direcionar os trabalhos realizados para a execução de obras públicas~~,~~ mais

permanentes de uso comunitário; na segunda vertente das mudanças, foi atribuída às comunidades uma atuação mais destacada, mediante a criação dos já mencionados conselhos municipais. Dessa forma, passou-se a promover, a um só tempo , a organização e a participação das comunidades no programa, ampliando a capacidade de fiscalização dos recursos aplicados.

b)

TIPOS DE AÇÕES

Nesta última seca tivemos o desencadeamento do Programa Frentes Produtivas de Trabalho com A FILOSOFIA DE AÇÃO INOVADORA. Entretanto, conforme vinos, NA PRÁTICA A SUA EXECUÇÃO FOI DESVIRTUADA

Na última página do relatório tem uma tab que deve ser aproveitada na MATRIZ 93/98

Municíos do NE/municíos atendidosa

Área km² população rural B/A

No texto de Avalição para o ARIDAS, CarvalhoOtamar (1994:252) afirma que a desorganização da economia nordestina causada pelos efeitos da seca de 1993 , na qual a geração de empregos na áreas mais atingidas foi quase nula, atestam a fragilidade da economia local face à adversidade climática (1994:252) . O autor prossegue afirmando que a desorganização social foi igualmente grave, fruto da vulnerabilidade da economia local ea exacerbação do quadro de miséria e fome na Região. Ele separa os impactos em políticos e institucionais. Sendo os institucionais referentes às mudanças por que passam as instituições que executam programas destinados a propriciar yna convivência mais efetiva da economia e da sociedade com as secas. E os políticos, dizem respeito às formas e procedimentos adotados pelos diferentes grupos sociais no processo (decisório) de enfrentamento das questões colocadas pela ocorrência de secas

MUDANÇAS PROPOSTAS NO PROGRAMA

O foco principal das mudanças centralizou-se em dois eixos principais : o caráter das atividades a serem desenvolvidas e a forma de administração do programa. no primeiro caso, as instituições governamentais procuraram direcionar os trabalhos realizados para a execução de obras públicas, mais permanentes de uso comunitário, na segunda vertente das mudanças, foi atribuída às comunidades uma atuação mais destacada, mediante a criação dos já mencionados conselhos municipais. Dessa forma, passou-se a promover ,a um só tempo ,a organização e a participação das comunidades no programa, ampliando a capacidade de fiscalização dos recursos aplicados.

FORMA DA ADMINISTRAÇÃO

Apesar de o Programa ter sido concebido para ser executado fundamentando-se na existência de Comissões de Coordenação nos três níveis da esfera administrativa- a nacional, as estaduais e as municipais- a prática não correspondeu ao esperado. (MIR(MIR/SUDENE/COORD.REG. DEF. CIVIL,1994).

O que se verificou é que houvefoi uma atrofia das Comissões Nacional e Municipais, e uma hipertrofia de poderes, não nas Comissões Estaduais, mas nos órgãos executores dos Estados, que em alguns casos acumularam as funções de secretário-executivo.

Na falta da Comissão Nacional, que só se reuniu duas vezes, sendo a última em agosto de 93, a SUDENE teve que assumir funções que extrapolaram suas atribuições como secretária executiva, para evitar a paralisação do Programa.

Talvez por desconhecerem seus direitos e deveres, ou por não terem vivido experiência similar antes, as Comissões Municipais tiveram um desempenho que deixou a desejar, com raras exceções. A timidez da maioria dessas comissões permitiu que a execução do Programa fosse dominada pelos órgãos executores estaduais.

Por outro lado, o excesso de membros determinados para cada comissão trouxe dificuldades quanto à operacionalização dos trabalhos. Fica a experiência de que esse tipo de administração pode dar certo, mas necessita de diversos ajustes para melhores resultados.

De acordo com Carvalho (1994a, p. 154), a estrutura centralizada de administração desses programas, distante dos interesses da própria comunidade, tem

viabilizado uma forte ingerência política em sua execução, desde a seleção dos beneficiários, até o uso dos recursos alocados e o local de execução das obras.

A partir da continuada constatação de tais distorções, e seguindo a linha de experiência inovadora, concebidas e postas em prática durante a "seca verde" de 1987, particularmente nos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte, o esquema de execução dos programas de emergência foi alterado. As pressões exercidas pelas ONGs e outros segmentos da sociedade civil contribuíram também para a introdução de mudanças na sistemática desses programas, que culminaram com a concepção incorporada ao PFPT - 93.

Ele coloca que até 1983 a atuação de ONGs e sindicatos de trabalhadores rurais era muito reduzida , devido, segundo o autor, ao regime de um Estado autoritário, o que só foi alterado a partir de 1985 com a redemocratização do país.Portanto, durante a seca de 87 a participação de ONGs , sindicatos de trabalhadores rurais e da igreja pôde ser ampliada, viabilizando a contribuição mais direta dos "flagelados" na concepção e execução de progrmas executaods em seu benefício. Foi essa orientação que presidiu a criação das frentes produtivas de trabalho, com base nas quais foi instituído o Programa de Frentes Produtivas de trabalh -PFPT implementado em 1993 (pg 254).

Os impactos das mudanças no plano institucional tem decorrido de alterações nas prioridades de atendimento das famílias afetadas pela seca. Em 1993, essas prioridades foramma definidas pelas próprias comunidades, a partir de Comissões Municipais. CarvalhoEle alerta que essas comissões não encontraram, em muitos municípios, as condições de autonomia necessárias ao pleno funcionamento das ações . A adoção de manobras políticas para a composição das comissões municipais contituíramconstituíram prática frequentefreqüente, por parte das lideranças municipais mais conservadoras, no sentido de manipular, em benefício próprio, as ações desenvolvidas pelo PFPT. Não foram raros os casos de comissões municipais constituídas apenas formalmente, delegando aos poderes públicos municipais a responsabilidade de todas as ações desse programa (como se pôde se constatar, a interpretação do relatório internoa defesa civil[6] enfatizou foi diferente ela afirma que houve uma supremacia de alguns órgãos executores estaduaisestaduais – o que foi confirmados nas entrevistas com relação àà atuação da EMATER no CE - e ele não se refere-se ao poder municipaldo poder municipal., e Pelo que me foi dito nas entrevistas, notadamente com relação a atuaçã da EMATER no CE em 93 Crê-seeio que as duas situações demonstram que a proposta de uma maior participação da sociedade não conseguiu ser atingidaseja esta a

conclusão mais apropriada). Houve situações mais extremas, de acordo com as quais os representantes das populações afetadas pela seca não PUDERAN puderam ter acesso aos recursos das frentes produtivas, simplesmente porque os prefeitos, numa atitude de típico abuso da de autoridade, se negavam a prestar contas às comissões das atividades realizadas no quadro do PFFT. 93.

Apesar dos problemas apresentados por Carvalho, ele aponta para um fator novo que propiciou que algumas comissões funcionassem a contento : a consciência da cidadania. Essa consciência, assumida pelo cidadão, demonstrou claramente a força da ação coletiva na defesa dos interesses comunitários.

85 consolidação da democracia

87 maior part da sociedade frentes produtivas de trabalho

embrião das comissões municipais = ngrupo de ação comunitária – GAC pg 35 A. R. MAGALHÃES SECA DE 87 RESPOSTAS 1991

93 SURGE A COMISSÃO MUNICIPAL!''

Segundo Otamar de Carvalho (1994b, p.: no IICA 255), o PFPT não teve uma execução mais eficaz, em grande medida, por conta das crises institucional, fiscal e financeira por que vem passando o Estado no Brasil.

c) CONTRA-PARTIDA ESTADUAL

De acordo com os decretos que embasaram a execução do PFPT, os Estados deveriam aportar uma contrapartida de recursos financeiros da ordem de 30% dos totais dos gastos federais, para financiamento do material necessário ao trabalho dos alistados, ao pagamento de carros--pipa e ao pagamento parcial da mão-de-obra atendida pelo Programa. Mas os valores aplicados pelos Estados, em média, não ultrapassaram 10% dos valores alocados pelo governo federal (Carvalho,1994ª a, p.: 156).

A contra- partida estadual é apontada no relatório de avaliação da SUDENE (MIR(MIR/SUDENE/COORD. REG. DEF. CIVIL, 1994–); como um dos pontos frágeis do Programa, uma vez que a maioria dos Estados não cumpriu com o estabelecido.

No texto de Avaliação para o ARIDAS, Carvalho (1994:252) separa os impactos em políticos e institucionais. Sendo os institucionais referentes às mudanças por que passam as instituições que executam programas destinados a propiciar na convivência mais efetiva da economia e da sociedade com as secas. E os políticos, dizem respeito às formas e procedimentos adotados pelos diferentes grupos sociais no processo (decisório) de enfrentamento das questões colocadas pela ocorrência de secas

MUDANÇAS PROPOSTAS NO PROGRAMA

O foco principal das mudanças centralizou-se em dois eixos principais : o caráter das atividades a serem desenvolvidas e a forma de administração do programa. no primeiro caso, as instituições governamentais procuraram direcionar os trabalhos realizados para a execução de obras públicas, mais permanentes de uso comunitário, na segunda vertente das mudanças, foi atribuída às comunidades uma atuação mais destacada, mediante a criação dos já mencionados conselhos municipais. Dessa forma, passou-se a promover ,a um só tempo ,a organização e a participação das comunidades no programa, ampliando a capacidade de fiscalização dos recursos aplicados.

CONTRA PARTIDA ESTADUAL

d)

CARÁTER DAS ATIVIDADES

De acordo com os decretos que embasaram a execução do PFPT, os Estados deveriam aportar uma contrapartida de recursos financeiros da ordem de 30% dos totais dos gastos federais, para financiamento do material necessário ao trabalho dos alistados, ao pagamento de carros pipa e ao pagamento parcial da mão-de-oba atendida pelo Programa. Mas os valores aplicados pelos estados, em média, não ultrapassaram 10% dos valores alocados pelo governo federal (Carvalho,1994ª:156)

A contra-partida estadual é apontada no relatório de avaliação da SUDENE (MIR/SUDENE/COOR REG DEF CIVIL, 1994), como um dos pontos frágeis do programa, uma vez que a maioria dos Estados não cumpriu com o estabelecido.

Embora tenha introduzido inovações, o PFPT executou atividades características das ações governamentais de "combate" às secas no Nordeste. Os programas de emergência, baseados em frentes de serviço, desenvolviam trabalhos no interior das propriedades, como forma de manter o emprego da população garantindo-lhe uma certa remuneração, e minimizar o desemprego total, que constitui o móvel principal da migração nas épocas de seca.

As maiores críticas a essa forma emergencial estiveram sempre relacionadas a distorções advindas do caráter assistencial das frentes de serviço, e do ao tipo de atividade desenvolvida pelos alistados.

A estrutura centralizada de administração desses progrmas, distante dos interesses da própria comunidade, tem viabilizado uma forte ingerência política em sua execução, desde a seleção dos beneficiários, até o uso dos recursos alocados e o local de execução das obras.

As alternativas sobre que obras devem ser executadas durante a execução vigência dos programas de emergência de seca são bastante reduzidas. Não há mesmo como evitar a construção de obras para armazenamento de água. Um ítemitem da pesquisa sobre a seca de 1993, referente aos tipos de trabalho executados no âmbito do PFPT, demonstrou ter havido uma concentração quase absoluta na restauração e construção de infra-estrutura hídrica, principalmente, açudes, poços e pequenas barragens. Esse tipo de atividade era freqüentemente listado, na programação dos Estados, entre as metas do PFPT. A produção de telhas e tijolos, (a(a CDC possui a lista das atividades, poderemos fazer uma rápida checagem tenho a lista de atividades em 98 só a da PB e PE ACHO QUE DO RGN), "pedra de mão" e brita também estiveram teve nas atividades mais comumente desenvolvida pelas frentes de trabalho. Em Estados como a Bahia e o Piauí, também foi dada prioridade à construção e recuperação de estradas vicinais.

A execução do PFPT configurou a manutenção dos mesmos tipos de atividades caracterísiticascaracterísticas dos programas de emergência executados em secas passadas,. Por conseguinte, permanecem atuais as referências negativas à construção de obras dessa natureza, muito embora essas tarefas tenham sido realizadas a partir de decisões da própria comunidade (nas(nas entrevistas, relatou-se que em 93 prevaleceram ainda as grandes obras,

destaque para as adutoras, e que em 98 prevaleceram as pequenas obras que têm um grande poder de capilaridade de seus impactos, pois beneficiam à comunidade como um todo). Não obstante os esforços realizados e os progressos havidos quanto à ocupação dos alistados em obras públicas, o PFPT continuou abrigando a construção de açudes particulares.

e) JORNADA DE TRABALHO

Setenta e cinco por cento cumpriam uma jornada de trabalho de 2 a 3 dias por semana. A diminuição da jornada de trabalho, dedicada às atividades do Programa, foi decidida com o propósito de permitir que os trabalhadores alistados se dedicassem, nos dias restantes, a tarefas de preparação de suas terras de plantio, quando da normalização das chuvas, bem como atividades eventuais vinculadas aos setores não agrícolas (CARVALHO(CARVALHO,1994b, p. 256)

f) ABRANGÊNCIA

A partir da continuada constatação de tais distorções, e seguindo a linha de experiência inovadora, concebidas e postas em pr´[atica durante a "seca verde" de 1987, particularmente nos estados do Ceará e RGN, o esquema de execução dos programas de emergência foi alterado. as pressões exercida pelas ONGs e outros segmentos da sociedade civil contribuíram também para a introdução de mudanças na sistemática desses programas, que culminaram com a concepção incorporada ao PFPT.

O foco principal das mudanças centralizou-se em dois eixos principais : o caráter DAS ATIVIDADEdas atividades a serem desenvolvidas e a forma de administração do programa. no primeiro caso, as instituiçõewinstituições governamentais procuraramnprocuraram direcionar os trabalhos realizados para a execução de obras públicas, mais permanentes de uso comunitário, na segunda vertente das mudanças, foi atribuída às comunidades uma atuação mais destacada, mediante a criação dos já mencionados conselhos municipais. dessa forma, passou-se a promover ,a um só tempo ,a organização e a participação das comunidades no programa, ampliando a capacidade de fiscalização dos recursos aplicados.

Expandiu-se significativamente o número de alistados a cada mês. e o acvréscimo de 71% do n] de alistados até o final de 1993 (verificar se a CDC considera até 1994)....Destaque-se o hiato constante entre a demanda de vagas e a disponibilidade de recursos para sua manutenção e ampliação (Carvalho(CARVALHO,1994 a, p. 8 :-155). um fato destacadopela CDC foi o nº de vadas disponibilizadas 2,100,000 e que não foi atingida, então tem que se pensar com cuidado sobre esta colcação do Otamar)

g) De acordo com Otmar ARIDAS foram liberados US$ 540,6 milhões no total sendo US$ 532,5 em 93 e US$ 8,1 em 1994 (tabela 8.3.A

* segue uma nota de rodapé nº 354 sobre INFLAÇÃO

Além dos recursos do governo federal, o Programa contou com RECURSOS DOS ESTADOS. De acordo com os Decretos que embasaram a execução do PFPT, os Estados deveriam aportar uma CONTRAPARTIDA de recursos financeiros da ordem de 30% dos totais dos gasdtos federais, para financiamento do material necessário ao trabalho dos alistados,ao pagamento de CARROS PIPA e ao PAGAMENTO PARCIAL da mão-de-oba atendida pelo Programa. MAS OS VALORES APLICADOS PELOS ESTADOS, EM MÉDIA, NÃO ULTRAPASSARAM 10% DOS VALORES ALOCADOS PELO GOVERNO FEDERAL.

..Setenta e cinco por cento cumpriam uma jornaa de trabalho de 2 a 3 dias por semana. A diminuição da jornada de trabalho, dedicada às atividades do Programa, foi decidida com o propósito de permitir que os trabalhadores alistados se dedicassem, nos dias restantes,a tarefas de preparação de suas terras de plantio, quando da normalização das chuvas, bem como atividades eventuais vinculadas aaaos setores não agrícolas pg 256

A intensidade da seca de 1993 demonstrou que os alistadosencontram-se em sua maioria desempregados< não existindo outras atividades econômicas alternativas disponíveis, pelo menos nos municípios atingidops pela seca. a única fonte de renda desse contingente populacional ficou assim restrita ao meio salário mínimo mensal pago pelo pfpt.

A OPINIÃO DO PÚBLICO-ALVO – os alistados

As alternativas sobre que obras devem ser executadas durante a execução dos programas de emergência de seca são bastante reduzidas. não há mesmo como evitar a

construção de obras para armazenamento deágua. Um ítem da pesquisa sobre a seca de 1993, rferente aos tipos de tabalho executados no âmbito do PFPT, demonstrou ter havido uma concentração quase absoluta na restauração e construção de infra-estrutura hídrica, principalmentprincipalmente, açudes, poços e pequenas barragens. (Em 98 acredito que a maior diferença seja com respeito à forma, houve um programa específico PROHIDRO EMERGÊNCIA- RECUPERAÇÃO, MANUTENÇA-SO E PERFURAÇÃO DE POÇOS E IMPLANTAÇÃO ? DE SALINIZADORES que contou com uma boa articulação institucional MMA SUDENE DNOCS CPRM ALÉM DAS AÇÕES AOS USO DA ÁGUA DAS (ongS COM RESPEITO, AS CARTILHAS) AS CISTERNAS DE PLACAS- ongs , esse tipo de atividade era frequentementefreqüentemente listado, na programação dos Estados, entre as metas do PFPT. A produção de telhas e tijolos (a CDC possui a lista das atividades, poderemos fazer uma rápida checagem – tenho a lista de atividades em 98 só a da PB e PE ACHO QUE DO RGN), "pedra de mão" e brita tqambém estivram nas atividades mais comunmentecomumente desenvolvida pelas frentes de trabalho. Em estados como a Bahia e o Piauí também foi dada prioridade à construção e recuperação de estradas vicinais.

A execução do PFPT configurou a manutenção dos mesmos tipos de atividades caracterísiticas dos programas de emergência executados em secas passadas (SERÁ QUE TIRANDO AS FRENTES CULTURIAS E ECOLÓGICAS AS FRENTES CONVENCIONAIS REPETIRAM O MESMO TIPO CONVENCIONAL DE TAREFAS – PARECE-ME QUE SIM). por conseguinte, permanencempermanecem atuais as referências negativas à construção de obras dessa natureza, muito embora essas tarefas tenham sido realizadas a partir de decisõsdecisões da própria comunidade (nas entrevistas relatou-se que em 93 prevaleceram ainda as grandes obras, destaque para as adutoras, e que em 98 prevaleceram as pequenas obras que têm um grande poder de capilaridade de seus impactos pois beneficiam à comunidade como um todo.Não obstante os esforços realiados e os progressos havidos quanto à ocupação dos alistados em obras públicas, o PFPT continuou abrigando a construção de açudes particulares (Desconheço qualquer registro ou denúncia deste fato referente à seca de 1998)

De acordo com a pesquisa para o IICA (CARVALHO, 1994a a), a intensidade da seca de 1993 demonstrou que os alistados se encontram-se, em sua maioria, a desempregados, não existindo outras atividades econômicas alternativas disponíveis, pelo menos nos municípios atingidopsatingidos pela seca. A única fonte de renda desse

contingente populacional ficou, assim, restrita aо meio salário mínimo mensal pago pelo PFPT.

Todos os entrevistados se manifestaram especificamente sobre o PFPT. A análise consolidada das informações indica que a tradição e muitos vícios históricos, no trato emergencial das populações afetadas pela seca, ainda permeiam a execução desse tipo de iniciativa governamental. A própria expectativa dos beneficiários , mercê da sua situação de miséria e reduzida consciência política, tende a avaliar o Programa em sua vertente eminentemente assistencial

Daí advém, provalvelmente, a definitiva preponderâ~Encia das críticas referidas à baixa remuneração, número limitado de vagas, atraso no pagamento e a escassa distribuição de alimentos durante a seca de 1993. Complementarmente, ganharam corpo idéias referidas a mudanças na forma de administração do Programa. As críéiticascríticas sobre esse aspecto são mínimas, *vis-a-vis* as menções positicaspositivas.:

> "Pode-se dizer, (...)à guisade conclusão , que a ainda incipiente participação dos diferentes grupos da sociedade , principalmente dos alistados, deverá crescer, como resultado da confiança creditada à forma segundo a qual o PFPT foi executado, os depoimentos colhidos sobre o tratamento concedido aos beneficiários e o direcionamento dado às s obras conduzidas pelo setor público reforçam a idéia de que algo mudou no PFPT. E, mais do que isto, a comunidade tem consciência dessa mudança (CARVALHO 1994b:. p 257-258)

Uma das conclusões do relatório do Áridas (Carvalho,1994b, p.:267) chama a atenção : para a falta de cobrança de resultados pelos beneficiários. O autor afirma:

> "... a alta administração (federal e estadual) podia criar programas com estudos deficientes ou com objetivos inadequados. **Podia errar[1057], pois o povo não tinha como cobrar eficiência**....A falta de prática democrática tendeu a amortecer sua eventual contribuição nas obrigações locais. Daí os registros em todos os programas especiais sobre a falta de participação local ....."

