

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO
PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

SECA, SERTÃO E ÊXITO:
A EXPERIÊNCIA EM MONTEIRO/PB DE 1998 A 2000

VERA LÚCIA BATISTA DA SILVA ASSUNÇÃO

RECIFE

2002

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

**SECA, SERTÃO E ÊXITO:
A EXPERIÊNCIA EM MONTEIRO/PB DE 1998 A 2000**

Vera Lúcia Batista da Silva Assunção

Trabalho de Conclusão do Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Tavares da Silva

Recife, fevereiro de 2002.

*“É através do exercício da cidadania
que a população interessada
deixa a condição de objeto
e de massa de manobra,
passando a sujeito legítimo.
Como sujeito legítimo,
emerge na posição de parceiro competente
de programas e projetos,
capaz de argumentar e colaborar
sobre a base de direitos
e não sobre esmolas do Estado; (...)
A partir daí, é possível o Estado de direito,
com regras de jogo democrático e comuns,
controlado de baixo para cima, eficiente e eficaz,
tendo que prestar contas de tudo à sociedade.”¹*

¹ Apud LIMA NETO, 1989. p. 22.

*A Augusto, Deolinda,
Armando, Guga, Manduca e Marina.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho, assim como o curso de mestrado, foi fruto do esforço e da colaboração de um grande número de pessoas e instituições às quais cabe agradecer, ainda que correndo o risco de cometer injustiças.

Primeiramente, agradeço a Deus, que me permitiu esta experiência.

Ao Professor Dr. Roberto Oliveira de Aguiar, Coordenador Administrativo deste Mestrado, por sua determinação e perseverança na idealização e concretização deste curso.

A Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, que juntos fazem deste Mestrado uma grande realização.

Aos dirigentes da SUDENE, em especial ao Superintendente Aluísio Sotero que encampou essa idéia e seus sucessores Marcos Formiga e Wagner Bittencourt, que mantiveram acesa essa chama; a José Luiz Oliveira Azevedo Júnior, Jorge Scavuzi, Mário Jorge C. Lima, Herôdoto Moreira, entre outros que contribuíram para viabilização desse projeto.

Aos meus pais, marido, filhos, irmãos, cunhados, parentes e amigos que, de modo muito especial, partilharam comigo desse momento, com muito orgulho.

Aos colegas de trabalho da SUDENE/Coordenação de Defesa Civil – CDC: Mário Jorge, Liliana, Marcelo, Rinaldo, Aurenice, Andrilene, Gilberto, Tarcísio e Castro pelo estímulo e colaboração permanentes.

Aos colegas de turma: Edith, Guilherme, Sylvia, Ítalo, Janete, Cristiane, Sheila, Lenilson, Isabel, Macyra, Mendes e Ricardo pelos ricos e prazerosos momentos de convívio e aprendizagem.

A todos os professores que compuseram o corpo docente desta primeira turma do curso. Em especial, ao Professor Dr. Gustavo Tavares da Silva por suas valiosas contribuições, além de dividir comigo a responsabilidade por este trabalho e a Professora Sylvana Brandão de Aguiar pelo apoio e sugestões constantes.

Às funcionárias da coordenação e do apoio ao Mestrado: Anita, Solange, Ivanice, Sylvania e Lenedalva pela atenção, dedicação e presteza.

Aos colegas da SUDENE: Coordenação de Modernização Administrativa – CMA, Coordenação de Planejamento Estratégico – CPE, Coordenação de Avaliação de Convênios – CAC, Coordenação de Informática e Informação – CIN, Diretoria de Desenvolvimento Social – DDS, além daqueles dos Escritórios da SUDENE, em particular dos estados da Paraíba e Ceará.

A Carlos Augusto Guimarães, o meu reconhecimento por seu estímulo e apoio pessoal ao trabalho desde a fase de elaboração da proposta de estudo.

À equipe do Projeto Piloto – SUDENE/PNUD do Programa Regional de Desenvolvimento Local Sustentável, sobretudo: Ângela Monteiro, Rejane Souza, Teresa Lima, Socorro Velloso, Cristina Padilha, Écila e Lúcia, com as quais pude contar em diversos momentos.