105 Pede-se ao leitor que se reporte à epígrafe deste trabalho.

7 Pede-se ao leitor que se reporte à epígrafe deste trabalho.

E, com relação a um novo modelo de gestão, as conclusões continuam:

> " Até o momento, não há como avançar, no tocante à sugestão de um **novo modelo de gestão para programas destinados à eliminação da pobreza e à criação de mais empregos**, do que dizer : i) que esse(s) modelo(s) tende(m) a ser caracterizado(s) pela **parceria entre todas as instituições governamentais e não- governamentais, a sociedade civil e as comunidades locais**; e ii) que as novas iniciativas terão que estar respaldadas em segmentos produtivos participativos, pensados com equilíbrio, para evitar o privilégio do discurso i ideológico sobre a realidade da produção e do mercado" (CARVALHO,1994b, p.~~:~~ 268).
> ~~assistêmneiaassistência~~

Pela percepção~~observação do que foi relatado~~ apresentada nos relatórios ~~produzidos pela SUDEN (1994,1995) na mesa redonda (1996) nos trabalhos de avaliação de CARVALHo (IICA E ARIDAS, 1994) -~~, é possível concordar com as observações de ~~de~~ Otamar (1994b, p.~~:~~272) quanto a ser prematuro e ingênuo pensar que a ~~estrututa~~estrutura montada em 93, permitindo a participação da comunidade, possa ~~contituir~~constituir um desmonte da "indústria da seca".~~-~~ O mais sensato é falar num amadurecimento da população . E um dos fatores que ~~nos~~ faz pensar desse modo~~que seria ingênuo~~ é o prevalecimento dos mesmos tipos de atividades e a falta de cobrança por resultados pelos beneficiários.

O próximo Capítulo descreverá o programa emergencial de 1998, para que se possam iniciar as comparações.

[95] ~~SUDENE/COORDENADORIA REGIONAL DE DEFESA CIVIL.**A seca Nordestina** -medidas emergenciias do governo federal. Campina Grande, (s.e.)?? MPO/SEPRE/Depto. de Defesa Civil,agosto,1996.17 p.~~

Capítulo 5

O Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca - PFCES-98

Este Capítulo descreverá o Programa emergencial de 1998. Far-se-á uma descrição à semelhança do que foi feito no Capítulo anterior, a fim de facilitar a comparação.

INTRODUÇÃO

Nos discursos dos formuladores do Programa de 1998[106] , sempre foi destacado um diferencial, um modo inovador de gerenciá-lo, investindo em uma maior divulgação, na transparência. O intuito deste trabalho é averiguar se de fato houve um diferencial[107]. Como já foi dito anteriormente, as avaliações desse tipo de programa concentraram- se no impacto sócio-econômico e não no gerenciamento. Portanto, foi preciso utilizar o Programa de 93 como referencial e buscar nos gerentes do programa os indicadores que confirmassem tal diferença.

O foco na década de noventa não se deu apenas pela contemporaneidade, mas também porque as mudanças ocorridas nessa década , particularmente a Reforma do Estado[108], também influenciaram os programas emergenciais. A influência das eleições presidenciais também não pode ser contestada. Portanto, este Capítulo pretende fazer uma descrição do Programa de 98, de modo que se possa ter uma idéia geral do que aconteceu e proceder à comparação para a identificação das mudanças.

Muito do que será relatado neste Capítulo é fruto de experiência pessoal[109] no Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca - PFCES-98[110]. Trata-se de memórias, anotações, arquivos, formulários, textos, diversos documentos acumulados durante o Programa, que foram devidamente relidos e confrontados por meio de entrevistas. Portanto, as informações, cujas fontes não forem citadas são de inteira responsabilidade desta autora.

---

[106] Isto pode ser constatado na apresentação do Manual das Comissões Municipais feita pelo superintendente; no texto "O fim da indústria da seca" preparado pelo Secretário de Comunicação, nas falas nas teleconferências; no jornalzinho "Informe Sudene" encaminhado às Comissões Municipais; na montagem e ênfase do DISK SECA, para citar alguns.

[107] "Não se faz nenhuma tentativa de pesquisar o que "deu certo" ou por que sugiram as decepções(...)Negar a existência do esforço passado é coisa muito diferente, quando estes esforços se mostraram positivos (em vez de, como presumimos até agora, medíocres ou negativos). Isto significa alheiar-se em relação às novas indicações e tomadas de consciência que surgem, bem como reduzir o teor de confiança em suas próprias possibilidades"

[108] Entende-se por Reforma do Estado a segunda onda de reformas que teve início na década de 90. Diferentemente da primeira geração de reformas (década de 80), que caminhava para o Estado mínimo, essa segunda geração de reformas, encabeçada pela reforma da administração pública, tem como objetivo reconstruir o Estado (Bresser Pereira,1998) e tem como marco o Plano Diretor coordenado por Bresser Pereira :
BRASIL.Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.**Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** Brasília, novembro,1995.

[109] A autora deste trabalho, engenheira agrônoma da SUDENE desde 1995, integrou a Secretaria de Comunicação do PFCES-98, iniciando a montagem do disk seca e atuando como coordenadora das frentes ecológica e das teleconferências.

[110] Cabe aqui um destaque para a vigência do Programa : junho/98 a maio/2000. Porém, neste trabalho, sempre se fará referência como PFCES-98, pela ciência que se tem que foi no primeiro período do Programa que ocorreram as maiores mudanças, como atestou a FADE : "Em 1999 o Programa reduziu o ritmo (FADE,1999, p. 47). Fala de um dos stakeholders representante dos trabalhadores :" O Programa caiu muito em 99, em 98 era melhor".

5.1 –Contexto

Em abril de 1998, a pressão dos empresários que queriam o perdão das debêntures[111] (ação que comprometeria a vida útil do instrumento FINOR[112]), foi a última gota que precipitou a saída do general Nilton Rodrigues da Superintendência da SUDENE. Quem veio assumir, com a missão de coordenar o Programa da Seca, foi o ex- deputado federal alagoano Sérgio Moreira, que havia sido presidente da CHESF e estava como Secretário Executivo do Ministério de Meio Ambiente.

De acordo com a pesquisa da Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ[113] (SUDENE/FUNDAJ, 1999:28), em outubro de 1997 o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE já anunciava a ocorrência de uma seca na Região Nordeste. Porém, o governo iniciou a distribuição das cestas em maio[114], e o primeiro instrumento legal do Programa só surgiu em 05.6.98, com a edição da Medida Provisória n.º 1.667, instituindo o Programa Emergencial de Frentes Produtivas. A primeira parcela de recursos só foi liberada em 30.6.98, quatro meses depois que a imprensa nacional começou a veicular cenas dramáticas das privações por que passavam os habitantes da áreas mais castigadas pela seca. Seguem alguns exemplos destacados por Maia Gomes (2001,p.28-30):

> As 19 famílias da comunidade Cafundó, na zona rural do município de Maturéia, 350 km a oeste de João Pessoa, estão em situação desesperadora. Em Cafundó não tem {sic} energia elétrica, não existe emprego e o açude do qual os moradores bebem água e tomam banho, secou. Só resta lama (que é) disputada por animais como jumentos, bois e cães (FSP,19/11/97,p.3-5).
>
> **Nordeste enfrenta a pior seca do século.** O Nordeste brasileiro deve enfrentar uma das piores secas deste século, entre os meses de março a maio do próximo ano, enquanto o Sul deve registrar chuvas abundantes (...) Esses efeitos do El Niño (...), considerado o mais forte dos últimos 150 anos, foram apresentados ontem por técnicos e cientistas para uma platéia de políticos no Palácio do Planalto (FSP, 18/12/97,p.3-12).
>
> Com o fantasma da miséria e da fome rondando o Nordeste e o Norte de Minas Gerais, é inacreditável que nenhum dos candidatos à Presidência da República tenha aparecido na região. Fernando Henrique Cardoso, que costuma ser associado pelos adversários a qualquer tipo de catástrofe natural que ocorra no Brasil, não apareceu no Semi-Árido nem mesmo para dar uma olhada (...) Depois que a imprensa noticiou a seca, o presidente (...) anunciou na semana passada que, finalmente, irá ao Nordeste (Veja, 6/5/98, p.28-29).

---

[111] Título de crédito emitido por sociedade anônima, geralmente ao portador; obrigação ao portador, obrigação. (Dicionário Aurélio eletrônico - Século XXI, versão 3,0 nov. 99) No caso do FINOR , regulamentado através da Lei 8.167 (16/01/91)

[112] FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste

[113] Atualmente a sigla da FUNDAJ é FJN, porém pelo uso comum continuar sendo FUNDAJ será esta a denominação usada neste trabalho.

[114] No dia 1º de maio foi iniciada a distribuição de cestas em Souza na Paraíba. A operacionalização da distribuição das cestas se deu através da expansão da estrutura pré- existente do PRODEA- Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos, .programa executado pela CONAB

Repetiu-se, mais uma vez, a ação sem um planejamento. Mesmo cientes de dados científicos que previram a ocorrência de mais uma seca, a ação só foi deflagrada como conseqüência da pressão social e política. O contexto político de 1998, como vem acontecendo nos programas emergenciais era de eleição e, desta feita, eleição presidencial. A peculiaridade se deveu à possibilidade de uma reeleição presidencial. O presidente candidato à reeleição tinha como carro-chefe o Plano Real (que o alavancou ao primeiro mandato de presidente) e que nesse momento apresentava sinais de instabilidade.

Outro fator pesava sobre Fernando Henrique Cardoso. Pela sua formação (sociólogo) e histórico/ideologia política, ele estava sendo questionado por priorizar o desenvolvimento econômico do País, esquecendo as questões sociais, que permaneciam com indicadores vergonhosos . O Semi-Árido é um conhecido bolsão de pobreza e seus índices sociais encontram-se muito abaixo da média do País[115]. Portanto, as repercussões da seca possuíam rebatimentos diretos na eleição presidencial.

Essa era a realidade política do Brasil quando teve início a ocorrência da seca e contribuiu sobremaneira na condução do Programa Emergencial.

5.2 - Objetivos

De acordo com o Manual das Comissões Municipais (SUDENE, 1998, p.7), seria este o objetivo do Programa:

> "Prestar assistência às populações afetadas pela seca, através da ampliação da oferta de água, alimento e renda aos trabalhadores, incluindo ações emergenciais nas áreas de educação e saúde, antecipando ações de caráter permanente, sobretudo na área de capacitação para a convivência com as características climáticas do Nordeste".

[115] Nesse mesmo ano, segundo semestre, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento--PNUD e a Fundação João Pinheiro-FJP publicaram um relatório com os IDHs municipais, comprovando as precárias condições sociais do Nordeste, particularmente, da hiterlândia Semi-árida :
PNUD; IPEA; /FJP; IBGE. **Desenvolvimento Humano no Brasil e Condições de Vida:** Indicadores Brasileiros**.** Brasília: 1998.

5.3 – Instrumentos Legais

O Programa Emergencial de Frentes Produtivas foi instituído pela Medida Provisório n.º 1.667 (05/6/98)[116], revigorada pela MP nº 1.687-1 (29/6/98).

A abertura de crédito foi autorizada pela MP nº 1666 (05/6/98), revalidada pela MP 1.686-1 (29/6/98).

O Decreto n.º 2.618 , de 5/6/98, regulamentou o Programa Emergencial de Frentes Produtivas, e o Decreto s/n (5/6/98) abriu o crédito extraordinário aos Ministérios de Planejamento e Orçamento, Meio Ambiente e Agricultura.

O crédito especial por meio do Nordeste foi instituído pela MP nº 1.659, de 12/5/98 e revalidada pelas MP 1.659 e 1.683-2.

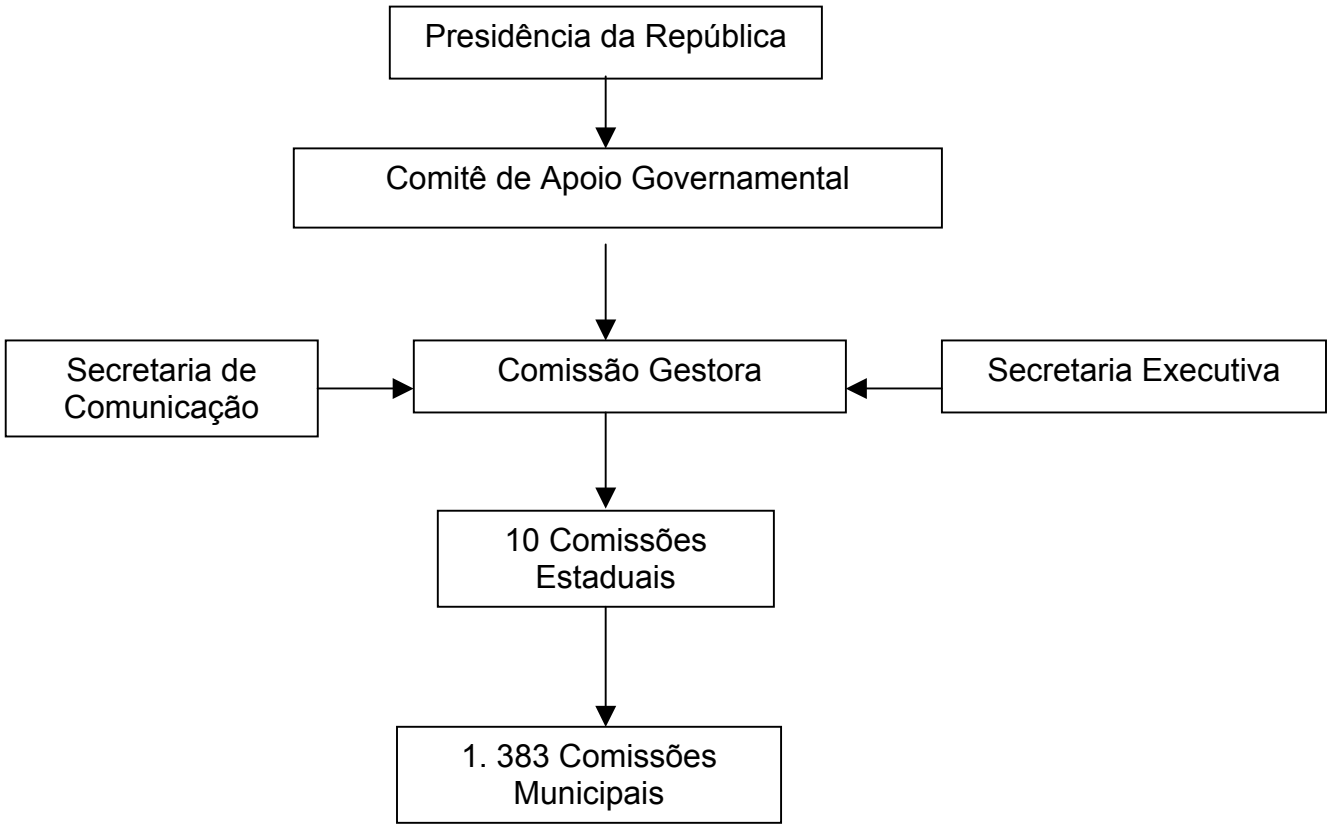
5.4 – Estrutura

Far-se-á uso neste item do Manual preparado especialmente para o PFCES 98 – o Manual das Comissões Municipais[117].

Na medida provisória, já constava a estrutura organizacional do Programa atribuindo competências às comissões estaduais, federais e municipais (tentando atender assim às tendências de descentralização do País), e repetindo a hierarquia presente no Programa de 1993. Vemos, abaixo, o organograma do PFCES 98 :

[117] SUDENE. **Manual das Comissões Municipais.** Recife,1998.

Figura 5.1- Organograma do PFCES-98:



Fonte : SUDENE,1998, p. 08 modificado .

A Comissão Gestora[118] era composta por um arranjo institucional, **onde todas as instituições federais que possuíam rebatimentos nas ações a serem deflagradas no combate**

[118] Composição da Comissão Gestora :
- superintendente da SUDENE (presidente);
- - coordenador da Defesa Civil da SUDENE (secretário-executivo);
- um representante dos seguintes órgãos: Min. Meio Ambiente, Min. Exército, Min. da Fazenda, Ministério da Agricultura e do Abastecimento;
- Departamento de Defesa Civil da Secretaria de Políticas Regionais;
- Confederação Nacional da Agricultura – CNA;
- Conselho de Empresas Públicas – COEP da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida;
- Organizações não-governamentais do setor de cooperativas, indicado pela Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais;
- Instituições Religiosas;
- Um representante de cada Estado integrante da área de atuação da SUDENE, indicado pelo respectivo governador;
- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG (três representantes)

aos efeitos da seca foram listadas.[119] O presidente dessa comissão era o superintendente da SUDENE.[120]

Cabia à Comissão Gestora[121] : aprovar os planos de trabalho apresentados pelos Estados, estabelecer normas executivas para o Programa, acompanhar e avaliar a execução do Programa, aprovar as prestações de contas apresentadas pelas Comissões Estaduais e adotar as medidas necessárias à implementação do Programa.

Essa comissão possuía duas **estruturas de apoio** – a Secretaria Executiva (a Defesa Civil) e a **Secretaria de Comunicação**[122], cujos objetivos eram, respectivamente, suprir a comissão gestora de dados técnicos que subsidiassem a tomada de decisão e, atendendo às demandas crescentes de democracia, garantir a transparência do PFCES 98. Esta última, a Secretaria de Comunicação, trata-se de um destaque novo dado à questão da divulgação de informações no Programa.

A Comissão Estadual[123] tinha como função acompanhar nos Estados a execução das ações do Programa, tendo como atribuições : aprovar os planos de trabalho apresentados pelas Comissões Municipais; definir os planos de trabalho em consonância com as normas estabelecidas pela Comissão Gestora; acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do Programa em nível estadual; analisar e aprovar a prestação de contas consolidada do Estado, relativa aos recursos aplicados em cada etapa do Programa, acompanhada de relatório contendo as obras realizadas ou em andamento, para encaminhamento à Comissão Gestora; substituir , em situações excepcionais reconhecidas pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, as Comissões Municipais na

[119] Esta característica do programa da seca foi constantemente citada nas entrevistas como sendo um ponto forte, uma inovação que contribuiu para um melhor gerenciamento das ações a forte articulação institucional, principalmente a nível federal

[120] Mais um ponto positivo quando comparado com a de 93 cuja comissão gestora, segundo entrevistados, existia mais no papel. Além do que a comissão gestora tendo sede na SUDENE estava mais perto da realidade facilitando uma tomada de decisão mais apropriada

[121] A Comissão Gestora foi instalada no dia 09 de junho de 1998.Apesar dos inúmeros pronunciamentos enaltecendo o número de vezes que esta comissão se reuniu, na realidade foram 4 reuniões (09/06/98; 01/07/98, 29/10/98 e 08/01/99) . Nesta última já se discutia a desmobilização do Programa.(Fonte : Relatórios mensais do assessor da superintendência Edjair Siqueira). A explicação para a menção de dezenas de reuniões veio com na entrevista do assessor : ocorreram dezenas de reuniões temáticas – cestas, abastecimento – com a presença, inclusive de Ministros de Estado. Portanto, ocorreram diversas reuniões sobre o Programa, não necessariamente da Comissão Gestora.

[122] Estrutura criada especificamente para este programa revelando a preocupação do governo em tornar o programa mais transparente uma vez que , como vimos, o desvio de verbas, o uso inapropriado, o alistamento irregular, prejudicando e desviando o atendimento do público alvo faz parte da história dos programas emergenciais de seca no Nordeste. Foi uma inovação que refletiu também uma maior consolidação democrática e que reflete numa prestação de contas do Estado sobre o uso do dinheiro público.

[123] Composição da Comissão Estadual:

- Três representantes do Governo Estadual, um dos quais o presidente;
- Três representantes da Federação dos Trabalhadores na Agricultura;
- Um representante do Governo Federal;
- Um representante de cada órgão ou entidade a seguir: Defesa Civil Estadual (secretário-executivo); Assembléias Legislativa (representante da Comissão da Seca ou da Agricultura); Federação Patronal da Agricultura; Associação dos Municípios (onde houver); Instituições religiosas, ONG que represente o setor de Cooperativas.

tomada de decisões de competência das mesmas. Isso ocorrendo, a Comissão Estadual fica obrigada a comunicar à Comissão Municipal as decisões adotadas, no prazo máximo de três dias.

Por fim, a Comissão Municipal[124]. Esta comissão teve sua estrutura embrionária iniciada na seca de 87 , aperfeiçoada em 93 e em 98 foi tentado seu aprimoramento. Desse modo, as constantes denúncias quanto aos critérios de elegibilidade de alistados, desvio de recursos, citando as principais, fossem minoradas, e houvesse ênfase no interesse comunitário das obras realizadas pelas frentes e no melhor uso do dinheiro público.

Foi esta a composição proposta para a Comissão Municipal:

- um **representante** da Prefeitura Municipal (presidência);
- líder do governo na Câmara Municipal;
- líder da oposição na Câmara Municipal;
- representante do governo do Estado (Emater);
- um agente comunitário de saúde;
- um representante de cada órgão e entidade a seguir:
  - Sindicato dos Trabalhadores Rurais
  - Instituições religiosas
  - Ministério Público (onde houver)
- Até três representantes de órgãos, entidades ou setores profissionais, não-governamentais, que atuem no município, a critério da Comissão.

As Comissões Municipais foram criadas por decreto municipal nos municípios onde estava decretado estado de emergência. Tinham como finalidade :

- Indicar as obras e serviços a serem executados, mediante apresentação dos planos de trabalho à Comissão Estadual, de acordo com os anseios e necessidades da comunidade;
- Acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do Programa, em nível municipal, comunicando eventuais irregularidades à Comissão Estadual e, em segunda instância, à Comissão Gestora;

[124] O número de comissões adotado, ou seja o número de municípios incluídos no Programa , neste texto foi 1383 comissões. Encontra-se em alguns trabalhos 1385, porém o relatório mais recente da SUDENE (2001) acusa 1383. A divergência dos dados se deve ao fato de 2 municípios do Piauí – Parnaíba e Luis Correa, incluídos inicialmente, não terem feito jus a qualquer benefício do Programa

5.4.1 – SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO

A preocupação com a informação, comunicação, foi uma constante desse programa, fato que ficou explícito com a montagem de uma Secretaria de Comunicação. Essa Secretaria tinha como atribuição principal garantir a transparência e o acesso às informações aos beneficiários do programa , particularmente, e à sociedade brasileira como um todo. A falta de transparência, clareza e acesso às informações tem sido uma queixa constante em outros programas, e essa mudança vem atender ao princípio bastante atual de accountability[125]

5.5 – Critérios de elegibilidade do público-alvo

O Programa de 1993 só estabeleceu critérios para o público-alvo da ação frente produtiva [126]. Como foi esse tipo de ação a que sofreu mais alterações, o critério abaixo descrito refere-se especificamente à ação de frentes. Porém cabe destacar a explicitação, no Manual, dos critérios para cada tipo de ação, numa tentativa clara de minorar os problemas e dúvidas referentes à adoção de critérios na eleição dos beneficiários. .Cada tipo de atividade teve seu critério específico.

Quanto às frentes produtivas**,** o Programa tinha como proposta **atender 50% das famílias residentes na área atingida pela seca** por meio do alistamento e seleção dos beneficiários, que atendia aos seguintes critérios:

- Famílias com até 5 membros : 1 alistado
- Com seis a dez membros : 2 alistados
- Com mais de dez : 3 alistados
- Famílias com aposentados, e com mais de sete membros, terão direito a apenas uma inscrição.

Cada trabalhador deveria receber 80 reais, sendo 65 de recursos federais e 15 de contra partida estadual, para uma jornada de trabalho de 27 horas semanais, e as atividades de capacitação e educação debitadas desse montante.

[125] Termo já definido no capítulo dois.
[126] Pelo menos em nível de relatórios consultados e legislação

5.6 –Abrangência do Programa

Uma característica que é claramente percebida por quem estuda os programas emergenciais é a mobilidade de sua área de atuação, como se pode constatar pela comparação dos das áreas de abrangência dos Programas (mapas 4 e 5). Essa questão, já abordada no primeiro Capítulo deste trabalho (página 33), é analisada na pesquisa da UFPE (SUDENE/FADE,1999,p. 28[127]), onde se afirma que essa mobilidade vem ocorrendo não só por questões puramente climáticas , mas também pelo grande interesse dos municípios e dos estados em usufruir os benefícios dos programas emergenciais.

Pelas tabelas encontradas no texto do IICA (1994) , relatórios da SUDENE (1994 , 1995 e 2001), infere-se que se utilizou o pressuposto de que a **população atingida**[128] seria o total da **população rural**. E, portanto, a fim de que se possa estabelecer um referencial único neste trabalho, utilizar-se-á esse mesmo pressuposto. Segue a tabela:

Tabela 5.1 – Municípios existentes x Municípios atendidos pelo PFCES-98

	MUNICÍPIOS EXISTENTES					MUNICÍPIOS ATENDIDOS				
	N.º	Área	Pop. (Censo 96)			N.º	Área	Pop. (Censo 96)		
			URB.	RUR	TOT			URB	RUR	TOT
MA	**217**	**333.365,6**	**2.711.557**	**2.511.008**	**5.222.565**	-	-	-	-	-
PI	**221**	**252.378,6**	**1.556.115**	**1.117.061**	**2.673.176**	**219**	**249.823,5**	**1.434.405**	**1.078.079**	**2.512.484**
CE	**184**	**146.348,3**	**4.713.311**	**2.096.483**	**6.809.794**	**181**	**144.991,6**	**2.561.099**	**2.095.911**	**4.657.010**
RN	**166**	**53.306,8**	**1.843.486**	**715.174**	**2.558.660**	**156**	**51.680,7**	**1.053.422**	**659.594**	**1.713.016**
PB	**223**	**56.584,6**	**2.261.986**	**1.043.630**	**3.305.616**	**193**	**51.138,0**	**1.310.835**	**890.250**	**2.211.085**
PE	**184**	**98.937,8**	**5.476.915**	**1.922.216**	**7.399.131**	**127**	**87.287,2**	**1.787.311**	**1.371.421**	**3.158.732**
AL	**101**	**27.933,1**	**1.673.128**	**1.143.922**	**2.817.050**	**50**	**13.011,6**	**452.550**	**513.268**	**965.818**
SE	**75**	**22.050,3**	**1.111.579**	**455.179**	**1.566.758**	**33**	**11.521,2**	**174.985**	**194.211**	**369.186**
BA	**415**	**567.295,3**	**7.826.843**	**4.714.902**	**12.541.745**	**257**	**389.232,4**	**2.952.990**	**3.184.184**	**6.137.174**
MA*	**140**	**174.923,0**	**1.244.674**	**725.571**	**1.970.245**	**140**	**174.923,0**	**1.244.674**	**725.571**	**1.970.245**
ES*	**27**	**23.968,9**	**458.543**	**245.552**	**704.095**	**27**	**23.968,9**	**458.543**	**245.552**	**704.095**
TOT	**1.953**	**1.757.092,3**	**30.878.137**	**16.690.698**	**47.568.835**	**1.383**	**1.197.578,1**	**13.430.814**	**10.958.031**	**24.388.845**

Fonte : SUDENE,2001, p.21 modificada

[127] "O aspecto singular , no caso da Região Nordeste, é que a abrangência espacial da seca não está associada somente a escassez de chuvas. Fatores econômicos, sociais e também políticos , interferem na definição da área. (SUDENE/FADE/UFPE, 1999, 28)

[128] Antes de mostrar a tabela, a semelhança do que foi feito no capítulo anterior, crê-se ser necessário fazer referência a metodologia para determinação da **população atingida** pela seca citada no trabalho da SUDENE/FADE/UFPE (1999, p.56) que segue uma tipologia de ocupação da população. Esta metodologia não foi utilizada neste trabalho.

A percentagem apresentada na tabela original é de 68,16% da área da SUDENE foi atendida e que 65,55% da população rural da área de atuação da SUDENE foi atendida, demonstrando que o critério de abrangência tem como referencial a população rural total dos municípios. Esse tema mereceria um estudo mais detalhado, juntamente com a questão da regionalização[129], a fim de que se obtenha melhores resultados em qualquer política pública que se proponha para o Semi-Árido.

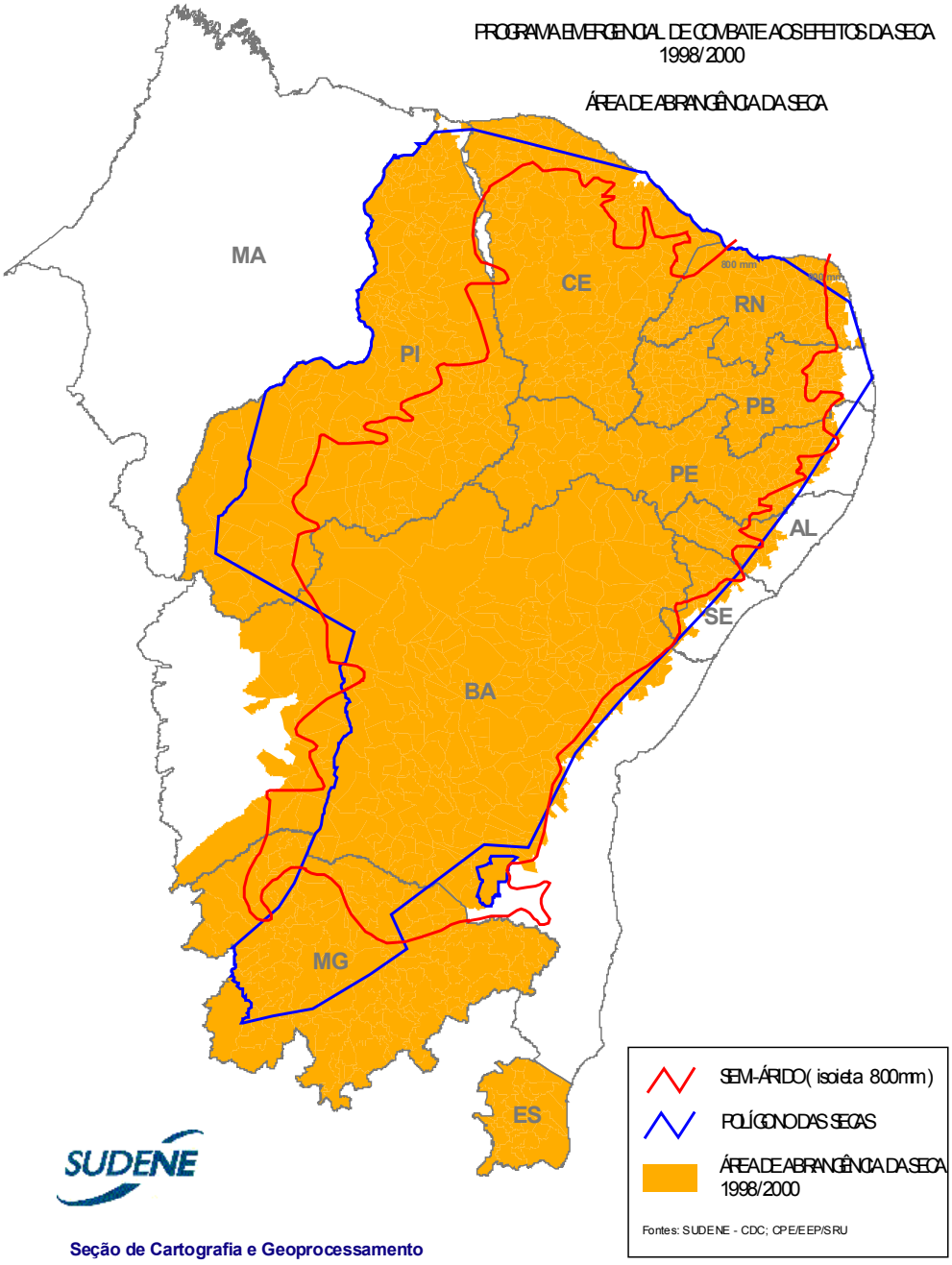
Outra percepção da pesquisa da FADE (2001, p.59-65) é que o número de alistados foi, em média, 10% da população rural dos estados : "indicando a possibilidade de ter sido usado um critério quantitativo (...) caso esse percentual seja confirmado, indica que a triagem[130] foi pouco efetiva" (FADE,1999, p.62). Diante da meta de atingir 50% da população e tomando a multiplicação pelo número cinco adotada na maioria dos trabalhos (considerando serem as famílias compostas por 5 membros) essa percepção deve ser verdadeira.

Trata-se de um tema, de fato, controverso, pois a pesquisa da FUNDAJ (1999) considera o número de alistados insuficiente diante da demanda real. Os representantes dos trabalhadores compactuam dessa mesma opinião.

[129] Uma proposta de regionalização para o Semi-Árido é objeto de estudo da geógrafa Lúcia Cristina dos Santos, colega deste Mestrado.

[130] Outro instrumento de triagem da população-alvo desses programas é a contra-partida em trabalho. Este instrumento é apontado pela FADE (1999,p.64) e no texto referente à crise e pobreza do técnico australiano Martin Ravallion (2000). Em poucas palavras : faz-se mister a contrapartida em trabalho para que não haja desvios do público alvo.

Mapa 5 – Área de abrangência do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca



5.7 – Tipos de Ações

Terá continuidade o uso do Manual das Comissões Municipais, ao relatar as ações referentes ao Programa, acrescentando dados sempre que se fizer necessário.

5.7.1 - RENDA

a) Frentes[131]

A principal ação, que é comum a todos os programas emergenciais, é o alistamento de pessoas vulneráveis à seca nas frentes de trabalho. Essa ação tem como objetivo garantir uma renda mínima aos trabalhadores. E, apesar das críticas constantes, se configura num paliativo necessário quando a calamidade já está instalada.

A pesquisa da SUDENE/FADE/UFPE (1999, p.107) constata "a importância das transferências para a manutenção da renda regional", pois no Programa de 1998 "as transferências foram particularmente efetivas em elevar a renda dos mais pobres, daqueles no extrato de renda mais baixa" , mas alerta:

> "Se as frentes se configuram em importante mecanismo de transferência de renda, e recorde-se que o Nordeste rural é um dos grandes bolsões de pobreza do país, por outro lado, a ausência de critérios de auto triagem resulta em distorções do número total de beneficiários e, possivelmente, na prioridade de atendimento" (SUDENE/FADE/UFPE,1999 , p.66)

No ano de 1998, além das ações típicas realizadas pelas frentes, surgiram outras que serão demonstradas por área de atuação:

- EDUCAÇÃO e CAPACITAÇÃO [132]

Era fato conhecido os baixíssimos níveis de escolaridade da Região. Havia algumas iniciativas de educação de jovens e adultos surgindo no Brasil[133] , então, por que não aproveitar as

[131] Foi criado como incentivo , no âmbito das ações do programa, o **Prêmio Produtividade** que contemplava com um aumento de vagas nas frentes as experiências tidas como exitosas. Um dos municípios premiados foi Monteiro-PB . A respeito de Monteiro, encontra-se em fase de conclusão, neste Mestrado, o estudo de caso da gestão participativa daquele município elaborado por Vera Lúcia Assunção (Seca, Sertão e Êxito: a experiência de Monteiro/PB na emergência de 1998/2000) .

[132] Neste item além da experiência própria no Programa, fez-se uso de conversas informais e do relatório sobre educação e capacitação:
SUDENE. **Educação e Capacitação.** Recife: SUDENE, setembro de 1999.

[133] Programa Alfabetização Solidária

frentes de trabalho como oportunidade de educar jovens e adultos? Pois, assim foi feito. Por meio de negociações, ficou acertada a possibilidade de flexibilidade do horário de trabalho dos alistados, de modo que estes pudessem ser educados dentro das horas previstas para as atividades das frentes.

Foi uma oportunidade valorosa para que aqueles indivíduos terminassem a seca com um bem mais durável, a educação, que constitui um elemento decisivo na minoração de sua vulnerabilidade às condições ambientais do Semi-Árido. Foram estas as parcerias que viabilizaram as ações[134]:

a) Parceria com o Programa Alfabetização Solidária:

- Apoio ao Programa Alfabetização Solidária
- Convênio SUDENE/CRUB/MEC/CCS
- Convênio SUDENE/AAPAS

b) Parceria com os governos estaduais[135] : Programa Integrado de Alfabetização e Capacitação de Jovens e Adultos[136].

c) Parceria com SENAR e SEBRAE : Programa Integrado de Alfabetização e Profissionalização Rural

d) Parceria com a ASSOCENE e FADURPE : Projeto de Fortalecimento da Capacidade Organizacional das Comissões[137]

[134] As ações dos ítens **a** ao **d** ficaram a cargo da coordenadora de Educação da Sudene Marlene Franklin,, que disponibilizou o relatório citado na nota anterior.

[135] Foi realizada a adaptação de material didático produzido pela Secretaria de Agricultura e Educação do Estado de Pernambuco, que consta de um kit com oito exemplares, com os seguintes temas : chuva, armazenamento de água; água boa; manejo de rebanho; conservação de forragens; manejo de solo; vegetação nativa; alimentação alternativa; organização do trabalho.

[136] Sobre este Programa será defendido em novembro deste ano o trabalho de conclusão de Mestrado , no âmbito do MPA NE : "Relações interorganizacionais para implementação de programas públicos – aspectos de coordenação e controle : o caso do Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos de 1998 na Região Nordeste", por Sheila Tolentino.

[137] Foi uma constante nas entrevistas o enaltecimento da necessidade de capacitar as comissões para que possam atuar de forma mais eficaz nas atribuições que lhe foram transferidas, tanto quanto à **noção da real representatividade da comunidade**, como de conhecimentos específicos que qualifiquem as demandas e agilizem a parte operacional.

e) Parceria com 7 ONGs[138] com trabalhos já desenvolvidos em atividades de convivência com a seca : Convênio com o CETRA[139], foram estas as ONGs envolvidas: ADAC[140], CAATINGA[141], CEPAC[142], CETRA, MOC[143], PATAC[144] e SABIÁ[145]; envolveu 37 municípios e resultou em 10.735 capacitados.

Nessa mesma linha de ação, foram montados dois tipos de variantes das frentes, quais sejam : as frentes ecológicas e as frentes culturais.

f) Parceria com a FUMDHAM[146] , que resultou nas frentes ecológicas[147]

É do conhecimento geral as dificuldades do IBAMA em fiscalizar as reservas ecológicas do Brasil. E, no caso do ecossistema caatinga (bastante depredado pelo uso intensivo[148]), na vigência da seca de 98, o único parque nacional era o da Serra da Capivara (130 mil hectares), no Piauí. Foi nele que aconteceram as frentes ecológicas. Nos períodos de seca, esse parque vinha sendo constantemente devastado pela proliferação das queimadas. Foi proposta a montagem de uma frente de trabalho[149], cujas atividades visavam evitar a proliferação de incêndios, o abastecimento de água para os animais silvestres, viabilizar a demarcação dos limites, a manutenção e conservação da área do parque [150]. Aproveitou-se a oportunidade para demonstrar a importância do mesmo para as populações do entorno. Além da alfabetização de jovens e adultos, disseminaram-se noções de combate a incêndios e cursos de capacitação de guia ecológico.