Aos mais novos amigos do Programa de Desenvolvimento Local Sustentável: Ivanilson, Sueli, Verônica Fernandes, Verônica Ribeiro, Juraci, Mercês, Fabiana, Michelle, Teresa Lia, Fernando, Paulo, Raquel, Ilka, Nazaré e Victor pela torcida e apoio.

No Governo do Estado do Ceará, ao Eng. Wellington Feijó Monteiro, Gerente de Planejamento e Coordenação da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil; ao Dr. Francisco Bérqson, Assessor na Secretaria de Planejamento e ao Dr. José Rosa Abreu Vale, da Universidade Estadual Vale do Acaraú pela cooperação ao trabalho.

No Governo do Estado de Pernambuco, agradeço ao Sr. Márcio Watts, da Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária pela atenção dispensada.

No Governo do Estado da Paraíba, ao Prof. Flávio Piccoli, Secretário da Secretaria da Infra-Estrutura; ao Eng. Reinaldo Bastos Correia Lima, Coordenador Estadual de Defesa Civil e seus Assessores: Antonio Cavalcanti de Brito e Cel. Ermano Costa Araújo pela acolhida e informações .

Ao Senhor Prefeito do município de Monteiro, Eng. Carlos Alberto Batinga Chaves, seu Vice, Senhor Walmir Azevedo e em nome destes, aos seus Secretários e Assessores, pela receptividade, tratamento e colaboração recebidos.

Às funcionárias do Gabinete da Prefeitura de Monteiro: Acidália, Áurea, Fabíola e Michele, pela acolhida, ajuda no agendamento das entrevistas, pelas facilidades que me proporcionaram e também pelos inúmeros cafezinhos.

Aos membros da Comissão Municipal para Ações Emergenciais, aos trabalhadores das frentes produtivas de trabalho do programa emergencial da seca – 1998 a 2000; a Flávio José; aos integrantes do Grupo de Teatro; aos funcionários municipais em geral e particularmente os da Biblioteca Municipal, da Educação e da Saúde; a Leonor; a “Macarrão”; enfim, a toda “essa gente de Monteiro”, desse sertão brabo, de tantas dificuldades, mas extremamente bem-humorada e inspiradora, obrigada.

INSTITUIÇÕES PESQUISADAS

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Coordenadoria Estadual de Defesa Civil

Secretaria de Planejamento

GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA

Coordenadoria Estadual de Defesa Civil da Paraíba

Secretaria da Infra-estrutura do Estado da Paraíba

Secretaria de Planejamento do Estado da Paraíba

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária

INSTITUIÇÕES NO MUNICÍPIO DE MONTEIRO – PB

Associações Comunitárias Rurais

Biblioteca Municipal Jayme Bezerra de Menezes

Câmara Municipal de Monteiro

Companhia de Água e Esgotos da Paraíba

Ministério Público da Comarca de Monteiro

Prefeitura Municipal

Secretaria de Finanças

Secretaria de Serviços Rurais e Meio Ambiente

Secretaria de Serviços Urbanos

Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monteiro

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Biblioteca Celso Furtado

Coordenação de Defesa Civil

Coordenação de Acompanhamento de Convênios

Coordenação de Modernização Administrativa

Coordenação de Planejamento Estratégico

Diretoria de Desenvolvimento Social

Escritório Regional no Ceará

Escritório Regional na Paraíba

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Biblioteca Ednaldo Bastos (Centro de Ciências Sociais Aplicadas)

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

ABONG	Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais
AMCAP	Associação dos Municípios do Cariri Paraibano
ASSOCENE	Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAC	Coordenação de Acompanhamento de Convênios (SUDENE)
CAGEPA	Companhia de Água e Esgotos da Paraíba
CDC	Coordenação de Defesa Civil (SUDENE)
CEDEC	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CIN	Coordenação de Informática e Informação (SUDENE)
CLAD	Conselho Latino Americano para o Desenvolvimento
CMA	Coordenação de Modernização Administrativa (SUDENE)
CMAE	Comissão Municipal para Ações Emergenciais
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CODENO	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COEP	Conselho das Empresas Públicas
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CORDEC	Coordenadoria Regional de Defesa Civil
CPE	Coordenação de Planejamento Estratégico (SUDENE)
CPO	Coordenação de Planejamento Orçamentário
CPTEC	Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos
CVSF	Companhia do Vale do São Francisco
DDS	Diretoria de Desenvolvimento Social (SUDENE)
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra a Seca
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisas Agrárias
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (BNB)
FEANE	Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde

FUNDAJ	Fundação Joaquim Nabuco
FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GAC	Grupo de Ação Comunitária
GAI	Grupo de Articulação Interinstitucional
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEME	Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MINTER	Ministério do Interior
MIR	Ministério da Integração Regional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
NOAA	National Oceanic and Atmospheric Administration
ONG	Organização Não-Governamental
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROHIDRO	Programa de Recursos Hídricos
PAPCS	Programa de Ações Permanentes de Combate às Secas
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
REDECAT	Rede de Cooperação e Assistência Técnica
SAELPA	S/A de Eletrificação da Paraíba
SEBRAE	Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SDR	Secretaria do Desenvolvimento Regional
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

LISTA DE FIGURAS

FIGURA	1	Estrutura do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca	20
FIGURA	2	Área de abrangência da seca de 1998	27
FIGURA	3	Estrutura do Programa de Ações Permanentes de Combate às Secas /CE	46
FIGURA	4	Mapa do Estado da Paraíba com divisão municipal, Mesorregiões, Microrregião do Cariri Ocidental e localização de Monteiro	52
FIGURA	5	Composição/representação da Comissão Municipal para Ações Emergenciais	70
FIGURA	6	Comissão Municipal para Ações Emergenciais: Modelo Ideal	70
FIGURA	7	Comissão Municipal para Ações Emergenciais: Forma Percebida	81

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO	1	Escolaridade dos membros da Comissão Municipal para Ações Emergenciais (CMAE)	74
GRÁFICO	2	Vinculação partidária dos membros da CMAE	75

LISTA DE QUADROS

QUADRO	1	Ocorrência de secas no Nordeste	09
QUADRO	2	PFCEs: Municípios totais, atendidos e de melhor desempenho, por estado	25
QUADRO	3 a	PFCEs: Número de municípios atendidos, no período de junho de 1998 a dezembro de 1999	27
QUADRO	3 b	PFCEs: Número de municípios atendidos no período 2000	28
QUADRO	4 a	PFCEs: Número de alistados, por estado e por mês em 1998	29
QUADRO	4 b	PFCEs: Número de alistados, por estado e por mês em 1999	29
QUADRO	4 c	PFCEs: Número de alistados, por estado e por mês em 2000	30
QUADRO	5	Recursos Federais aplicados no período de junho de 1998 a maio de 2000	30
QUADRO	6	Quadro resumo das principais secas ocorridas no período de 1979 a 2001	31
QUADRO	7	Estabelecimentos por grupos de área - Estado da Paraíba - Município de Monteiro	57
QUADRO	8	Produção agrícola - Estado da Paraíba, município de Monteiro	58
QUADRO	9	Quantitativo de bovinos no município – década de 90, Estado da Paraíba, Município de Monteiro	59
QUADRO	10	Quantitativo de caprinos e ovinos no município – década de 90, Estado da Paraíba, Município de Monteiro	59
QUADRO	11	Programa Frentes Produtivas em Monteiro-PB	73

LISTA DE TABELAS

TABELA	1	Demografia do município de Monteiro: 1970, 1980, 1991 e 2000	53
TABELA	2	Precipitação pluviométrica no período de 1990 a 2000	54
TTABELA	3	Precipitação Pluviométrica em Monteiro/PB 1997-2000	54

SUMÁRIO

INSTITUIÇÕES PESQUISADAS

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE GRÁFICOS

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO	1
1 O COMBATE AOS EFEITOS DA SECA NO NORDESTE	7
1.1 O fenômeno da seca	7
1.2 Respostas governamentais à seca	10
1.3 O Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca – 1998 a 2000	15
2 A COMISSÃO MUNICIPAL EM MEIO A MUDANÇA NAS RELAÇÕES DE PODER	32
2.1 Contextualização	32
2.2 A Conformação do novo modelo de gestão	41
2.3 Desenho e função da Comissão Municipal para Ações Emergenciais	45
3 MONTEIRO	49
3.1 Breve histórico do município	50
3.2 Panorama do município	51

4	A GESTÃO DO PROGRAMA EMERGENCIAL DA SECA DE 1998 A 2000 EM MONTEIRO/PB	64
4.1	Contexto da criação da Comissão Municipal para Ações Emergenciais	64
4.2	Análise do caso de Monteiro	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
5.1	Conclusões	82
5.2	Sugestões	83
	 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	 85
	 ANEXO	
	Fotos de Obras e Serviços do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca	
	 APÊNDICE	
	Relação dos entrevistados	
	Formulário de entrevista aplicado	

RESUMO

Este trabalho tem como eixo central a análise da relação Estado/Sociedade por intermédio do modelo de gestão de políticas públicas instituído pelo Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca no período de 1998 a 2000, a partir da investigação do funcionamento e desempenho da Comissão Municipal para Ações Emergenciais do município de Monteiro, na Paraíba. A escolha de Monteiro se deve ao fato desse município ter sido relacionado como uma experiência exitosa por seu desempenho no Programa. Saber qual a relação entre o funcionamento e desempenho daquela Comissão e o êxito do município se configurou como questão-chave da pesquisa. Está inserido nas diversas propostas e experiências de implementação de mecanismos de gestão de políticas públicas com participação popular, ou da nova institucionalidade democrática que contempla a participação de representantes da sociedade civil, sobretudo a partir das décadas de 80 e 90, como uma nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade. A investigação procurou ressaltar a compreensão do processo de formação e atuação da Comissão Municipal, destacando, sobretudo, o desempenho dos diferentes componentes ou atores sociais envolvidos. Constatou-se que, apesar do êxito alcançado, do ponto de vista formal, continuam presentes formas tradicionais de gestão, centralizadas no governante.

ABSTRACT

The aim of this paper was to study the relation between The State and the Society by the Public Policy Model of Management from the Brazilian Federal Program Against the Drought Effects, from 1998 to 2000. The focus was the County Board for Emergency Programs from Monteiro, in the Paraíba State. This management model with popular participation has been broadly discusses, specially in the 80's and 90's, as a new way of State x Society relationship. In Monteiro one can assume that mayor profile, as well as local organization level, was responsible for the program success in that municipality. To verify this hypothesis, the process of formation and operation of the local commission was analyzed, enlightening the performance of the main social actors involved. The findings points out that traditional management forms are present yet, in spite of Monteiro has achieved high levels of success in the program.

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta uma análise da experiência exitosa² do município de Monteiro/PB no Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca (PFCES), cuja vigência compreendeu o período de 1998 a 2000, a partir da investigação do funcionamento e desempenho da *Comissão Municipal para Ações Emergenciais*, o arranjo institucional de gestão das ações do programa no âmbito local, parte integrante da estrutura descentralizada e participativa adotada pelo Governo Federal por ocasião daquela estiagem.

Paralelamente ao acirramento das desigualdades, ocorreram nas últimas décadas inovações nas ações sociais na busca de solução dos problemas coletivos e da própria reconstrução do Estado, entre elas as formas de controle social direto sobre a administração pública e do próprio Estado – ineficiente e capturado por interesses particulares.³

No Brasil, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, a descentralização, intimamente ligada à reforma do Estado, marca presença no cenário contemporâneo, carregando como conteúdo intrínseco a idéia de avanço democrático, demarcando uma nova ordem política na sociedade que amplia o espaço público não-estatal – o espaço da democracia participativa ou direta, relativa à participação cidadã nos assuntos públicos, criando novos elos de articulação entre os diferentes atores sociais⁴.