[138] Foi coordenado por Ângela Nascimento - técnica da SUDENE
[139] Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador – CETRA.
[140] ADAC - Associação de Desenvolvimento e Ação Comunitária – Bahia.
[141] CAATINGA Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores – Pernambuco.
[142] CEPAC -Centro Piauiense de Ação Cultural – Piauí.
[143] MOC Movimento de Organização comunitária –Bahia.
[144] PATAC - Programa de Aplicação de Tecnologia Apropriada às Comunidades –Paraíba.
[145] SABIÁ - Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá –Pernambuco.
[146] Fundação Museu do Homem Americano, ONG com sede em SãoRaimundo Nonato no Piauí, cuja fundadora é a arqueóloga Dra. Niéde Guidon.
[147] Essa frente contou com a visita do ministro do Meio Ambiente (27 / 7 / 98) demonstrando a importância e interesse que o governo central tinha com essas atividades. Foi produzido um vídeo apresentado como experiência exitosa da seca na 5ª teleconferência. Optou-se pela descrição desta expeirência pelo fato da autora ter sido coodenadora das mesmas e a preocupação do registro da experiência.
[148] Além das secas, da densidade demográfica incompatível com o ambiente, a necessidade do uso intensivo pelos pequenos proprietários, é necessário se tomar conhecimento que a segunda fonte energética do Nordeste é a lenha. Cientes da quase inexistência de mata atlântica, se tem idéia de que a caatinga está se constituindo na fonte predominante de toda esta lenha.(diversos são os trabalhos coordenados pelo engenheiro florestal Francisco Barreto Campelo , no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Florestal do Nordeste PNUD -IBAMA , que apontam para estes problemas) Diante desta preocupação, em parceria com o Francisco Barreto, desenhou-se uma proposta para a Chapada do Araripe, desta feita envolvendo 3 estados, Piauí, Ceará e Pernambuco. Chegou-se a falar com o Ceará, porém a idéia findou não vingando..
[149] Formada pela população quatro municípios do entorno do Parque (280 homens), portanto diferente das demais frentes que estavam subordinadas à uma comissão municipal.
[150] Além do valor ambiental, constitui-se de um rico acerco cultural pela numerosa ocorrência de produtos arqueológicos, destacadamente as inscrições em cavernas)

g) Convênio com a FADE[151] , cuja parceria se deu com 7 ONGs (FQV – PE, CETRA-CE, AMA-RN , MPS-CE, CDTU – MG, APEB-BA e Museu do Folclore- MG), constituindo as frentes culturais[152] . Envolveu 12 municípios

Uma das frentes culturais teve lugar em Serrita (Pernambuco), e a ONG parceira foi a Fundação Quinteto Violado – FQV [153]. O aproveitamento das frentes de trabalho se deu no seu desdobramento em atividades de preservação e resgate da cultura regional por meio de cursos de : coral de aboiadores, trio nordestino, confecção de artefatos de couro (principalmente a indumentária típica do vaqueiro nordestino), guia mirim. Com a celebração do convênio, foi possível a aquisição de máquinas e instrumentos (que permaneceram com a Associação dos Vaqueiros de Serrita). Essas atividades ocorreram com a participação da SUDENE, Fundação Quinteto Violado, Prefeitura, Associação dos Vaqueiros, rádio de Salgueiro e possibilitaram esse resgate da cultura do vaqueiro nordestino, provocando a mobilização e a elevação da auto-estima da população local .

As experiências com as frentes culturais acabaram por desdobrar-se em um Projeto de Artesanato e Geração de Renda (1999/2000) e , mais recentemente , no Programa Artesanato Solidário[154] .

b) Crédito

Por intermédio do Banco do Nordeste, foram disponibilizados recursos da ordem de R$ 450 milhões[155] para os produtores rurais, cujos empreendimentos estivessem localizados nas áreas afetadas pela estiagem. O objetivo era atenuar os efeitos da estiagem com o fortalecimento da infra-estrutura hídrica, formação de reservas estratégicas para a alimentação animal e produção de alimentos para consumo humano e animal. Do total liberado, 59% foram direcionados a ações de investimento nas propriedades rurais e 41% a atividades de custeio, visando, principalmente, à alimentação dos rebanhos.

[151] Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE - FADE

[152] Grande parte das informações deste item foram adquiridas em conversas informais com a técnica da SUDENE Anita Rozenblit e na publicação:
COMUNIDADE SOLIDÁRIA, SUDENE,UNESCO. **SECA** –Capacitação e geração de renda – Programa Federal de Combate aos efeitos da Seca. Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, 1999.79p.
Nos agradecimento deste trabalho : "E a todos os trabalhadores das Frentes que participara com entusiasmo desta proposta INOVADORA e diferenciada de enfrentar os efeitos da seca. . Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, 1999.79p.

[153] Optou-se pela descrição desta experiência pelo fato da autora ter estado em Serrita na reunião para o alistamento na frente cultural.

[154] Informações prestadas por Anita Rozemblit , coordenadora das frentes culturais

[155] "Embora esse grande alento não tenha sido suficiente para atender a todos. Os recursos, 450 milhões, foram aplicados rapidamente, mas, não foi possível atender a todos"Dr. Manoel Brandão do Banco do Nordeste, na transcrição da reunião do dia 2 de dezembro de 1998, que antecedeu o workshop com especialistas de Nebraska.

5.7.2. ÁGUA

Quando se fala em seca, pensa-se logo na água, e diversas foram as ações que tinham como objetivo a melhoria da infra-estrutura hídrica do Semi-Árido e o abastecimento humano e animal.

a) Abastecimento

Outra ação que é sempre criticada, mas que na emergência se faz necessária, é o uso dos carros-pipa. No ano de 1998, inicialmente se propôs ser de responsabilidade dos Estados, porém findou a cargo do Exército (convênio SUDENE e Brigada de Engenharia) .

b) Infra-Estrutura hídrica

Com relação à infra-estrutura hídrica, foram várias as atividades dos alistados na construção e manutenção de reservatórios de água (cacimbas, barragem subterrânea, cisternas, poço amazonas, entre outros). As atividades de capacitação também contemplaram a questão hídrica. A percepção de mudança se deu com relação a uma maior preocupação com o uso racional da água que foi enfatizada nas capacitações. A construção de cisternas de placa foi apontada, diversas vezes, como uma ação de destaque e impacto positivo. Também foram disseminados os princípios da BASE ZERO, proposta do engenheiro Artur Padilha[156].

No ano de 1998, foi montado um programa específico para infra-estrutura hídrica: o Prohidro emergência[157]. Formou-se um grupo de trabalho coordenado pela SUDENE e com a participação do MMA, CODEVASF, DNOCS, FUNASA. A execução das ações deu-se através dos governos estaduais, com o acompanhamento técnico (controle técnico e social) do CPRM. Foram estas as atividades do Programa: perfuração e recuperação de poços e distribuição e instalação de dessalinizadores[158].

Outra ação de cunho hídrico, e que agregou a preocupação com a educação, foi o Projeto "Água nas Escolas". Esse projeto contemplava a preocupação em manter as crianças na escola, contendo, além da cisterna, instalações sanitárias, denotando a preocupação com a

[156] Tecnologia estudada na pesquisa da FUNDAJ (1999), que contemplava as tecnologias alternativas de convivência com a seca.
[157] O CPRM foi acionado para fazer o acompanhamento técnico e foram elaborados Relatórios de acompanhamento semanais, o que mais uma vez denotou a preocupação com o controle, o desempenho e a qualidade dos serviços. Também foi elaborado um relatório de Avaliação final pelo MMA onde havia críticas e sugestões. Fonte Carlos Teixeira geólogo da SUDENE
[158] De acordo com um dos stakeholders, o PROHIDRO –EMERGÊNCIA funcionou na SUDENE , com os restos a pagar de 1998, até 07/04/99 quando teve suas atribuições repassadas para o Ministério de Integração Nacional .

disseminação de doenças comuns nas épocas de seca. O projeto teve continuidade e funciona até a presente data, sendo coordenado pela SUDENE.

5.7.3 . AÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS

No início da seca de 98, já existia o PRODEA – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos. Ele foi expandido para atender os municípios da seca que não faziam parte dele. Dessa forma, a distribuição de cestas[159] revelou-se como a primeira ação a ser implementada (1º de maio de 1998) pelo PFCES-98. O órgão executor da distribuição das cestas foi a CONAB- Companhia Nacional de Abastecimento. Para agilizar a formação das comissões objetivando a viabilização da distribuição, foi montado um grupo de trabalho na SUDENE.

5.7.4 . COMUNICAÇÃO

a) Central de Atendimento – DISK SECA

Dentro das ações da Secretaria de Comunicação , pode-se destacar a Central de Atendimento- DISK SECA (telefone 0800, fax e e-mail) , montada com o objetivo de tirar dúvidas e encaminhar denúncias referentes ao Programa. A estrutura do Disk Seca foi montada nas dependências da SUDENE, e seus atendentes, funcionários da autarquia, registravam todas as dúvidas e denúncias em formulários específicos. As denúncias eram lidas e analisadas por uma Comissão Mista (Procuradoria , Coordenação da Defesa Civil e Coordenação do Disk Seca). Algumas denúncias eram resolvidas pela própria autarquia (na sede ou em seus escritórios estaduais) por meio de contatos com os envolvidos . As mais graves, e que atendiam aos requisitos do Ministério Público, eram encaminhadas ao mesmo, que emitia pareceres em que a SUDENE se baseava para acatar ações de suspensão do pagamento de frentes, destituição de comissões municipais, entre outros**.** Esse serviço foi realizado de julho de 1998 a fevereiro de 2000, atendendo um total de 5.300 ligações[160] .Ele também apoiou as atividades das teleconferências, como será relatado a seguir.

[159] O critério para o estabelecimento do número de cestas foi o Mapa da Fome elaborado pelo IPEA.(SUDENE,1998,p.15)
[160] Informações obtidas com a Coordenadora da Central de atendimentos Maria José Vieira

b) Teleconferências

Ao longo do Programa, foram realizadas 8 teleconferências[161], para as quais eram convidados dirigentes e técnicos das instituições envolvidas, que faziam apresentações de temas específicos e ficavam à disposição dos ouvintes para responder a questionamentos enviados, por intermédio do Disk Seca, por telefone ou fax. Essas teleconferências eram realizadas aos sábados, dia escolhido com o objetivo de facilitar a audiência dos membros das comissões municipais e dos alistados.

Para sua viabilização foram feitos acordos com a EMBRATEL, a fim de garantir a linha de transmissão via satélite; a TV Escola (por constituir meio de comunicação atuante nas comunidades), objetivando disponibilizar um horário na sua programação dos sábados; e contatadas as prefeituras (via telegrama, a cada teleconferência), para que elas disponibilizassem espaços coletivos (foram sugeridas as escolas) que possuíssem acesso às emissões via antena parabólica. Foram disponibilizadas fitas de vídeo das teleconferências para representantes de grupos sociais que não tiveram oportunidade de assistí-las ou queriam possuí-las para reuniões de esclarecimentos.

c) Outras ações de divulgação do Programa

Outra ação desse programa foi a elaboração e distribuição do Manual das Comissões Municipais, que tinha como objetivo esclarecer aos componentes da comissão, aos beneficiários do Programa e à sociedade como um todo as ações desenvolvidas pelo programa, restrições , critérios , entidades envolvidas, competências e legislações. O manual foi elaborado para que contivesse **todas** as informações referentes ao Programa , tentando torná-lo o mais claro possível ao leitor.

Em paralelo, foram encaminhadas algumas correspondências aos municípios. Tratava-se de cartas do Secretário de Comunicação informando e dando orientações. Foram também elaborados pela SUDENE jornais[162] sobre o programa da seca, distribuídos periodicamente para as comissões municipais.

[161] As datas e temas das teleconferências :
- 25/07/98 – Esclarecimentos Gerais
- 15/08/98 –Abastecimento de Água
- 22/08/98 –Educação
- 12/09/98 –Educação e Água na Escola
- 17/10/98 – Experiências Exitosas : Frentes Ecológicas
- 14/11/98 – Projetos de Capacitação e Água na Escola
- 27/11/98 – Experiências Exitosas : o caso do município de Monteiro
- 19/12/98 – Frentes Culturais

[162] Informes Sudene no anexo

Cabe um destaque ao trabalho junto à mídia nacional, com a preparação de *releases* periódicos com informações recentes.

Para o público em geral, foram disponibilizadas na Internet informações sobre o Programa, que tratavam da composição de cada comissão municipal, da distribuição de cestas, entre outros.

5.8- Desdobramentos

Alguns programas cujos prazos iam além das secas (saíram da conotação emergencial) foram montados a partir da seca de 1998. Portanto, é referente a esses programas e à realização de um *workshop* sobre planejamento das ações de combate aos efeitos da seca que se reportará este item.

a) NEBRASKA

No final de 1998, momento em que o PFCES atingiu seu maior número de alistados nas frentes produtivas, surgiu a oportunidade de a SUDENE divulgar uma metodologia de planejamento das ações de combate aos efeitos da seca. Um grupo de especialistas da Universidade de Nebraska (onde se encontra o Centro de Mitigação das Secas já citado no primeiro Capítulo) veio ao Brasil.

Apesar de a seca já haver se instalado, a SUDENE considerou conveniente a possibilidade de se discutir o problema durante a crise. Foi realizado então, em 2 e 3 de dezembro de 1998, o Workshop [163]sobre metodologia, de onde resultou um documento com a metodologia elaborada em Nebraska-EUA as discussões e encaminhamentos, além da tradução de uma série de artigos sobre o tema[164]. Mais uma vez, a preocupação na difusão de informações se fez presente.

[163] Precedendo o workshop foi feita uma apresentação das ações desenvolvidas pelo Programa aos especialistas de Nebraska com o objetivo de fazê-los cientes de nossa realidade e procedimentos. Esta reunião foi gravada e transcrita e foi utilizada para dirimir dúvidas deste capítulo.

[164] SUDENE. **Metodologia para o Planejamento das ações de combate aos efeitos da seca. Recife, SUDENE,1999.**

b) PROCLIMA

O Nordeste brasileiro já possuiu uma rede meteorológica de uma cobertura elogiada (chegando a existir em operação 2.421 postos hidroclimáticos). Porém, com o desmonte do serviço público na década de 80 e , particularmente, a perda de poder e conseqüente falta de atribuições dadas à SUDENE, essa cobertura meteorológica bastante razoável que a Região possuía foi também desmontada ao longo dos anos. Alguns Estados assumiram as estações pluviométricas da SUDENE, e outros, não. A situação de previsão dos Estados é bastante diferenciada.

Com a ocorrência de mais uma seca, nossos especialistas em meteorologia entram novamente em evidência (embora, sempre tardiamente) e são chamados inúmeras vezes para tentar entender o comportamento das secas, a fim de definir estratégias de ação. Nesse contexto de seca já deflagrada, foi firmado um convênio entre a SUDENE e o INPE (janeiro de 99) com o objetivo de elaborar um diagnóstico regional do clima, de modo a favorecer um monitoramento (cujo acesso foi democratizado pela sua divulgação via Internet[165]) , melhorar a situação dos Estados, promover uma maior articulação e troca de dados e conhecimentos entre eles e subsidiar as tomadas de decisão dos fazedores de política.

Como vimos no primeiro Capítulo , no item referente às experiências em outros países, a dificuldade de entendimento dos conceitos e informações referentes à seca constitui um dos maiores impedimentos de um melhor planejamento das ações. Portanto, o PROCLIMA veio atender às demandas por dados de qualidade e à necessidade de uma maior disseminação e clareza das informações.

Desse modo, foi montado o PROCLIMA, programa que auxiliou, sobremaneira, as tomadas de decisão no início de 1999, principalmente nas negociações de desmobilização do PFCES 98[166].

c) Convênio SUDENE/PNUD

No segundo semestre de 98, foi divulgado o relatório do PNUD/IPEA, Fundação João Pinheiro (MG) e IBGE , que demonstrava os índices de desenvolvimento humano dos municípios brasileiros. Os dados referentes ao Nordeste foram assustadores, só tendo comparativos nas regiões mais pobres do planeta. A divulgação desses dados durante a seca proporcionou o desdobramento de um convênio SUDENE/PNUD com vistas a tentar reverter ou, ao menos,

[165] Por meio do site da SUDENE www.sudene.gov.br
[166] Sotero , em meados de março/abril de 99, convocou uma reunião com todos os núcleos meteorológicos do Nordeste, donde saiu um parecer que subsidiou suas negociações sobre os prazos de desmobilização com Brasília.

minorar o índices diagnosticados. Para tanto, o governo brasileiro acenou com 12 milhóes de reais. Este convênio é o BRA 98/017, que tem como atividades o Projeto Piloto de Desenvolvimento Local, o Sistema de Informações Gerenciais, o Programa Estratégia para o Século XXI e este Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste.

d) XINGÓ

Um projeto que privilegiasse a pesquisa no Semi-árido, articulando as universidades da Região[167] e aproveitando uma infra-estrutura existente na cidade de Xingó[168]. Esse foi o "mote" para a elaboração e montagem do Programa Xingó, que fez uso de 3 milhões reais do PFCES-98.

O Programa tem como objetivo criar um centro compartilhado de desenvolvimento científico, tecnológico e de produção no trópico semi-árido nordestino.

e) Desertificação

No final de 1999, teve sede no Recife a 3ª Conferência da Convenção de Desertificação e Seca. Apesar de não ter sido utilizado dinheiro do Programa, as ações de apoio a esse evento tem vários rebatimentos com o mesmo. A SUDENE viabilizou um "*stand* solidário", onde abriu espaço para os Estados nordestinos e instituições federais colocarem trabalhos sobre os temas da convenção, apoiou financeiramente o evento paralelo à convenção realizado pelas ONGs, financiou a montagem no espaço do evento da exposição "Viúvas da Seca" e a edição do livro de mesmo nome e um de seus técnicos[169] fez parte da delegação brasileira . Posterior à Convenção, surgiu o movimento ASA[170] – Articulação para o Semi-Árido. A SUDENE convocou os participantes do Nordeste nas discussões da Convenção para a elaboração de uma proposta que foi encaminhada ao Ministério de Integração Nacional em 2000. Além dessa proposta, celebrou um convênio com o DESERT[171], a fim de viabilizar a elaboração dos planos estaduais de combate à desertificação em todos os Estados do Nordeste.

A problemática das secas possui rebatimentos em todas essas atividades, uma vez que se buscou estratégias e instrumentos para o Desenvolvimento do Nordeste cientes de que essa busca de soluções tem como premissa a minoração da vulnerabilidade às secas das populações residentes no Semi-Árido.

---

[167] Possui uma densa rede de instituições : CHESF, CNPq, SUDENE, COEP,UFPE, UFRPE, UFBA, UFAL, , UFSE, CEPEL, EMBRAPA, INPE, Univ. Est. de Feira de Santana.

[168] A estrutura refere-se a "cidade" que foi montada quando na construção da hidrelétrica de Xingó, que findada as obras fica sem utilização .

[169] A autora deste trabalho

[170] Movimento surgido das discussões ocorridas no fórum paralelo das ONGs.

[171] ONG de notório conhecimento no tema desertificação

5.9 - Recursos Alocados no Programa

A fim de que se tenha a dimensão dos recursos gastos por atividade durante o Programa, far-se-á uso da tabela apresentada no relatório final da SUDENE (2001):

Quadro 5.1 - Recursos Federais Alocados por Segmento no Período de Junho/1998 a Maio/2000 (valores em R$1,00)

Frentes Produtivas - SUDENE	**1. 121.105.260**
• Pagamento de mão-de-obra/renda mínima	1.053.657.327
• Despesas de custeio/material	49.009.543
• Distribuição de Sementes - CONAB	18.438.390
Distribuição de cestas de alimentos - CONAB	**351.804.698**
Abastecimento d'àgua por carros-pipa - Exército	**77.632.532**
Programa de Perfuração de Poços e Dessalinizadores	**71.000.000**
Capacitação/ alfabetização – SUDENE, Comunidade Solidária e ONGs	**64.724.481**
Programa Àgua na Escola	**6.415.000**
Perfuração de Poços – SUDENE/ Estados	**7.000.000**
Outras Ações	**6.313.330**
• Convênios com MPO, FUMDHAM,FADE,EMBRAPA,INPE, Exército	2.798.747
• Apoio Logístico ao Programa – junho/1998 a maio/2000	3.514.583
• Serviços da ECT (Estados de PB,PE,AL e SE)	8.131.309
Saldos	15.000.423
• Saldo de 1998 devolvido à União	3.786.642
• Saldo ainda não utilizado – Convênios: Capacit. Docentes/PB;Poço-Peixe/PB; Exército; Estados : BA,CE,RN e taxas ECT	11.213.781
SUBTOTAL	**1.729.127.033**
CRÉDITO ESPECIAL – Banco do Nordeste	**450.000.000**
TOTAL GERAL	**2.179.127.033**

Fonte :SUDENE,2001, p.14

Para que se perceba a variação do montante de recursos no período de vigência,, segue outra tabela :

Quadro 5..2 – Total de Recursos Aplicados no Período de Junho/1998 a Maio/2000 (valores em R$1,00)

INSTRUMENTO LEGAL	VALOR EM R$	PERÍODO
MP nº 1.666/98	824.000.000	1998
MP nº 1.659/98	450.000.000	
	1.274.000.000	
MP nº 1.808/99[172]	141.984.944	1999
MP nº 1.822/99	120.142.089	
MP nº 1.826/99	165.000.000	
MP nº 1.919/99	110.000.000	
MP nº 1.927/99	240.000.000	
	777.127.033	
MP nº 2.016-1/00	**28.000.000**	2000
TOTAL ALOCADO	**2.179.127.033**	1998/2000

Fonte : SUDENE (2001, p.13) modificado

Percebe-se que o montante de recursos em 6 meses foi de cinqüenta e oito por cento (58,46%) do total dos recursos alocados.. Esta maior concentração de recursos em 1998 será comentada em item a seguir (Uma seca: três gestões) e na análise dos resultados.

5.10 -Relatórios e Pesquisas Sobre a Seca de 1998/2000

Sobre o Programa de 98, foram feitos diversos relatórios[173] e pesquisas, o que denota uma preocupação de registro bastante louvável diante da falta de sistematização das informações percebidas em outras secas e alertadas pelos *stakeholders.*

Duas foram as pesquisas encomendadas com recursos do Programa : uma a ser executada pela FADE[174] e outra, pela FUNDAJ. A da FADE teve como principal objetivo "estudar os impactos da seca de 1998/99 sobre a sócio-economia da região Semi-Árida do Nordeste do Brasil", e a da FUNDAJ apresentou resultados referentes a quatro temas: levantamento de informações junto aos alistados nas frentes e a grandes e médios proprietários, tecnologias alternativas para convivência com a seca[175], meio ambiente e gênero[176]. No âmbito de um convênio de cooperação técnica com o IPEA , também com relação à seca 98/99, surgiu a publicação Velhas Secas em Novos Sertões .Internamente, também foram elaborados inúmeros relatórios durante e posteriormente à seca, além de relatórios mais genéricos e específicos, de acordo com o setor de ação (relatórios parciais em 98 e 99, relatórios setoriais de educação e de recursos hídricos[177], os próprios convênios) . No meio desses trabalhos, destaca-se a tentativa mais recente de sintetizar o Programa (SUDENE,2001), que, pela sua vigência ; alteração de superintendentes ; descontinuidade de ações e recursos ; e inclusão de setores novos foi, mais do que dantes, difícil de ser composto ..

Como a abordagem e metodologia das pesquisas foram diferenciadas da pesquisa de 93 , não será possível seguir o roteiro elaborado no Capítulo anterior. Portanto, fez-se uso dos relatórios e pesquisas durante a redação deste Capítulo e, quando se fizer necessário na análise dos resultados, se recorrerá aos documentos já lidos.

---

[172] O valor total que consta da MP 1.808/99 é de 183.000.000, mas R$ 41.015.056,00 eram oriundos de saldo da MP 1.666/98.

[173] Outro trabalho que contempla a seca de 1998 é o do profº Gustavo Maia Gomes (convênio Sudene/IPEA) que foi lançado no Congresso de Economia deste ano. Neste trabalho, fez-se uso do texto preliminar do mesmo.

[174] A pesquisa da FADE foi aplicada em dezembro de 1998 em uma amostra de 1 200 alistados das frentes e levou em consideração a diversidade presente no Semi-Árido , já citada no capítulo um deste trabalho. A pesquisa estratificou o espaço em 6 sub-regiões ; Manchas Férteis; Agrestes, Semi-Árido Clássico, Semi-Árido Diversificado; Semi-Árido Melhorado e Pólos Irrigados e excluiu o Espírito Santo na pesquisa.. Preocupou-se em descrever o perfil social e demográfico da população. Esse perfil é de fundamental importância para uma melhor seletividade do público-alvo dos programas emergenciais aumentando , desse modo, a efetividade de suas ações.

[175] Os resultados desses dois primeiros temas foram publicados em edição da coleção da comemoração dos 40 anos da SUDENE.

[176] Dado o rebatimento da problemática da seca na questão da mulher, esse estudo foi demandado.

[177] Relatório de avaliação preparado pelo MMA

5.11 - Uma Seca : Três Gestões

Além das dificuldades inerentes aos programas sociais , explicitadas no Capítulo dois, uma questão é digna de registro , pois influenciou na condução e, portanto, desdobrou-se em diferenças entre os programas : trata-se da coordenação dos programas.

O programa de 1998, cuja vigência se estendeu até o ano 2000, passou por três superintendentes: Sérgio Moreira, Aloísio Sotero e Marcos Formiga. Como era de esperar, e é fato comum na administração pública, não houve continuidade das ações e portanto, as gestões foram bastante diferenciadas.

A gestão de Moreira, abril 1998 a janeiro de 1999, foi o período mais dinâmico, com maior fartura de recursos, rapidez na tomada de decisão, grande receptividade em Brasília e um perfil empreendedor. Isso pode ser derivado da pressão da mídia e da proximidade das eleições.

A gestão seguinte, a de Sotero, ficou responsável pela difícil missão de convencer os tomadores de decisão em Brasília de que a seca não findara e, dessa forma, a necessidade de recursos continuava. Foi marcado por uma tentativa de mudança de feição do programa , tomando por exemplo a diferença de denominação das frentes produtivas por renda mínima, numa tentativa de minorar o preconceito que esse tipo de ação sofre por outras regiões e aproveitando a existência de um programa semelhante em São Paulo que, evidentemente, não se relacionava com o fenômeno das secas. Os recursos foram mais escassos, a receptividade em Brasília menor, a participação de outros ministérios se restringiu ao mínimo e houve dificuldades em dar prosseguimento a atividades já empenhadas (restos a pagar de 1998) . A gestão de Sotero encerrou em setembro de 1999, por pressões políticas do próprio Ministério ao qual a SUDENE estava subordinada. A formação de Sotero, engenheiro agrônomo, fez com que ele tentasse dar uma conotação mais técnica ao programa, dando mais ênfase , por exemplo, ao programa PROCLIMA. E sua experiência na gestão privada fez com que ele propusesse um "MBA público", dentro dos recursos viabilizados pelo convênio SUDENE/PNUD, já citado.

Assumiu, então, Marcos Formiga, com um perfil mais acadêmico, com boas relações na área de pesquisa e, principalmente, na educação . Formiga deu prosseguimento ao programa com, também , escassos recursos, mas com um pouco mais de apoio. Teve lugar, na sua gestão, a 3ª Conferência da Convenção de Desertificação e Seca , no Recife, que deu um novo e breve destaque às questões relacionadas ao fenômeno da seca . Fez-se, na oportunidade, alguns resgates de aproximação com as ONGs parceiras do programa e instituições federais e estaduais, conforme

já foi relatado anteriormente. A diminuição de prioridade das questões referentes ao programa emergencial pelo governo federal refletiu a falta de interesse (talvez pela passagem do período das eleições) do governo central pelo programa e o desgaste da SUDENE e do próprio Ministério .

5.12 -Considerações Finais

A seca, por ser um fenômemno natural, não toma conhecimento das questões que marcam nosso calendário. Com relação ao orçamento, este fecha em dezembro. É também nesse mês que se encerram os mandatos. Esses dois fatores fazem com que o segundo ano da seca sofra problemas de alocação de recursos , continuidade do processo e na agilidade na tomada de decisão. Este processo fica claro na seca 98/99. A própria legislação demonstra que houve dois tempos, apesar de uma mesma seca. Mesmo a redução da severidade da seca não justifica uma mudança tão grande no gerenciamento do programa. Mudam os gestores, muda a prioridade, muda a alocação de recursos, muda o contexto político.

Algumas análises foram realizadas ao longo do texto, mas o Capítulo reservado às mesmas virá a seguir.

Capítulo 6

Apresentação e Análise dos Resultados

Neste Capítulo serão apresentadas e analisadas as matrizes comparativas, assim como os resultados das entrevistas. O cruzamento das análises constituirá as conclusões do trabalho.

INTRODUÇÃO

Análises parciais foram realizadas ao longo dos Capítulos , dentro do texto ou em notas de rodapé, quando se fez oportuno. Neste Capítulo, far-se-á uma síntese dos principais pontos a destacar sobre as diferenças e inovações entre os programas abordados,com respeito:

- Ao contexto geral dos programas;
- À estrutura;
- Aos tipos de ação.

Além disso, com base na pesquisa de campo feita junto aos *stakeholders,*serão analisados os assuntos a seguir listados, segundo a percepção dos mesmos sobre:

- Se houve diferenças/mudanças entre os programas estudados;
- Se tais mudanças constituíram inovações ;
- Se esss inovações melhoraram o Programa de 98;
- Quais as principais inovações;
- Se o programa emergencial de 1998 diferiu (qualitativamente) do Programa de 93 e se essas diferenças / mudanças / inovações são do interesse do gestor (desdobraram-se em características interessantes para a efetividade dos programas), a fim de aprimorar programas futuros.

6.1 – Matrizes Comparativas

6.1.1 – Apresentação dos resultados das matrizes

a) Matriz A – Dados Gerais;

b) Matriz B – Estrutura;

c) Matriz C – Tipos de ação.

Quadro 6.1 - MATRIZ COMPARATIVA –A		
DADOS GERAIS	**1993**	**1998**
Denominação	Programa de Frentes Produtivas de Trabalho- PFPT	Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca _ PFCES
Contexto	Cássio “réfem” Itamar Franco pós-impeachment Collor Prefeitos recém empossados - primeiro ano dos governos municipais	Instabilidade Real Queda de prestígio do governo federal ***Eleições :*** presidente , governadores, deputados
Objetivos	atender as populações mais atingidas pela seca e ao mesmo tempo realizar obras e serviços de reforço à infra-estrutura hídrica e de saneamento da Região (MIR/SUDENE,1994, p.1).	“Prestar assistência às populações afetadas pela seca, através da ampliação da oferta de água, alimento e renda aos trabalhadores, incluindo ações emergenciais nas áreas de **educação e saúde**, antecipando ações de **caráter permanente**, sobretudo na área de capacitação para a **convivência com as características climáticas do Nordeste”.** (SUDENE, 1998, p.7)
Deflagração	Mediante a Medida Provisória nº 315 **(27/03/93).**	Por meio da Medida Provisória nº 1667 **(05/06/98)**
Vigência	ABRIL/93 a AGOSTO/94 (1 ano e 4 meses)	Junho 98 a maio de 2000 (1 ano e 11 meses)
Superintendentes	Cássio Cunha Lima (mandato 13/11/92-03/01/94). Gen. Nilton Moreira Rodrigues (03/01/94 a 29/04/98)	Sérgio Moreira (30/04/98 a 18/01/99). Kelner (interino 19/01/99 a 23/02/99 Aloízio Sotero (24/02/99 a 28/09/99) Marcos Formiga (29/09/99 a 25/05/00) Wagner Bittencourt 26/05/00

Quadro 6.1 - MATRIZ COMPARATIVA –A (continuação 1)		
DADOS GERAIS	**1993**	**1998**
Recursos despendidos	Para fins de comparação com o programa de 98 foram utilizados os dados presentes na tabela 7.5 (IICA,1994, p.158 – no Anexo deste trabalho) que "dolarizou" os recursos. Nesta tabela consta o valor de 216.621 milhões que corresponderia a 540,6 milhões de dólares. Fez-se uma proporcionalidade com os recursos de fato liberados, segundo o relatório de 95 – CR$ 202.418 milhões (SUDENE, 1995), o que resultou no valor arredondado de **503 milhões de reais**	R$ 2.179.127.033,00, ou seja, aproximadamente **2,2 bilhões de reais.** Sendo R$1,7 bilhão para custeio e R$ 450 mil para crédito. (SUDENE, 2001, p.13)
Área de abrangência	***1.213.152 km²***	1.197.578,1
Municípios críticos atendidos	1.159	***1.383***
População atendida	***1,9 milhão de trabalhadores alistados***	1,2 milhão de trabalhadores alistados
CRITÉRIOS DE ELEGEBILIDADE	De acordo com o relatório de avaliação preparado em 1994 (MIR/SUDENE/COORD. REGIONAL DE DEF. CIVIL,1994: 4), em reunião com representantes do Governo Federal, dos Estados, dos Municípios e dos trabalhadores, foram definidos critérios para participar do Programa: a) dar prioridade aos chefes ou arrimos de família; b) ter idade entre 14 e 60 anos; c) fazer uma inscrição para família com 5 membros; duas para famílias de 6 a 10 pessoas; três inscrições se houvesse mais de 10 membros na mesma família; d) família de aposentados, composta de mais de 7 membros, poderiam ter um alistado no Programa	Quanto às frentes Produtivas**,** o Programa tinha como proposta atender 50% das famílias residentes na área atingida pela seca através do alistamento e a seleção dos beneficiários atendia aos seguintes critérios: • Famílias com até 5 membros : 01 alistado • Com seis a dez membros : 02 alistados • Com mais de dez : 3 alistados • Famílias com aposentados, e com mais de sete membros, terão direito a apenas uma inscrição.
PESQUISAS REALIZADAS	IICA	FADE e FUNDAJ
RELATÓRIOS INTERNOS	1994 (17 p) e 1995 (19 p)	maior número de relatórios setoriais e um esforço de agrupamento e síntese das ações relatório de 2001
Vídeos , publicações, jornais		Vídeos das teleconferências, Manual, publicação resultante do Worshop Nebraska, Informe Sudene

Quadro 6.2 -MATRIZ COMPARATIVA -B		
ESTRUTURA	**1993**	**1998**
Comissão Nacional / Gestora	Comissão **Nacional :** **(Sede : Brasília**) Reuniu-se apenas 02 Vezes	Comissão Gestora **(Sede: Recife)** Reuniu-se quatro vezes (09/06/98; 01/07/98; 29/10/98 e 08/01/98) Estruturas de Apoio : SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO E SECRETARIA EXECUTIVA • Aconteceram dezenas de reuniões temáticas (cestas, abstecimentos, frentes) nas quais participaram, inclusive, Ministros de Estado, mas que não eram reuniões da Comissão Gestora como um todo. 21/05/99 foi instituído um Grupo Executivo – GESEC que substituiu a Comissão Gestora com sede em **Brasília**, o presidente – Ovídeo de Angelis e o representante da SUDENE : o Diretor de Relações Institucionais
Composição	I **– Ministro do Estado da Integração Regional (Presidente);** II – Dois representantes do congresso Nacional (indicados pelas Mesas das Casas); III – Governadores dos Estados abrangidos pela área de atuação da SUDENE; IV – Um representante do Ministério do Exército; V – Um representante da SUDENE (Secretário Executivo); VI – Um representante da LBA ; VII – Um representante da Contag; VIII – Um representante da CNA; IX – Líder do Governo na Câmara dos Deputados, ou Parlamentar que o represente; X – Líder do Governo no Senado Federal, ou Parlamentar que o represente.	• **superintendente da SUDENE (presidente);** • -coordenador da Defesa Civil da SUDENE (secretário executivo); um representante dos seguintes órgãos: • Min. Meio Ambiente, • Min. Exército, • Min. da Fazenda, • Min da Agricultura e do Abastecimento; • Departamento de Defesa Civil da Secretaria de Políticas Regionais; • Confederação Nacional da Agricultura – CNA; • Conselho de Empresas Públicas – COEP da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida; • Organizações não-governamentais do setor de cooperativas, indicado pela Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais- **ABONG;** • Instituições Religiosas; • Um representante de cada Estado integrante da área de atuação da SUDENE, indicado pelo respectivo governador; • Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG (três representantes).

Quadro 6.2 -MATRIZ COMPARATIVA (continuação 1)		
ESTRUTURA	**1993**	**1998**
Competência	- aprovar os planos apresentados pelos Estados; - estabelecer diretrizes para a execução do Programa; - aprovar as prestações de contas apresentadas pelas Comissões Estaduais; - adotar medidas que se fizerem necessárias ao cumprimento do Programa.	• aprovar os planos de trabalho apresentados pelos Estados, • estabelecer normas executivas para o Programa; • acompanhar e avaliar a execução do Programa, • aprovar as prestações de contas apresentadas pelas Comissões Estaduais; e • adotar as medidas necessárias à implementação do Programa.
Comissões estaduais	10 =MG, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI e **MA**	10 = **ES** (27mun) ,MG **(+ 54),** BA,SE,AL,PE,PB,RN,CE e PI
Composição	I – Governador do Estado (**Presidente**); II – Dois Deputados Estaduais (da Maioria e da Minoria, indicados pelas respectivas bancadas); III - Presidente da Entidade Estadual de Municípios (onde houver); IV – Presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura; V - Presidente da Federação da Agricultura do Estado; VI – Um representante do Ministério Público; VII – Um representante da Igreja; VIII – Um representante do Ministério do Exército; IX – Um representante do Governo Federal; X – Um representante da Defesa Civil Estadual (Secretário Executivo); XI – Líder do Governo na Assembléia Legislativa.	• Três **representantes** do Governo Estadual, um dos quais o presidente; • Três representantes da Federação dos Trabalhadores na Agricultura; • Um representante do Governo Federal; Um representante de cada órgão ou entidade a seguir: • Defesa Civil Estadual (secretário -executivo); • Assembléias Legislativas (representante da Comissão da Seca ou da Agricultura); • Federação Patronal da Agricultura; Associação dos Municípios (onde houver); • Instituições religiosas, • ONG que represente o setor de Cooperativas.

Quadro 6.2 -MATRIZ COMPARATIVA–B (continuação 2)		
ESTRUTURA	**1993**	**1998**
Competência	- definir e aprovar o Plano Estadual de Combate à Seca, em consonância com as diretrizes do Programa; - aprovar o programa de trabalho proposto pelas Comissões Municipais; - estabelecer diretrizes para a execução do Programa e para o financiamento das Comissões Municipais; - acompanhar e avaliar a execução do Programa; - adotar medidas que se fizeram necessárias ao cumprimento do Programa; - elaborar a prestação de conta consolidada do Estado, relativa aos recursos aplicados em cada etapa do Programa, acompanhada de relatório, contendo as obras realizadas e/ou em andamento, para encaminhamento à Comissão Nacional.	A Comissão Estadual tinha como função acompanhar nos Estados a execução das ações do Programa, tendo como atribuições : • aprovar os planos de trabalho apresentados pelas Comissões Municipais; • definir os planos de trabalho em consonância com as normas estabelecidas pela Comissão Gestora; • acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do Programa, em nível estadual; • analisar e aprovar a prestação de contas consolidada do Estado, relativa aos recursos aplicados em cada etapa do Programa, acompanhada de relatório contendo as obras realizadas ou emandamento, para encaminhamento à Comissão Gestora; • substituir , em situações excepcionais reconhecidas pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, as Comissões Municipais, na tomada de decisões de competência das mesmas. Isto ocorrendo, a Comissão Estadual fica obrigada a comunicar à Comissão Municipal as decisões adotadas, no prazo máximo de três dias.