Em meio a uma nova estiagem e sob as influências das mudanças ocorridas, mais especificamente na década de 90, o PFCES reedita as bases do programa emergencial de 1993, o qual, adotou uma engenharia institucional de gestão compartilhada e participativa, materializada em três níveis de coordenação: federal – Comissão Gestora; estadual – comissões estaduais e, municipal – comissões municipais.

O PFCES, composto por um vasto conjunto de medidas emergenciais, teve como objetivo:

² Assim definida na cartilha: “Construindo novas articulações para conviver com o semi-árido”, material utilizado no Projeto de Fortalecimento da Capacidade Organizacional das Comissões Municipais, parte das ações do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, na qual são apresentados os casos bem sucedidos de ações emergenciais – Monteiro/PB e Pão-de-Açúcar/AL.

³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Núria. “Entre o Estado e o mercado: o público não estatal”. In: O público não-estatal na reforma do Estado/Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira, Núria Cunill Grau. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

*“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.”*⁵

O PFCES, apesar de seu caráter emergencial, inova nas medidas propostas com a inclusão de novas ações, na área de educação e capacitação, por exemplo, que tem a ver com a mudança de cultura política, de comportamento com relação ao Estado.

O sistema de gestão pública do problema da seca buscou eficiência, controle e fiscalização dos recursos alocados, monitoramento das ações para evitar a manipulação da assistência às populações atingidas e garantir informações para os envolvidos, particularmente os membros das comissões municipais, mais diretamente responsáveis pelas ações nos municípios atingidos pela estiagem.⁶

Desta forma, seguindo a ênfase descentralizadora da administração pública federal, com a valorização do poder local e a ampliação da participação popular nas políticas públicas, o PFCES transfere para o município, por meio das Comissões Municipais – compostas por diferentes atores sociais, governamentais e não-governamentais, diversas atribuições como: a definição e alistamento dos trabalhadores a serem assistidos, a indicação das obras e serviços a executar, o acompanhamento, fiscalização e avaliação do programa, além da elaboração da prestação de contas.

O PFCES (1998) abrangeu oito estados da região Nordeste, do norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, chegando em dezembro de 1998, no “pique da seca”, a um total de 1.383 municípios – 70% do total da área de atuação da SUDENE, onde habita uma população da ordem de 24,8 milhões de pessoas, numa extensão de área de 1.197.578,1 km².⁷

⁴ Aqui entendidos como indivíduos representantes de diversos segmentos sociais, sujeitos coletivos.

⁵ Cf. SUDENE. Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca. **Manual das comissões municipais**. Recife: SUDENE, 1998. p. 7.

⁶ SUDENE. **Seca 1998/2000**: Relatório das ações desenvolvidas pelo Governo Federal na área de atuação da SUDENE. Recife: SUDENE, 2001.

⁷ SUDENE. **Seca 1998/2000**: Relatório das ações desenvolvidas pelo Governo Federal na área de atuação da SUDENE. Recife: SUDENE, 2001.

Monteiro, na Paraíba e Pão de Açúcar, em Alagoas, foram dois casos apontados como exemplo de êxito no programa emergencial da seca 1998⁸ porque, diferentemente da maioria dos municípios beneficiados, mostraram que “ações emergenciais podem dar certo”⁹.

Para essa avaliação, realizada pela equipe da Divisão de Educação e Capacitação da Diretoria de Desenvolvimento Social, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em parceria com a Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste – ASSOCENE¹⁰, foram considerados como critérios: a organização da Comissão Municipal, a frequência das reuniões, o plano de ação do município, a prioridade para obras permanentes, a utilização da mão-de-obra, a participação na capacitação, a atuação da Comissão e o perfil do governante.¹¹

Segundo estimativa da referida Divisão, numa avaliação preliminar feita no início das atividades do Programa, apenas 20% dos municípios atendidos apresentavam desempenho satisfatório, indicando a necessidade de fortalecimento das comissões municipais; nos demais municípios, elas não funcionavam, seus membros não se reuniam, comparecendo apenas 2 ou 3 deles.

Reconhecendo a debilidade dessas Comissões, foi montado o Projeto de Fortalecimento da Capacidade Organizacional das Comissões Municipais, como parte das ações do PFCES. Para isso foi elaborada a cartilha intitulada “Construindo novas articulações para conviver com o semi-árido”, com a colaboração de consultores, entre eles Tânia Bacelar e Valter de Carvalho, na qual foram apresentadas experiências exitosas além de temas, como: organização, desenvolvimento sustentável e descentralização. Essa cartilha veio a ser utilizada nos seminários de sensibilização e de levantamento das demandas locais de capacitação, realizados em todos os estados atendidos.

De acordo com estimativa de técnicos da SUDENE/Coordenação de Defesa Civil – Secretaria Executiva do PFCES, ao final, cerca de 40% dos municípios ou de suas comissões,

⁸ Ver publicação “Construindo novas articulações para conviver com o semi-árido” – SUDENE/ASSOCENE/REDECAT. Programa federal de combate aos efeitos da seca. Projeto de fortalecimento da capacidade organizacional das comissões municipais. 1998.

⁹ Idem. p. 2.

¹⁰ Parceria realizada pela SUDENE para execução do segmento educacional do Programa Federal de combate aos Efeitos da Seca - 1998/2000.

¹¹ De acordo com informação fornecida pela Chefe da Divisão de Educação e Capacitação da SUDENE na época, Marlene Franklin, em 03/12/01.

poderiam ser consideradas de desempenho satisfatório, isto é, foram criadas, tiveram seus membros nomeados e funcionaram dentro da legalidade.

Diante dessas considerações, investigar a relação entre o êxito alcançado por Monteiro do ponto de vista da eficiência¹² e eficácia¹³ da gestão das ações do programa e o funcionamento e desempenho de sua Comissão Municipal para Ações Emergenciais, analisando-se possíveis avanços na relação Estado/Sociedade constituiu-se no objetivo geral deste trabalho.

Tendo-se conhecimento de que faz parte da história dos programas emergenciais de secas no Nordeste o desvio de recursos, o seu uso indevido, a seleção ou alistamento irregular, enfim uma série de erros em prejuízo da totalidade dos beneficiários das ações empreendidas, entendeu-se que investigar uma experiência de êxito poderia vir a contribuir para multiplicar melhores práticas em emergências ou fora delas.

Nesse sentido, corroborando a importância desses aspectos, Silvio Caccia Bava afirma que: *“Se o dinheiro público for usado para fins públicos, segundo as prioridades da população, com a participação e o controle social, mesmo esses poucos recursos em mãos do governo municipal podem ser eficientes na melhoria da qualidade de vida”*¹⁴.

Também se considerou que não se pode perder de vista que o fenômeno natural da seca é recorrente, não sendo possível combatê-lo e sim conviver com ele e que, apesar de ter havido avanços, sobretudo quanto ao reforço da infra-estrutura hídrica da região Nordeste, ações emergenciais ainda se fazem necessárias, reforçando a importância de se avaliar os instrumentos utilizados e buscar subsídios para a política de combate aos efeitos de uma próxima seca que certamente virá.

A escolha por Monteiro na Paraíba deveu-se ao fato de ser o município cujo êxito foi bastante enfatizado em meio àquela emergência. Graças ao seu bom desempenho, Monteiro obteve um acréscimo de 500 vagas para novos alistamentos nas frentes produtivas a título de “prêmio produtividade”, foi palco para realização do vídeo “A experiência de Monteiro”; foi tema de uma das teleconferências ocorridas e chegou a ser visitado pelo presidente da República.

Assim, em última análise, pretendeu-se investigar se o êxito atribuído aquele município, do ponto de vista formal, poderia ser constatado e se a engenharia institucional utilizada naquele

¹² Aqui entendida como a otimização dos recursos aplicados para obtenção dos resultados.

¹³ Entendida como medida do rendimento global, considerados metas e resultados.

¹⁴ CACCIA BAVA, Silvio. **Democracia e poder local**. Texto editado a partir da fala do autor no Fórum “Democracia e Poder Local”. IBASE, 1992. p 8.

programa ou o novo arranjo contribuiu para uma maior participação dos atores sociais contemplados, com indicação de mudança na relação entre eles.