Quadro 6.2 -MATRIZ COMPARATIVA –B (continuação 3)		
Comissões municipais	Houve apenas a formalização da existência das comissões , pore´m a pesquisa, relatórios e os stakeholders indicam que na prática não houve, efetivamente, a ação das comissões municipais	Houve a formação, aconteceu algum avanço na participação, porém permaneceram casos de ingerência política, principalmente por parte dos prefeitos que "manipularam as comissões".
Composição	I – **Prefeito Municipal (Presidente);** II - Dois Vereadores (da Maioria e da Minoria, indicados pelas respectivas bancadas); III – Um representante do Sindicato Rural dos Trabalhadores; IV – Um representante do Sindicato Rural Patronal; V - Um representante do Governo do Estado; VI – Um representante da Igreja; VII – Um representante do Ministério do Exército (onde houver condições); VIII – Um representante do Ministério Público; IX – Um representante da Defesa Civil Municipal (Secretário Executivo); X – Líder do Governo na Câmara Municipal	• um **representante** da Prefeitura Municipal (presidência); - líder do Governo na Câmara Municipal; - líder da oposição na Câmara Municipal; - representante do governo do Estado (Emater); - um agente comunitário de saúde; - um representante de cada órgão e entidade a seguir: - Sindicato dos Trabalhadores Rurais - Instituições Religiosas - Ministério Público (onde houver) Até três representantes de órgãos, entidades ou setores profissionais, não-governamentais, que atuem no município, a critério da Comissão.
Competência	- alistar os agricultores assistidos pelo Programa - propor programa de trabalho; - estabelecer as diretrizes para o funcionamento do programa no âmbito municipal, em consonância com a comissão Estadual; - acompanhar e avaliar a execução do Programa em nível municipal; - adotar as medidas que se fizerem necessárias ao cumprimento do Programa; - elaborar a prestação de contas, à Comissão Estadual, dos recursos aplicados em cada etapa do Programa, acompanhado do relatório descritivo das obras realizadas e/ou em andamento.	• Indicar as obras e serviços a serem executados, mediante apresentação dos planos de trabalho à Comissão Estadual, de acordo com os anseios e necessidades da comunidade; • Acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do Programa, em nível municipal, comunicando eventuais irregularidades à Comissão Estadual e, em segunda instância, à Comissão Gestora

Quadro 6.3 - MATRIZ COMPARATIVA - C		
TIPOS DE AÇÃO	**1993**	**1998**
• **RENDA**		
1. FRENTE		
valor da remuneração	Meio salário mínimo Otamar de Carvalho fez registro em sua pesquisa (IICA,1994) e foi comentado várias vezes pelos stakeholders sobre a demora nas liberações e a inflação que comprometia a credibilidade e os resultados do Programa.	Houve variação dos valores durante o Programa : **jun/98 a abr/99** **61,5% salário mínimo** (R$ 130,00) (R$ 65,00 GF + R$ 15,00 GE) = R$ 80,00 *GE do PI não pagou a contra-partida **maio/set 99** 45% salário mínimo (R$ 48,00 GF + R$ 12,00 GE) = R$ 60,00 GE do PI e AL não pagaram contra-partida **out/99 a abril/2000** (último pagamento abril, em maio ocorreu ainda distribuição de cestas) R$ 56,00 GF + R$ 12,00 GE = R$ 68,00 GE do PI,AL,PB,PE, SE não pagaram contra-partida
Contrapartida estadual	Deveria ser de 30%. Porém, como colocado nos relatórios e na pesquisa do IICA, não foi cumprida esta determinação.	Conforme explicitado acima, foram estas as variações das contra-partidas estaduais: R$ 15,00 (PI não pagou) * CE pagou R$ 25,00 R$ 12,00 (PI e AL não pagaram) R$ 12,00 (PI,AL,PB,PE,SE não pagaram)
Educação / Capacitação		
a) cultural		
b) ecológica		
2. CRÉDITO		450 milhões

Quadro 6.3 - MATRIZ COMPARATIVA - C (continuação 1)		
TIPOS DE AÇÃO	**1993**	**1998**
• **ALIMENTAÇÃO**		
a) Cestas básicas		40 milhões de cestas (maio/98 até maio/2000)
• **ÁGUA**		
Obras hídricas	obras hídricas de maior porte, destaque para as adutoras	obras hídricas de menor porte, destaque para os poços amazonas e a construção de cisternas de placas (convênio com ONG – capacitação) também uma maior divulgação da BASE ZERO e conscientização de um uso mais racional da água
PRO HIDRO EMERGÊNCIA		PROHIDRO EMERGÊNICA Entidades envolvidas : SUDENE, MMA, DNOCS,CODEVASF, FUNASA,CODEVASF,CPRM
ÁGUA NA ESCOLA		ÁGUA NA ESCOLA (881 escolas, 64 municípios) entidades envolvidas : SUDENE, MEC, Exército (1º Grup. Engenharia)
Carro pipa	CARRO-PIPA	CARRO PIPA Iniciou como contra-partida dos estados, porém acabou sendo coordenado pelo Exército).
• **COMUNICAÇÃO**		8 TELECONFERÊNCIAs
		DISK SECA
		MANUAL DAS COMISSÕES
		INFORMES
		JORNAL
		HOMEPAGE
• **OUTRAS AÇÕES**		
		PROCLIMA
		XINGÓ
		NEBRASKA

6.1.2 -Análise das Matrizes

Observando a **matriz A ,** percebe-se inicialmente que os **contextos** políticos foram bastante diferentes, uma vez que o início do PFCES-98 se deu em um ano de eleição majoritária, conforme já foi comentado no Capítulo cinco. A citação da eleição foi lugar comum nas falas dos entrevistados. Por sua vez o de 93 aconteceu no governo de Itamar, ou seja, após o impeachment de Collor.

A alavancagem dos municípios a entes da federação pela Constituição - o ínicio da descentralização- fez com que os prefeitos deparassem com novas atribuições e essa questão também deve ser levada em conta quando se pensa no contexto dos prefeitos recém-eleitos diante da seca de 93.

A década de 90 foi marcada, além da aceleração da globalização e da Reforma do Estado, por diversas reflexões da sociedade brasileira a respeito da democracia e do que seja ser cidadão. Essas reflexões tiveram influência sobre os programas, de forma mais aparente no de 98.

Quanto aos **objetivos,** os do PFCES-98 foram mais amplos. Apesar de persistir algum traço da generalização dos objetivos (apontada como característica constante dos programas sociais no capítulo dois) , o que dificulta o estabelecimento das metas , em 98 houve uma melhoria, ficou menos genérico . Incluíaram-se ações de educação e saúde[178], a intenção do caráter permanente se fez presente e o uso do termo convivência explicitou a tentativa de mudança do enfoque.

A entidade coordenadora dos dois programas foi a SUDENE, fazendo- se necessário abordar a alternância dos **superintendentes**.

Em 1993, o Programa teve seu período de atuação de 1993 a 1994, ficando desse modo dentro da gestão de, praticamente, um único superintendente: Cássio Cunha Lima. O general Nilton Rodrigues, que assumiu em janeiro de 94, não teve uma atuação marcante no Programa de 93 e tinha uma missão específica que era "tirar a SUDENE das páginas policiais", como disse um dos entrevistados. Outro fator diferenciador foi que o presidente da Comissão Nacional não era o superintendente e sim o Ministro de Integração .

[178] Com relação à saúde não houve desdobramento em ações, restringido-se apenas às articulações com o Ministério da Saúde.

O programa de 1998, cuja vigência se estendeu até o ano 2000, passou por três superintendentes: Sérgio Moreira, Aloísio Sotero e Marcos Formiga. Como era de esperar, e é fato comum na administração pública, não houve continuidade das ações e, portanto, as gestões foram bastante diferenciadas. As diferenças entre as três gestões consta do Capítulo cinco.

A priorização da problemática da seca é explicitada pela ordem de grandeza de **recursos.** A diferença nos recursos despendidos - 503 milhões de reais e 2,2 bilhões de reais – correspondeu à quadruplicação dos recursos, não sendo justificável pela proporcionalidade entre os períodos (1 ano e 11 meses no PFCES-98 e 1 ano e 4 meses no PFPT-93). Tal priorização pode ter sido causada por uma incidência maior em 98 do fenômeno climático seca (existem dúvidas entre os meteorologistas) ou pelo contexto político em que se deu o programa? Essa indagação fica para o leitor. Porém cabe relatar que a abertura de novas atividades nas frentes, além dos custos com o PROCLIMA, XINGÓ, ações de comunicação , pesquisas de avaliação, ou seja, custos resultantes de ações não-tradicionais podem dar indicativos sobre esses dispêndios.

Mesmo com a inclusão dos municípios do Vale do Jequitinhonha e do Espírito Santo, a **área** do PFPT-93 foi maior. Isso se deve aos municípios do Estado do Maranhão. Convém lembrar que os municípios incluídos, em ambos os programas, não estão na área do Polígono das Secas. Comentários a respeito dessa mobilidade da área de abrangência dos programas já foram feitos nos Capítulos um e cinco.

Também o número de **alistados** em 93 foi maior. Supõe-se que o fato de ter encontrado a população com suas reservas depauperadas por três anos de estiagens quando se iniciou o programa e o começo de uma maior organização e pressão social possam justificar esse número maior.

Os **critérios de elegibilidade** foram semelhantes e cabe aqui uma reflexão a respeito da adequação na seleção do público-alvo. Uma maior preocupação em elencar critérios irá minorar o desvio das ações da população realmente necessitada. Retorna-se a lembrar da questão sobre a população atingida, e merece atenção a proposta de metodologia que não resuma a população atingida como sendo igual à população rural. Questões referentes à caracterização da população residente no Semi-árido e que levem em conta a crescente urbanização devem ser incorporadas quando da elaboração dos critérios. Outro elemento de triagem deste público-alvo seria a contrapartida em trabalho. Esse elemento é apontado por Ravallion (técnico australiano do Banco Mundial) e na pesquisa da FADE. e parece ter uma

lógica difícil de ser contestada, o que provoca indagações sobre o programa em vigência atualmente que não cobra tal contrapartida.

Fez-se referência a **pesquisas e relatórios** elaborados no sentido de alertar a tentativa de registro e avaliação. Apesar de persistirem algumas dificuldades (dada a diversidade de questões, a falta de hábito do registro[179] e a descontinuidade de gestores), no Programa de 98 houve um número maior de fontes disponíveis.

Parte-se, então, para a **matriz B**:

Tanto a distância quanto o nível hierárquico dos partícipes, bem como o reduzido número de reuniões, foram apontados como a causa da pouca repercussão da **Comissão Nacional** no Programa de 93.

Com relação à **Comissão Gestora**, esta se localizou no Recife – portanto mais próxima da realidade da seca - e teve como presidente o superintendente da SUDENE . Entre julho de 98 e janeiro de 99, aconteceram quatro reuniões. Foram realizadas dezenas de reuniões temáticas (cestas, abastecimentos, frentes) das quais participaram, inclusive, ministros de Estado, mas que não eram reuniões da Comissão Gestora como um todo. Foram "voz comum" entre os entrevistados as referências ao grande número de reuniões e a agilidade nas decisões. O fato causador mencionado foi a força política delegada ao superintendente e seu perfil de articulador. Em 99, retoma o poder para Brasília, diminui o espaço político do superintendente e da SUDENE e diminuem os recursos. Uma leitura no item sobre os superintendentes, no Capítulo cinco, traz algumas luzes a essas mudanças.

Na composição de 98, esteve presente um maior número de entidades e organizações. Um dos formuladores relatou que uma das primeiras ações na montagem do Programa foi a elaboração de uma lista com todas as instituições que pudessem contribuir com o mesmo : "A concepção se fundamentou na articulação";"Só potencializa a ação se houver articulação".

Quanto à estrutura, foi na Comissão Gestora onde se deu o maior diferencial, tanto pelo nível hierárquico dos partícipes como na composição (destaque para a inclusão das ONGs e o aumento do número de representantes dos trabalhadores). Surgiram em 98 duas estruturas de apoio à Secretaria Executiva e à Secretaria de Comunicação.

[179] Sobre esta falta de registros, Garcia (2001, p.7) quando fala nas dificuldades de mostrar realizações positivas nas avaliações dadas às bases precárias decorrentes da "não obrigatoriedade do registro sistemático dos fatos relevantes ocorridos durante a implementação das ações integrantes do Programa"

Com relação à **competência** da Comissão Gestora, repetem-se as atribuições, acrescentando em 98 "acompanhar e avaliar" demonstrando uma maior preocupação com o uso dos recursos .

Nas **composições das comissões estaduais e municipais,** tirou-se do papel que o presidente seja respectivamente, o governador e o prefeito, podendo haver uma representação. A obrigatoriedade de o prefeito ser o presidente da Comissão em 93 foi tida por um dos entrevistados como "contraditória, com o objetivo principal do Programa de eliminar a ingerência". Apesar de no texto de 98 não constar tal obrigatoriedade, na realidade essa condição persistiu.

Com relação às comissões municipais, houve "uma tentativa formal em 93, porém inúmeras comissões não foram sequer formadas" . Em 93, estavam previstas na formulação, mas, de fato, não atuaram na implementação. Houve apenas a formalização da existência das comissões, porém a pesquisa, relatórios e os *stakeholders* indicam que na prática não houve, efetivamente, a ação das comissões municipais, ficando as ações, geralmente, para os órgãos de extensão: "Em 93 fazia a composição, mas quem atuava era a EMATER"; "Em 93, existia na lei, mas jogavam para a EMATER – pra que fazer se a gente sabe que a EMATER faz direito ?".

Em 98, houve a formação. Aconteceu algum avanço na participação, porém permaneceram casos de ingerência política, principalmente por parte dos prefeitos que "manipularam" as comissões. O maior ou menor grau de resultados dependeu do interesse e organização dos prefeitos.

Chega-se à **matriz C** na qual se percebe um maior número de diferenças. A começar pela natureza da atuação, que, em 1998, conta com ações de comunicação o que denota a preocupação com a transparência. A democratização da informação facilita o esclarecimento dos critérios e competências, o que dá ao cidadão melhores condições de se posicionar. Se a intenção real foi esta ou não, não caberá a este trabalho responder. No entanto, é incontestável a abertura de um canal bastante interessante para o exercício da cidadania.

Na ação **renda**, as frentes foram mais passíveis de inovações. Por ser uma atividade que vem passando por transformações desde os idos do DNOCS até nossos dias, é bastante criticada e visada.

Existia uma demanda enorme de necessidades no Semi-árido e uma possibilidade de uma maior participação da sociedade o que resultou em um campo fértil para uma série de

inovações (educação de jovens e adultos, frentes culturais, frentes ecológicas, capacitação por meio de ONGs) .

A abertura para **ações de educação e capacitação** revelou-se um grande diferencial, pois abriu perspectivas de diversas parcerias e a possibilidade de minorar dois graves problemas do Semi-árido: o analfabetismo e a baixa qualificação dos trabalhadores.

Essa abertura teve diversos **desdobramentos,** havendo relatos no Ceará, Pernambuco e Paraíba da continuidade das ações.

Não se sabe se, por ter um maior número de registros, em 98 detecta-se uma variação do valor dos **pagamentos das frentes.** Crê-se que derivada das tentativas de desmobilização e diminuição dos recursos alocados, enquanto em 93 parece ter sido um valor constante. Levando-se em conta a situação inflacionária reinante no Programa de 93 (relatada pelos entrevistados e pela pesquisa do IICA) e a equiparação feita com o salário mínimo vigente, tem-se a percepção de que o pagamento em 98 foi maior.

Registra-se a preocupação do técnico do BIRD, o australiano Ravallion, de que o valor pago nas frentes não superar, e concorrer, com os salários pagos nos momentos sem seca. Essa percepção se coaduna com a reclamação de alguns entrevistados a respeito da redução da produtividade e qualidade dos serviços executados pelos trabalhadores no pós-seca, o que vem a enfatizar a questão da contrapartida em trabalho.

O reclamo registrado com relação à **contrapartida estadual** em 93 não esteve presente em 98 – sendo exceção o Estado do Piauí. Os Estados, predominantemente, honraram a contrapartida estadual, tendo o Estado do Ceará participado com uma contrapartida maior, resultando num "salário" superior.

Outra ação de renda que esteve presente apenas em 98 foi o **crédito.** Trata-se de uma ação que encontrou uma enorme demanda, e a crítica se deu exatamente nesse sentido. O próprio representante do Banco do Nordeste falou na reunião que precedeu o *workshop* de Nebraska : "Embora esse grande alento não tenha sido suficiente para atender a todos " De fato, o volume de recursos não atendeu à demanda. Esse tema foi uma das principais reclamações anotadas no Disk Seca. Além disso alguns *stakeholders* questionaram os critérios com relação à acessibilidade do público-alvo.

No tópico **alimentação,** houve referências a respeito de 98, de uma maior preocupação na distribuição, qualidade, composição, utilização de fornecedores, controle a fim de atingir o público-alvo. Como foi ouvido muitas vezes nas entrevistas, está acontecendo um processo de evolução e amadurecimento.

Na ação **água**, além das ações mais tradicionais de carro-pipa e de trabalhos de manutenção de reservatórios executados pelas frentes, surgiu em 98 um programa específico, o **Prohidro- emergência**. Apesar das dificuldades em atingir as metas propostas, teve a articulação institucional como um diferencial bastante positivo. Os recursos vieram do MMA, o acompanhamento técnico do CPRM, a FUNASA preocupou-se com as questões hídricas relativas à saúde, CODEVASF, DNOCS, SUDENE e Estados constituíram uma busca de otimização das instituições com rebatimentos numa melhor cobertura setorial do Programa. Merece uma elaboração anterior às secas, a fim de se criar instrumentos que facilitem uma maior agilidade do processo.

Uma questão abordada pelos entrevistados foi a dificuldade da Comissão em preencher o formulário do Prohidro-emergência, resultando em entraves e atrasos causados pelo desconhecimento e conseqüente inadequação na descrição das demandas pelas comissões municipais, o que ressalta a necessidade de capacitação das mesmas.

Outra atividade nova que surgiu foi o **Água na Escola**. A idéia teve início com o resultado de uma pesquisa do MEC, que apontava um alto percentual de escolas rurais sem abastecimento de água. Teve rebatimentos na educação, saúde (viabilizou instalações sanitárias e área para preparo das merendas) e se desdobrou em um programa que funciona até a data presente.

Com relação à ação tradicional do **carro-pipa,** a diferença se deu no envolvimento, em 98, do Exército, visando evitar o uso dos veículos com fins eleitoreiros.

Várias ações de capacitação tiveram como temática a água. Desde as cartilhas de Pernambuco, que foram reproduzidas e distribuídas, aos trabalhos de capacitação das ONGs na construção de cisternas de placa , poço amazonas, maior divulgação dos princípios do BASE ZERO, enfim, foi propagada uma maior consciência no uso racional da água.

Um diferencial no Programa de 98 que trouxe impactos na transparência, *accountability*, controle, clareza de atribuições foi a **comunicação.** O disk-seca foi o início de um processo de se tomar conhecimento e fazer valer o direito do cidadão. Muitas vezes não eram propriamente denúncias, mas falta de entendimento. Enfim, foi aberto um canal direto e gratuito de comunicação onde o cidadão tinha acesso à informação atual e oficial sobre o programa. Outro destaque nesse processo foi a presença mais efetiva do Ministério Público, como tem ocorrido em outras áreas nos últimos anos, na apuração das denúncias.

As teleconferências levaram ministros, especialistas, gerentes a explicar detalhes das ações e propagar as ações que estavam tendo bons resultados. De acordo com alguns entrevistados, ela não chegou até o alistado. A percepção é que, mesmo com relação às

comissões municipais, não conseguiu a cobertura pretendida. Porém, é fato a abertura de mais um espaço em que os dirigentes "prestam contas", "dão satisfação" ao cidadão. A ressalva apontada por um representante dos trabalhadores foi a linguagem pouco acessível.

Outro instrumento de comunicação foi o manual. As atribuições ficaram mais claras, o que tende a minimizar os entraves e evitar a ingerência. . Colocou-se em um único documento a essência do programa.

O jornal que foi encaminhado às comissões municipais, além das informações mais recentes, objetivava divulgar bons resultados, com o fim de estimular as comissões. Os informes aos jornais de maior circulação, a *homepage* da SUDENE, foram fontes de consultas de membros de comissões estaduais, pesquisadores, técnicos, jornalistas, enfim, atenderam ao papel de ser fonte de informação única, atual e oficial.

As outras ações listadas na matriz C, desdobramentos, já foram explicitadas no Capítulo cinco. Cabe esclarecer que o PROCLIMA, XINGÓ, convênio SUDENE/PNUD (BRA 98/017) são programas que funcionam até o momento atual. Inclusive este Mestrado é resultado de um deles.

Uma percepção na análise das matrizes é o envolvimento em 98 de um grande número de instituições e entidades parceiras, fato que foi considerado positivo para a ampliação de possibilidades, mesmo cientes de uma maior complexidade na coordenação.

6.2 – Entrevistas

6.2.1 – TABULAÇÃO DAS ENTREVISTAS AOS STAKEHOLDERS

Tabela 6. 1 – Comparação feita pelos stakeholders entre os programas (1993 e 1998) de acordo com as características apresentadas

	1993		1998		N.D.		N.R.		TOTAL	
Características	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
Descentralização	0	**-**	23	***74***	4	***13***	4	***13***	31	***100***
Transparência	0	**-**	21	***68***	6	***19***	4	***13***	31	***100***
Controle	2	***6***	23	***74***	3	***10***	3	***10***	31	***100***
Participação Social	1	***3***	22	***71***	4	***13***	4	***13***	31	***100***
Resultados de mais longo prazo	2	***6***	16	***52***	4	***13***	9	***29***	31	***100***
Abrangência	11	***35***	9	***30***	1	***3***	10	***32***	31	***100***
Articulação Institucional	3	***10***	22	***71***	2	***6***	4	***13***	31	***100***
Prontidão na tomada de decisão	2	***6***	10	***32***	6	***20***	13	***42***	31	***100***

Fonte : entrevistas aos stakeholders

Notas:

N = n.º de entrevistados

ND = não houve diferença entre os programas

NR = não respondeu ou não sabe

Tabela 6. 2 – Opinião dos *stakeholders* de acordo com perguntas fechadas

	Pergunta 1		Pergunta 2		Pergunta 3	
	N	%	N	%	N	%
Sim	26	***84***	25	***81***	26	***84***
Não	5	***16***	2	***6***	4	***13***
N.S	0	**-**	0	**-**	0	**-**
N.R	0	**-**	4	***13***	1	***3***
TOTAL	31	***100***	31	***100***	31	***100***

Fonte : entrevistas aos stakeholders

Notas: Perguntas fechadas:

1 : Houve diferenças significativas entre a gestão do Programa de 1998 e a de 1993?