Para tanto, definiu-se como objetivos específicos: comparar o modelo¹⁵ de gestão proposto com sua aplicação na prática; e compreender a influência dos diferentes segmentos sociais representados e do governante municipal sobre o processo decisório e para o sucesso das ações emergenciais, no contexto brasileiro das propostas e experiências de implementação de mecanismos de gestão de políticas públicas com participação popular, sobretudo a partir das duas últimas décadas.

Foi definida para o estudo a seguinte pergunta de pesquisa: *Qual a relação entre o funcionamento e desempenho da Comissão Municipal para Ações Emergenciais e o êxito do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca no município de Monteiro/PB?*

Para auxiliar no processo de investigação, outras questões subsidiárias foram destacadas, tais como:

- Que aspectos conferiram ao Programa desenvolvido em Monteiro/PB a condição de exitoso?
- Os aspectos avaliados atendem à demanda enquanto política pública?
- Em que aspectos houve a aplicação do modelo proposto?
- Como foram planejadas e desenvolvidas as ações do Programa pela Comissão?

Esta pesquisa pode ser caracterizada¹⁶ como um Estudo de Caso por seu caráter de detalhamento e profundidade circunscrito ao município de Monteiro/PB, mas também como uma pesquisa explicativa/avaliativa, documental e de campo. Explicativa porque teve como objetivo principal explicar a relação entre o sucesso do município de Monteiro/PB no PFCES de 1998 a 2000 e o funcionamento da comissão municipal; documental porque utilizou-se da investigação em documentos, tais como Medidas Provisórias, Decretos, Portarias, Circulares, Ofícios, Atas de Reunião, fotografias, videotape, para esclarecer o fenômeno supracitado; Pesquisa de campo porque se trata de uma investigação empírica realizada no local onde se deu o fenômeno, onde foram realizadas entrevistas estruturadas e semi-estruturadas, além de outros contatos.

Inicialmente levantou-se dados e informações disponíveis na SUDENE, em Recife, por meio de visitas às principais unidades da Instituição, diretamente envolvidas com o PFCES, sobretudo a

¹⁵ Ver Decreto Federal N° 2.618, de 5 de junho de 1998.

¹⁶ VERGARA, Sylvania Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CDC, que além de ter exercido a função de Secretária Executiva do programa, conta com vasta experiência no combate aos efeitos das secas.

O universo da pesquisa de campo considerado foi a Comissão Municipal de Monteiro/PB. A amostra coincidiu com o universo da pesquisa – 100% dos segmentos representados foram entrevistados. Os demais monteirenses ouvidos foram acrescidos no intuito de obter mais subsídios sobre o programa da seca em questão.

A pesquisa de campo, em Monteiro, foi realizada mediante entrevistas com onze membros de sua Comissão Municipal para Ações Emergenciais – composta por representantes governamentais e não-governamentais, no período de 24/10/00 a 05/04/01. Paralelos às entrevistas, foram feitos contatos com Secretários municipais (2), presidentes de associações (2), artista local e trabalhadores alistados nas frentes produtivas de trabalho (43), em diferentes ocasiões, acrescidos em razão de suas participações na execução do programa, exceto o artista.

Além dos atores entrevistados, foram contatados para complementação de informações no Estado da Paraíba, o Secretário da Infra-estrutura do Estado, o Coordenador Estadual de Defesa Civil, Assessores da Defesa Civil do Estado e o Chefe de Escritório da SUDENE/PB.

No Estado do Ceará, foram ouvidos o Gerente de Planejamento e Coordenação da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil e um Assessor da Secretaria de Planejamento do Estado, com a finalidade de levantar informações sobre a experiência daquele estado na seca de 1987, que, segundo informação da SUDENE/CDC, inspirou o formato ou desenho do programa de 1993, reeditado em 1998.