2 : Você consideraria estas mudanças como inovações no modo de administrar o Programa?

3 : Se ocorreram, as inovações melhoraram o PFCES 98 ?

NS = não sabe NR = não respondeu

6.2.2– Análise das entrevistas

Apesar de 84% responderem que ocorreram mudanças[180] entre os programas, foi comum se ouvir termos como "evolução", "amadurecimentos", "fez parte de um processo", e frases como : "A mudança teve início em 87 . Em 93 já se pretendia, mas em 98 foi mais efetivo". Essa percepção dos entrevistados é fortalecida quando a maioria responde que as mudanças ocorreram muito mais na implementação e resultados do que na formulação dos programas.

As mudanças foram percebidas entre os programas. Porém, como disse um dos *stakeholders,* este estudo seria muito mais fácil se a comparação ocorresse com um programa da década de 80, porque as diferenças seriam mais visíveis.

A diferença percebida foi que em 93 foi tentado, no desenho, na legislação, uma proposta de descentralização, maior participação da sociedade. Mas a efetivação disso só ocorreu em 98. Inclusive o aprimoramento do modelo, com a inclusão das ONGs, uma maior participação dos trabalhadores e a criação da estrutura de apoio de comunicação denotam tal diferença.

Seguem algumas das principais mudanças apontadas nas entrevistas que serviram de base para esta análise:

[180] A fim de tornar mais claro o por quê da busca por mudanças recorta-se um texto de Motta (1999,p.xv) :

> .."Na administração pública, as **pressões comunitárias** por mais e melhores serviços provocam revisões nas funções do Estado, e questionam-se tanto as formas de ação quanto a prórpia legitimidade das instituições. Na busca de qualidade e eficiência, as organizações se assemelham às empresas privadas (...) Hoje, gerenciar uma empresa ou serviço público é **gerenciar a mudança**"

Quadro 6.3 – As principais mudanças percebidas pelos stakeholders

"Maior poder do superintendente, o que resultou no maior poder do órgão coordenador-SUDENE recursos mais fáceis e a abertura de novas linhas de ação"

"Capacitação, maior participação da instância federal (ministérios) e acatamento de denúncias"

"Aprimoramento , comissão gestora mais próxima. , intenção diferente, velocidade de recursos"

"Houve diferença na mentalidade dos gestores. 93 - tradicional e 98- inovador"

"Maior participação de representantes dos trabalhadores, comunicação, administração do PROHIDRO, **vontade política"**

"Em 93, começaram **dentro do sentido clássico de alistamento** (barragem, aguada, estradas) e distribuição de alimentos, com certo predomínio de obras maiores. Em 98 inovaram: atividades educacionais e **houve predomínio de obras menores"**

"Maior abertura e fiscalização na participação na seca de 98. Uma maior consciência da necessidade de convivência e de ser permanente"

"Maior organização da sociedade, educação"

"Educação foi o salto qualitativo, elevou a alto estima. No Ceará 78% dos alistados conseguiram ser alfabetizados"

"Organização, consciência, educação/capacitação"

"Comissão municipal mais atuante"

"Descentralização do gerenciamento das obras para o Estado mais efetiva"

"Programação ampliada, estrutura quase igual"

"Educação, convivência, tecnologia, consciência"

"(a) Programa de Poços;(b) Educação e Capacitação; e (c) Sistema de controle social, com Comissões Municipais e Telefones 0800."

"Ação mais coordenada; Envolvimento da sociedade local; Ação de recursos hídricos-prioridade"

- "Mais organismos do governo federal envolvidos
- Mais envolvimento dos gestores locais (mais responsabilidade e participação)
- Compromisso com usuário direto foi maior"

"Em 93, não ficou nada; em 98 : cisternas, poços artesianos, poços amazonas, dessalinizador, chafariz"

"Melhorou a apuração denúncias, foi mais transparente, melhor a orientação . Cursos para as comissões, maior controle, Participação da sociedade,Barragem subterrânea,Tijolos,Barragem seca,Cesta,Incentivou o saneamento,Construção de casas em mutirão"

"98 está longe se representar a neutralização das ingerências políticas. Houve um AVANÇO, mas não como foi propagado".

Como foi visto no Capítulo dois, diante do crescente interesse na Administração por inovações, e as diversas citações encontradas afirmando ser o PFCES-98 inovador, tentou-se identificar se houve inovações e quais seriam. Para tanto, se fez uso da percepção dos *stakeholders.*

Cerca de 81% dos entrevistados consideraram as mudanças como inovações no modo de administrar os programas. Portanto, concordaram com a perspectiva dos diversos textos de que se tratou de um programa inovador. E 84% deles responderam que as inovações melhoraram o Programa, o que corrobora a percepção de Paulo Roberto Motta [181] de que inovações são sempre para a melhoria.

A maioria dos entrevistados (74%) destacou como inovação as ações de inclusão de educação e capacitação (nesse item também constam algumas ações referentes a tecnologias e noções de racionalizar o uso da água : cisternas de placa, poço amazonas e as cartilhas de Pernambuco).

Em seguida, as atividades de comunicação (32%) (manual, disk-seca, teleconferências) e as ações de conotação hídrica (10%) (PROHIDRO EMERGÊNCIA, ÁGUA NA ESCOLA).

Partindo dessa percepção dos entrevistados, seguir-se-á para a análise das características, para se ter uma idéia em que direção tais inovações conduziram o programa rumo a essa melhoria percebida. Para tanto, serão utilizadas as características "desejáveis", aquelas que viriam a favorecer um melhor desempenho dos programas

Em sete, das oito características, os *stakeholders* consideraram o PFCES melhor do que o de 93. A exceção se deu quanto à **abrangência**, pois é fato que a área e a população atendida foram maiores em 93. Porém, algumas observações foram feitas (de forma mais enfática, por um representante dos trabalhadores) nas entrevistas a respeito de um maior impacto , maior capilaridade, atendimento de beneficiários indiretos pelos resultados do programa de 98. Foi enaltecida a prioridade das demandas locais , tendo destaque a importância de pequenas obras.

Das sete características apontadas em favor de 98, duas tiveram uma situação menos privilegiada, sejam "**Prontidão na tomada de decisão**" (32%) e "**Resultados de mais longo prazo**" (52%). Pelos comentários dos entrevistados percebe-se que a

[181] "A maioria das inovações **melhora** a qualidade de produtos e serviços, atrai e acena com a possibilidade de maior universalização do bem-estar. Grandes investimentos na produção de tecnologias e de novas formas de gestão trazem esperança e sonhos de uma vida mais confortável" (MOTTA,1999, p. x)

insatisfação com relação à **tomada de decisão** se dá principalmente com relação ao início do programa:

> "Só se ataca o problema quando os níveis de tensão social se apresentam com características incontroláveis, pondo em risco a estabilidade política e econômica da "elite" que se encontra no poder";
>
> "Em nenhuma seca se começam as ações do programa no momento em que devia começar . Infelizmente, elas só existem quando há um quadro de esgotamento ";
>
> "Todos os Estados reclamaram em 98 para iniciar o processo, está amadurecendo, melhorando".

Estas citações fazem lembrar as palavras de Whilhite : "Em sua maioria, os governos continuam considerando a seca de forma reativa em vez de pró-ativa" (WHILHITE,1999,p.84) . E de Maia Gomes citando a Lei de Hirschman (no capítulo um deste trabalho, p.48).

As falas porém afirmam que houve maior agilidade na tomada de decisão na implementação em relação a 93 : "Aspecto operacional, mais ágil, maior apoio político"; "98 mais ágil, respostas mais rápidas".

Quanto à característica "**resultados de longo prazo**", crê-se que a percepção dos *stakeholders* se restrinja ao tradicional, o que fez com que apenas alguns percebessem na educação e capacitação e na realização de pequenas obras a visão do longo prazo. Porém, a constante afirmação do desdobramento de programas a partir da seca de 98 faz com que se suponha que houve resultados de longo prazo em 98. Acredita-se também que a descontinuidade das gestões durante o PFCES trouxe rebatimentos negativos quanto à percepção da agilidade e dos resultados de longo prazo.

As últimas cinco características tiveram uma situação bastante privilegiada em 98 com relação a 93. Estando a **descentralização** (74%) e o **controle** (74%) com valores maiores que as demais. Com relação à descentralização e transparência nenhum dos entrevistados apontou para o PFTP-93. Outras características que mereceram destaques: **participação social** (71%), **articulação institucional** (71%) e **transparência** (68%) colocadas a todo momento nas entrevistas como diferencial e imprescindível para melhores resultados desses programas.

Far-se-á alguns breves comentários sobre algumas das características.

Quanto à **descentralização**, com relação à estrutura , não houve grandes mudanças na teoria, na legislação. As grandes mudanças se deram na real efetivação do que estava proposto no Programa de 98. Em 93, se pretendeu ampliar a experiência do Ceará regionalmente, colocou-se no papel , mas na realidade houve grande dificuldade de

implementá-la. Dada a falta de preparo e cultura dos envolvidos. A única mudança estrutural mais marcante se deu na comissão nacional dos programas. Algumas observações feitas pelos entrevistados:

> "Em 98, com a constituição das comissões, levou a decisão para o local"
> "Em 93 fazia a composição, mas quem atuava era EMATER"
> "No Programa de 98 foi uma **descentralização mais organizada** – a organização **dizia o que fazer**"

Em 93 estava se iniciando o processo de descentralização deflagrado pela Constituição de 88 com os prefeitos recém-eleitos em 92. Portanto a percepção de aprendizado, amadurecimento também é verdadeira quando se pensa no processo de descentralização na administração pública brasileira e conseqüentemente nos programas estudados.

A maioria percebeu uma maior **participação da comunidade** no programa de 98. A tentativa de melhor atender as demandas comunitárias se fez presente. Ainda se fizeram presentes algumas dificuldades de uma real representatividade da comissão, visto que ainda persistem sinais de centralização por parte dos prefeitos, o que fez com que os resultados alcançados dependessem muito da organização e concientização do papel da comissão. Houve algum avanço na noção de co-gestão, na mudança do assistencialismo[182] para uma ciência da responsabilidade no processo, garantindo uma contrapartida mais efetiva do que a de 93. Porém, todos destacaram a necessidade de capacitar a comissão (entidade representativa da comunidade) para uma melhor atuação, de modo que se alcancem melhores resultados.

Muitas foram as citações a respeito de um maior **controle** em 1998 :

- "Em 98 maior controle social"
- "Ministério Público,comissões, Asa Branca[183] e Disk seca
- "Em 98 o prefeito de Caldas Brandão-PB não pagou as frentes por dois meses e teve seu mandato cassado".
- "Existiu o **auto-controle"**
- "Filtro do controle foi o Diskdenúncia (diskseca) e as ações encaminhadas ao Ministério Público, houve reparos"
- **"Controle recursos** tudo era em parceria e exigia contrapartida"
- **"Controle social** através das comissões (nível local)"
- "93 foi acompanhado, mas houve ingerência política grande em 93"

[182] Segundo um dos entrevistados : "o assistencialismo também funcionava com as prefeituras; persistia a idéia de que quem gritava mais , ganhava mais..."
[183] O Asa Branca foi um sistema de monitoramento montado com os agentes de desenvolvimento do BNB e coordenado pelo Ministério do Planejamento.

O controle e a transparência foram conseqüência de uma mudança da sociedade e dos instrumentos montados, destacadamente os de comunicação. A democratização da informação foi apontada como um dos fatores que contribui para a diminuição da ingerência :

- O nível de informação da comissão era muito maior em 98
- 98 – ação consciente dos gestores,de transparência e geração de controle social
- 98 – exigência foi maior, segmentos sociais mais organizados (houve menos ingerência política)

Uma característica tida como forte no programa foi a articulação institucional , de acordo com um dos entrevistados esta se deu " em virtude do prestígio, capacidade e da preocupação político eleitoral do presidente (necessidade de dar resposta) ";"a concepção do programa se fundamentou na articulação institucional ". Percebe-se no grande número de entidades envolvidas sejam nas ações de educação capacitação, seja no Prohidroemergência, ou no Xingó, que a articulação foi um dos pontos destacados no Programa de 1998.

Findam-se as análises em separado das matrizes e das entrevistas passando-se ao cruzamento das análises que se constituirá nas conclusões deste trabalho.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

CONCLUSÕES

Seguem-se as conclusões resultantes do cruzamento das duas análises.

Percebe-se pela análise das matrizes e pelas falas dos *stakeholders* que houve diferenças/mudanças entre os modelos dos programas , aconteceu uma evolução de 1993 para 1998. E ainda que estas mudanças foram tidas como inovações que melhoraram o programa de 98. Foram destacadas as inovações:

- de inclusão de atividades de educação e capacitação – alfabetização de jovens e adultos, capacitação por meio das ONGs (destaque para as cisternas), frentes culturais;
- de criação de instrumentos de comunicação – disk seca, manual, teleconferências ; e
- ações específicas de cunho hídrico que priorizaram o uso adequado da água e a articulação institucional – prohidro emergência, água na escola.

Essas diferenças tiveram desdobramentos nas características "desejáveis" estando o programa de 1998 em situação de vantagem, tendo destaque: descentralização, controle, participação, articulação institucional e transparência.

Com relação à estrutura, a mudança foi menor. Nota-se que existe uma semelhança, porém a efetividade das estruturas foi maior em 98, a começar pela Comissão Gestora que, estando mais próxima e reunindo-se mais vezes, favoreceu uma boa articulação institucional e uma maior agilidade na tomada de decisões.

As comissões estaduais e municipais também foram mais efetivas. Houve uma maior contrapartida dos Estados, o que foi problema em 93. E as comissões municipais , de fato, foram instituídas. Foi voz comum que em 93 a grande maioria não funcionou e muitas das atividades atribuídas a estas foram exercidas por um órgão estadual, notadamente a EMATER. A percepção de mudanças é muito mais visível nos tipos de ações em que ocorreu uma clara "abertura do leque de possibilidades". Essa abertura se deu no sentido de atender às muitas demandas da população e de otimizar as experiências já existentes. Isso aconteceu desde a expansão do PRODEA, a parceria com a Comunidade Solidária, aproveitando o Programa de Alfabetização Solidária; assim como na parceria com os Estados onde se propagaram as cartilhas já adotadas pela Secretaria de Agricultura do Estado de Pernambuco e também com uma série de ONGs nordestinas que já desenvolviam trabalhos que convergiam para a convivência e sustentabilidade. Acrescenta-se ainda o SENAR , instituição que vem ministrando cursos de capacitação na zona rural.

Os *stakholders* também destacam a diferença na organização. Infere-se que essa percepção advém da ênfase dada à comunicação no Programa de 98, com uma maior clareza das atribuições, assim como na prioridade dada ao tema seca, o que facilitou a alocação de recursos e a agilidade na tomada de decisão.

A mudança do enfoque conceitual de resistência para convivência [194] vem acontecendo ao longo da década estudada. Porém, no Programa de 98 o termo convivência se faz mais claro e presente. A preocupação em sair do assistencialismo em busca de resultados permanentes também foi citada

Foi observada pelos entrevistados uma mudança de postura dos gestores que demonstrava uma maior preocupação com a utilização dos recursos "gestor tradicional ---- gestor moderno (98)" .

O perfil articulador e de liderança do presidente da Comissão Gestora foi mencionado como grande fator indutor das diferenças entre os programas.

Resta a dúvida : até que ponto tais mudanças se deram por opções de gerenciamento ou foram conseqüência do processo de mudanças pelo qual passa a sociedade brasileira no qual estão inseridos temas como democracia e cidadania ?

[194] No final da década de 50, veio a mudança de combate para resistência -GTDN , mesmo assim, o nome dos programas não mudou, como não mudou até 98 : Programa Federal de **Combate** aos efeitos da seca ....

Com relação à influência da Reforma do Estado e à "pregação" da administração gerencial que teve lugar nesta década (iniciou-se em 95), cabem algumas considerações. Era de esperar, diante do contexto político favorável e de uma maior absorção pela máquina pública brasileira do que seja a administração gerencial, que o PFCES 98 , em suas diferenças com o de 93, estivesse mais próximo das recomendações adotadas . A contaminação dessas tendências foi , nesse caso específico, bastante benéfica no sentido de uma maior democratização da implementação do Programa. Porém , os conceitos patrimonialistas persistem. Isso se faz presente no constante e denunciado uso da máquina para favorecimento político das oligarquias. Entretanto, foram inegáveis os avanços. Em cidades como Monteiro e Pão-de-Açúcar , a liderança política, individualmente, ou a comissão fez a diferença e pôde sair dessa seca com certo destaque nos resultados, inclusive com benefícios de mais longo prazo.

O texto de Maria das Graças Rua (1997), já citado no Capítulo dois, faz perceber que os resquícios do patrimonialismo e da burocracia convivendo com iniciativas da administração gerencial é uma constante na Administração Pública brasileira e não uma peculiaridade dos programas emergenciais .

As considerações apresentadas por Judith Tendler (1999) no seu trabalho sobre os mitos da reforma do Estado parecem bastante adequadas para pôr mais luz nesta análise. Porque, o que ela descreveu sobre o Ceará a respeito da liderança, do poder central dando condições a uma participação mais efetiva, o governo apresentando inovações e flexibilidade é bastante semelhante ao que aconteceu no Programa de 1998.

De acordo com o que foi visto no Capítulo um a grande variável de um programa / de uma política de seca é a vulnerabilidade. De que modo diminuir a vulnerabilidade das populações residentes no Semi-árido ao fenômeno da seca ? O que se tem nos programas emergenciais é o atendimento das necessidades urgentes da população atingida. Como melhor atender às necessidades dessa população no momento da crise ? Além da prioridade e qualidade dos serviços executados, a resposta está na inovação apontada com grande destaque pelos *stakeholders* .

Os entrevistados elegeram como principal inovação do Programa de 1998 a forma de ocupação das frentes de trabalho. Foi destacado por todos a importância e o impacto da introdução da educação e capacitação nas frentes. Apesar do tempo reduzido,

existiu um impacto significativo (na visão dos *stakeholders* - bastante destacada pelo representante dos trabalhadores) que gerou desdobramentos, fazendo com que programas de educação e capacitação tenham sido montados ou fortalecidos a partir dos resultados do Programa de 98. Essa percepção dos entrevistados foi corroborada nos textos da pesquisa da FADE (1999) e de Maia Gomes (2000)

Os *stakeholders* justificaram seu destaque para tal inovação devido a uma maior conscientização da necessidade de ações duradouras, permanentes, sustentáveis e no alcance de alguns instrumentos que facilitem a convivência da população com a realidade local.

Com os resultados apresentados na pesquisa da FADE/SUDENE/UFPE (1999), que mostra não só o fato de 89% dos alistados em 98 serem analfabetos[195] formais, mas também a conseqüência disso na capacidade de absorção de tecnologias, pode-se perceber a importância dessa inovação.

As vantagens comparativas do passado, que favoreciam as regiões detentoras de recursos naturais, eram adversas ao Semi-árido nordestino. As vantagens comparativas atuais, que valorizam o conhecimento, aparentemente colocariam o Semi-árido em situação menos difícil. Porém, diante das taxas de analfabetismo apresentadas pela região, faz-se necessário um investimento, uma estratégia, que necessita da intervenção governamental. Apesar do discurso neoliberal, essa realidade ainda necessita da intervenção estatal. O Estado mínimo não dá conta das demandas da população residente no Semi-árido.

Outro fator preocupante é o tempo, uma vez que este, na era da globalização, tornou-se ainda mais "volátil" e dá a sensação de se estar "perdendo o trem". Espera-se que citações como esta não fiquem apenas no papel ou se restrinjam a anos de eleição :

> "As saídas definitivas para os problemas da seca nordestina passam necessariamente pela educação, capacitação e cidadania. Não haverá convivência aceitável com as adversidades naturais e eliminação de estruturas injustas que ainda persistem na região se não houver organização e qualificação dos indivíduos"

[195] Quando já se fala em "analfabites", nós ainda temos que tratar de analfabetos. Em uma reportagem na NET (29/05/2001, canal 17) sobre "ICT – Informação, Ciência e Tecnologia e o *apartheid* digital", onde foi entrevistado o diretor da Net Aid (PNUD) David Morrison, colocou- se a educação, a todo momento, como um pré-requisito para o acesso ao mundo digital.

O Brasil está numa democracia recente e num processo de reforma de Estado. Estes dois fatos fazem com que analisemos o PFCES com fins de aprendizado, uma vez que nenhum paradigma está firmado. Nesta nova era, estão, a maioria, em construção. Portanto, este trabalho se propôs a uma análise em busca de alternativas, possíveis soluções. Conclui-se com a sensação de que muito ainda tem que ser feito, e que os desafios se renovam. Espera-se que se tenha dado uma contribuição no sentido de um maior entendimento dos programas de combate aos efeitos da seca, mostrado alguns caminhos de como melhorar o desempenho e expondo as influências dos acontecimentos recentes sobre os seculares e problemáticos programas emergenciais.

Por fim, deixa-se o ciclo "hidro-ilógico" da seca, apresentado por Wilhite nas palestras, para futuras reflexões :

Figura 6.1 – O ciclo hidro-ilógico das secas

E ainda esta preocupação presente no relatório do Cel.Orlando Ramagem:

> "Terminadas as eleições, eis que temos outro aspecto a registrar. Referimo-nos ao desinteresse do político pelo flagelado. (....) E , enquanto isso se passa, o problema se agrava, a seca continua e o flagelado entregue à própria sorte (...)" (RAMAGEM,1961, p.82)

SUGESTÕES

1. A elaboração de um plano emergencial (para o atendimento às demandas da crise) baseado nas experiências e idéias surgidas em 98. Havendo um tempo anterior ao da emergência vigente para que os formuladores planejem, amadureçam, elaborem melhor estas alternativas e os instrumentos para facilitar sua implementação.

2. A formação de comissões permanentes, e que estas sejam capacitadas a fim de que possam arcar da melhor forma possível dessa gestão participativa que vem sendo proposta desde 93. Não apenas com relação ao domínio dos instrumentos existentes, como também com relação à representatividade e responsabilidade dos partícipes da comissão.

3. Que este plano emergencial esteja contido dentro de um Plano Nacional de longo prazo **.** Poderia ser feito, a exemplo da Austrália e dos EUA, uma Política Nacional para a ocorrência das secas. Ou, devido a situação vigente no Semi-árido brasileiro, uma Política Nacional de Combate à Pobreza que contemplasse às peculiaridades do espaço de incidência das secas. Havendo uma prioridade no sentido de reverter a situação, de modo que os programas e instituições estivessem envolvidos independente da ocorrência da seca.

4. A catalogação das experiências exitosas, das idéias surgidas, a fim de formar um banco de dados que esteja disponível às comissões municipais, de modo a alavancar um processo inovador ,com grande capilaridade, na região como um todo.

5. Manutenção e ampliação dos instrumentos de monitoramento climático com uma maior divulgação das informações de modo a facilitar o entendimento da evolução do fenômeno e as tomadas de decisão.

6. Identificação e diagnosticação de experiência exitosas no Semi-árido na busca de características indutoras de desenvolvimento.

7. Elaboração de alguns instrumentos para a melhoria do desempenho dos programas emergenciais:
   - indicadores de monitoramento e avaliação de programas emergenciais;
   - critérios mais específicos de elegibilidade para o público-alvo;
   - critérios mais elaborados para a área de abrangência;
   - elaboração de um sistema de alerta para o início da deflagração do programa emergencial;
   - montagem de instrumentos de comunicação de modo a garantir a transparência, clareza e controle das ações.

REFERÊNCIAS

ABEGÃO. Luís Henrique. Elaboração de Projetos Sociais: o planejamento para solucionar problemas. **Cadernos da Oficina Social 6 :** construindo cidadania em comunidade de baixa renda : da idéias à ação. Rio de Janeiro: Oficina social, Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania, 2001 . p. 43-60.

ANDRADE, Manuel. Correia de. Análise do Semi-árido Nordestino e a visão da seca. In: BACELAR, T; DUARTE, Renato; GUIMARÃES, L e GOMES, E. (Org.) **GTDN da proposta à realidade :** ensaios sobre a questão regional. Recife:Universitária,1994.

ANDRADE, Manuel Correia de **. A problemática da seca**. Recife : Líber Gráfica e Editora,1999.

AB'SABER, Aziz. .Sertões e Sertanejos: uma geografia humana sofrida .**Estudos Avançados {da} Universidade de São Paulo**. :. Dossiê Nordeste seco. São Paulo , v. 13, n. 36, 1999.

BID. Resumo da situação econômica na América Latina. In: BID. **Relatório Anual do Banco Interamericano de desenvolvimento**. Washington: BID,2000;

BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian e WISNER, Ben. El desafio de los desastres y nuestro enfoque In : BLAIKIE, Piers, CANNON, Terry, Davis, Ian e WISNER, Ben (eds.) **Vulnerabilidade** : El entorno social, político y económico de los desastres**.** Colombia : LA RED; ITDG,1996 .

BNB; DNOCS; SUDENE; Governo do Ceará. **I Seminário Regional de Planejamento e Gerenciamento de secas** Relatório Síntese **.** Fortaleza,: BNB, 1991. 72p.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado-** Brasília:,1995.

BRASIL. Lei nº 8.651, de 28 de ABRIL de 1993 Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 abr. 1993. Disponível em :< www.senado.gov.br/services/NJUR.> Acesso : em 27 mar. 2001.

CALMON, Katya. A avaliação de Programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. **Planejamento e Políticas Públicas ,** Brasília, n.19, jun.1999.

CAMPOS, José Nilson Bezerra. Vulnerabilidades hidrológicas do semi-árido às secas **Planejamento e Políticas Públicas** Brasília, n. 16., 1997.

CARVALHO, Otamar de et al. **Plano Integrado Para O Combate Preventivo Aos Efeitos Das Secas No Nordeste**. Brasília: Ministério do Interior, 1973.

CARVALHO, Otamar de. **A Economia Política Do Nordeste.** Rio De Janeiro: Campus; Brasília: ABID – Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, 1988. P 253-569.

CARVALHO, Otamar de (Coord.).**Variabilidade Climática e Planejamento d a Ação Governamental no Nordeste Semi-Árido-** Avaliação da Seca de 1993 . Brasília : SEPLAN-PR; IICA, 1994. 236 p.

CARVALHO, Otamar de. **Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Regional.** Brasília: SEPLAN/PR,1994.

CARVALHO, Otamar de**. Desafios do Semi-árido-** texto preparado a pedido da SUDENE. Brasília, 2000 (não publicado.) ;

CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarollo. **Uma nueva Gestión Pública para América Latina**. out, 1998. Disponível na Internet < www.clad.org.ve/gespub.html>; Acesso em: : 12 set. 2001.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais.** Petrópolis,RJ: Vozes,1994. 312 p.

COMITÊ DAS REGIÕES. "Relatório da Comissão sobre a revisão intermediária – Programas dos objectivos nº 1 e nº 6 (1994-99) – Desenvolver uma cultura da gestão através da avaliação : Rumo a melhores práticas" (COM(98) 782 final) Bruxelas : 3 de maio de 2000 Disponível em <http://www.cor.eu.int/presentation/down/avis_33plen/389-99/cdr389-1999_fin_ac_pt.doc >.Acesso em : 12 dez. 2000.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA; SEBRAE; SUDENE. **Artesanato e Geração de Renda**. Brasília, 1999.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA; SUDENE; UNESCO; CETRA; FADE. **Seca – Capacitação e Geração de Renda;** Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca**.** Brasília, 1998.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA; SUDENE; UNESCO. **SECA** - Capacitação e geração de renda – Programa Federal de Combate aos efeitos da Seca. Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, 1999. 79p.

CUNHA,Euclides. **Os Sertões**.-Campanha de Canudos.35.ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves ,1991.

DEBÊNTURES. In : Dicionário Aurélio eletrônico - Século XXI, versão 3,0 nov. 1999. 1 CD-ROM.

DUARTE, Renato. A seca no Nordeste: de desastre a calamidade pública In :LIMA, Policarpo (Org.) **Economia e Região ; Nordeste e Economia regional** – ensaios. Recife, Universitária,1999.

DUARTE, Renato Santos. As Secas no Nordeste: recorrência climática e descontinuidade na ação pública. **CADERNO CRH**, Salvador, n.32, p. 233-256. jan/jun . 2000

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação** ; tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira. Brasília: Editora Universidade de Brasília. ENAP, 1999.

FORUM NORDESTE. **Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Nordeste Semi- árido Brasileiro –** propostas da sociedade civil. Recife: CONTAG, ASSOCENE,1993.40p.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental **Texto para Discussão** Brasília, n. 776, jan. 2001 . Disponível em: < www.ipea.gov.br/pub/td/td.html>. Acesso em: 4 abr..2001.

GOMES, Gustavo Maia. **Os novos Sertões.** Recife, abril 2001.(Versão preliminar) No âmbito do convênio IPEA/SUDENE.

GOMES, Gustavo Maia. **Velhas Secas em Novos Sertões** – Continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos. Brasília, 2000 (Versão preliminar) Trabalho executado no âmbito do convênio de cooperação técnica IPEA-SUDENE..

GOMES, Luciana de M. Researching Privatization: some about Public Policy Evaluation. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 2000 , Florianópolis.**Anais...**Florianópolis: 2000. 1 CD-ROM.

HIRSCHMAN, Albert **O problema do Nordeste no Brasil.**{S.l.: s.n.} ,{1961?}. 133 p. Mimeografado.

JORNAL DA FETAPE. **Seca no Nordeste** : a luta por políticas públicas de convivência com o Semi-árido.. Recife: FETAPE, . 2000. Edição especial.

LAVELL, Allan. La gestión de los desastres: hipótesis, concepto y teoría. In: LAVELL, Allan e FRANCO, Eduardo, Eds**. Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina**: en busca del paradigma perdido**.** Lima: LA RED: FLACSO: ITDG – Peru, 1996. 520 p.

LAVELL, Allan e FRANCO, Eduardo, Eds**. Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina**: en busca del paradigma perdido**.** Lima: LA RED: FLACSO: ITDG – Peru, 1996. 520 p.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In : BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos ; GRASU , Nuria Cunill (Org.) **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1999. 387-403 p.

MAGALHÃES, A. R. (Org.).**Respostas Governamentais às secas :** a experiência de 1987 no Nordeste. Fortaleza, Imprensa Oficial do Ceará,1991 231p.

MAGALHÃES, Antonio Rocha .**Socioeconomic Impacts of Climate Variations and Policy** Responses in Brasil. Brasília: Esquel Brazil Foundation,1992, 155 p.

MARINHO, Alexandre e FAÇANHA, Luis Otavio. Programas Sociais: Efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. **Texto para Discussão** Brasília, n. 787, abr.. 2001 . Disponível em: < www.ipea.gov.br/pub/td/td.html>. Acesso em : 4 ago. 2001

MELO, Marcus André. A implementação de políticas públicas: um processo não linear conformado por "elos críticos de decisão".In: NEPP/PAGS .**Modelos de Avaliação de Programas Sociais Prioritários.** Relatório Final.Campinas, 1999. (Não publicado.)

MELO, Marcus André. Políticas Públicas em Estados Democráticos e Federativos : condições institucionais da Implementação. In NEPP/PAGS.**Modelos de Avaliação de Programas Sociais Prioritários.** Relatório Final. Campinas,1999. (Não publicado.)

MIR/SUDENE. **Programas Frentes Produtivas de Trabalho -** Relatório de Avaliação. Recife, SUDENE, dez.,1994 . 18 p.(Não publicado).

MIN / SEC. DE DEF. CIVIL . **Manual para Decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública** . Brasília : Imprensa Nacional, 1999. 41 p.

MIRANDA, Ricardo Nunes de . Avaliação do Projeto Sertanejo. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, (21) 2: 193-224, abr/jun,1990,p 195.;

MIRANDA, Carlos; GUIMARÃES NETO, Leonardo; BUARQUE, Sérgio e ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Planejando o Desenvolvimento Sustentável –** a experiência recente do Nordeste do Brasil. Brasília: IICA, {1999?}.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação Organizacional:**a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MPO; SUDENE; COORD. REG. DE DEF. CIVIL. **Relatório sobre o Programa Frentes Produtivas de Trabalho**. Recife: SUDENE, dezembro,1995

NDRA – Natural Disaster Relief Arrangement Guidelines. **A guide to the Natural Disaster Relief Arrangements (NDRA) for the Northern Territory**. Australian,,May,2000.Disponível em: <www.nt.gov.au/ntt/miscella/Guide-may2000pdf.> Acesso em 21 jun.2000.

OECD/PUMA/PAC. **Improving Evaluation Practices –** Best Practice Guidelines for Evaluation and Packgroung Paper.Local . OECD, jan,1999. 45 p.Disponível em : <www. oecd.org/puma/>. Acesso em : 12 dez. 2000.

OLIVEIRA, Sylvio Péricles de Barros . **Estudo dos Processos de Salinização das águas subterrâneas dos poços do cristalino do Nordeste.** 1998, Tese (Doutorado em Geociências e Meio Ambiente) – Universidade Estadual Paulista- UNESP, Rio Claro .151 p.

OSBORNE, David ; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo** : como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1997.

PACHECO, Regina S. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática. In : SEMINÁRIO A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA : POSSIBILIDADES E OBSTÁCULOS.Recife, FJN, 1998. Disponível em : www.fundaj.gov.br > Consulta em :23 maio 2001.

PNUD; IPEA; FJP; IBGE. **Desenvolvimento Humano no Brasil e Condições de Vida:** Indicadores Brasileiros Brasília:,1998.

RAMAGEM, Orlando. **Relatório Ramagem** (Relatório elaborado a pedido do presidente Juscelino Kubitschek sobre a seca de 1958) . {S.l.: :s.n.} ,{1961?}.

RAVALLION, Martin **(Mravallion@worldbank.com). Drought Relief in NE Brazil**: Draft Contribution to your Report. 9 out. 1998. Enviado às 17h 11min. Mensagem para: André Siqueira – Coordenador da Coordenação de Cooperação Internacional da SUDENE (ascandré@sudene.gov.br)

RAVALLION, Martin **(**Mravallion@worldbank.com). **Re: Drought.** 21 Jun. 2000. Enviado às 21h 28 min. Mensagem para Sylvia Sabino (ssabino@sudene.gov.br).

REZENDE, Flávio**.** Os leviatãs estão fora de lugar**. Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.. 39, n. 2, 1996, p 195-211.

REVISTA ECONÔMICA DO NORDESTE - REN. **Nordeste** : do GTDN aos desafios da globalização.., Fortaleza:, BANCO DO NORDESTE/ETENE, v..28, n. 4, out/dez 1997. Edição especial.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown .O enfoque do controle da administração pública no Brasil deve ser a dicotomia entre avaliação de desempenho ou controle da legalidade In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 2000 , Florianópolis..**Anais...**Florianópolis,2000. ADP 326 . 1 CD-ROM.

ROCHE, Chris. **Avaliação de Impacto dos trabalhos de ONGs**: Aprendendo a valorizar as mudanças. São Paulo, Cortez, 2000. 33-230 p.

RUA, Maria das Graças.Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças e CARVALHO, Maria Izabel Valadão de (Org..) **O estudo da política** : estudos selecionados. {S.l. : s.n} Paralelo 15. {199-?}p.231-261.

RUA, Maria das Graças.Princípios de Administração Gerencial para o Setor Público. In: ENAP- SEMTEC. **Administração Gerencial para um Novo Estado** – Cursos ENAP, Brasília,1997.

SAHA, Suranjit Kumar. Globalization, local development an democratic participation. In: UFPE/SUDENE/PNUD. **Fórum de Desenvolvimento do MPA NE** – Sessão I : "Globalização, Desenvolvimento Local e Participação Democrática".Recife, 2001.22 p.

SAHA, Suranjit Kumar. Theorizing globalization and sustainable development. In : UFPE/SUDENE/PNU. **Fórum de Desenvolvimento do MPA NE** - Sessão I . "Globalização, Desenvolvimento Local e Participação Democrática Recife,2001,21p.

SANDRONI, Paulo (Org.) **Dicionário de Economia.** 2.ed. São Paulo: BEST SELLER,1989, 331p.

SANTANA, Jorge; SILVA, Georges Pellerin da. Questões Institucionais do Nordeste. In: SICSU, Abraham et allii. **O GTDN**: **da proposta à realidade** ; ensaios sobre a questão regional. Recife: Ed. Universitária da UFPE,1994 . p.73-85.

SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. Desafios para a implementação de Políticas de combate à Pobreza: O que ensina a experiência latino-americana**.** In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 2001 , Campinas / SP. **Anais...**Campinas,2001. POP 649. 1 CD-ROM;

SICSU, Abraham et al. **O GTDN**: **da proposta à realidade** ; ensaios sobre a questão regional. Recife: Ed. Universitária da UFPE,1994 . 238 p.

SILVA, José Graziano. O fim do êxodo rural ? **Globo Rural** . São Paulo , ano 16, n. 186, p 57-58, abr., 2001 .

SKINNER, Brian J. ; PORTER, Stephen C. **The dynamic earth :** an introduction to physical geology. New York : John Wiley, 1989. 541 p.

SUDENE. **Legislação Básica.** Recife, 1979. p. 27- 39.

SUDENE.**Manual das Comissões Municipais.** Recife,1998.

SUDENE. **Educação e Capacitação.** Recife, setembro de 1999.

SUDENE. **A seca e as ações do Governo Federal no Nordeste do Brasil**- Pronunciamento do Superintendente Professor Marcos Formiga na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara de Deputados. Brasília, dez.,1999 (Não publicado)

SUDENE. **AS SECAS NO NORDESTE DO BRASIL**- Estudo de Caso solicitado pela UNESCO para subsidiar a Elaboração de Kit de Material Didático sobre Meio Ambiente, em nível mundial, destinado a Professores de Países Afetados por Secas e Desertificação.Recife, SUDENE, fev de 2000 (não publicado).

SUDENE. **Contribuição ao Relatório Nacional para a Convenção da Conferência das Partes sobre Desertificação e Seca**. Recife: SUDENE, 2000 (Não publicado**).**

SUDENE. **Programa Permanente de Convivência com a Seca.** Recife, maio 2000. 46 p. (Versão preliminar).

SUDENE **Seca 1998 / 2000** – Relatório das Ações Desenvolvidas pelo Governo Federal na Área de Atuação da Sudene.Recife, março 2001. 205 p.(Versão preliminar)

SUDENE; ASSOCENE; REDECAP. **Construindo Novas Articulações para conviver com o Semi-árido**-Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca. Recife: SUDENE, 1998.

SUDENE; COORD. REG. DEF. CIVIL.**A seca Nordestina** – medidas emergenciais do governo federal. Recife,1996. 17 p.

SUDENE; FADE; UFPE. **A Seca de 1998;** efeitos sobre a produção agrícola , emprego e produto. Recife: 1999 (versão preliminar). Convênio SUDENE/UFPE.

SUDENE; FUNDAJ. **A seca Nordestina de 1998-1999:** da crise econômica à calamidade social. Recife: SUDENE, 1999 . Coleção SUDENE 40 anos.

TENDLER, Judith. Mitos da Reforma do Estado e a descentralização : conclusões de um estudo de caso no Brasil. In: MELO, Marcus André. **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil.** Recife: Editora Massangana,1999. p 33-72.

UNICEF; CASA CIVIL . Avaliação de Programas Sociais (publicação restrita) – Relatório Final. {S.l : s.n} 1998.

VERGARA, Sylvia Constant .**Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.**3.ed**.** São Paulo: Atlas, 2000. 92 p.

WESTERN DROUGHT COORDINATION COUNCIL. **How to reduce Drought Risk.** Nebraska, March,1998. Disponível em : <http//enso.unl.edu/handbook/handbook.htm>.

WILHITE, Donald.. **Metodologia para o planejamento das ações no combate aos efeitos da seca.** Recife: SUDENE, 1999**.** 91 p.