No **Capítulo Primeiro** são apresentados o fenômeno das secas, as ações governamentais de combate aos efeitos das secas, chegando-se ao Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, no qual está inserida a Comissão Municipal, base de análise do eixo central da investigação – a relação Estado/sociedade no modelo de gestão adotado. O **Capítulo Segundo** procura discorrer sobre os acontecimentos que concorreram para a conformação do desenho ou arranjo institucional de gestão do programa emergencial. Um breve histórico e as características gerais do município de Monteiro são apresentados no **Capítulo Terceiro**. No **Capítulo Quarto** discorre-se sobre a criação da Comissão e funcionamento do PFCES em Monteiro e se faz uma análise/discussão dos resultados obtidos. Por fim, nas **Considerações Finais** são apresentadas as conclusões e sugestões, a partir do que foi apreciado, com vistas a avanços em desempenhos futuros.

1 O COMBATE AOS EFEITOS DA SECA NO NORDESTE

Este capítulo versará sobre as respostas governamentais à problemática da seca. Inicialmente, procura-se definir o fenômeno da seca, sendo seguido de uma apresentação sobre as políticas de combate aos efeitos das secas ao longo do tempo e da apresentação do programa emergencial da seca de 1998/2000, do qual a Comissão Municipal para Ações Emergenciais, objeto deste estudo, é parte integrante.

1.1 O fenômeno da seca

*“Desde a chegada dos europeus ao Continente, a história brasileira registra a ocorrência cíclica de secas no Nordeste, que, a cada evento, em maiores ou menores proporções, provoca sofrimentos e prejuízos às populações e à economia da Região.”*¹⁷

O fenômeno da seca – *“um acontecimento comum, desagradavelmente freqüente, nas regiões dos sertões”*¹⁸, pode ser definido como: uma situação climática anormal que causa a perda das safras agrícolas e que na maioria das vezes também atinge a pecuária;¹⁹ um desastre natural periódico que, em maior ou menor intensidade, atinge o semi-árido nordestino; uma catástrofe

¹⁷ BRASIL.SUDENE. **Programa permanente de convivência com a seca**: transição do emergencial para o permanente (Versão preliminar). Recife: SUDENE, 2000. p. 5

¹⁸ MAIA GOMES, Gustavo. **Velhas secas em novos sertões**: continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos (Versão preliminar). Brasília, (s.e.), maio de 2000. Trabalho executado no âmbito do convênio de cooperação técnica IPEA/SUDENE. p. 65.

¹⁹ Cf. BRASIL.MINTER.SUDENE. **As secas no nordeste** (uma abordagem histórica de causas e efeitos). Recife: SUDENE, 1981. p. 9

natural que assume proporção de calamidade pública devido à situação de pobreza da maior parte dos habitantes da Região;²⁰ uma aberração temporária que ocorre em áreas de alta e de baixa precipitação, de caráter regional, que possui características meteorológicas, hidrológicas e socioeconômicas singulares.²¹

De acordo com Aziz Nacib Ab'Sáber²², na América do Sul existem três grandes áreas semi-áridas: uma que envolve trechos da Venezuela e da Colômbia, uma outra que se estende ao longo da Argentina, Chile e Equador e, o Nordeste do Brasil, que têm em comum baixos níveis de umidade, escassez de chuvas anuais, irregularidade de precipitações, prolongados períodos de carência hídrica, solos problemáticos e ausência de rios perenes.

No Brasil, tomando-se como referencial a área de atuação da SUDENE que vai além do Nordeste, a porção semi-árida abrange parcialmente nove estados: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais, sendo que em alguns deles, corresponde a mais de 50% de sua área, compreendendo um total de 895.931,3 km² e 1.031 municípios.²³

Para a SUDENE, a região semi-árida:

*“é aquela formada pelo conjunto de lugares contíguos, caracterizada pelo balanço hídrico negativo, resultante de precipitações médias anuais iguais ou inferiores a 800 mm, insolação média de 2.800 h/ano, temperaturas médias anuais de 23° a 27° C, evaporação de 2.000 mm/ano e umidade relativa do ar média em torno de 50%. Caracteriza-se essa região por forte insolação, temperaturas relativamente altas e pelo regime de chuvas marcado pela escassez, irregularidade e concentração das precipitações num curto período, de apenas três meses”.*²⁴

Segundo Manuel Correia de Andrade²⁵, as regiões desérticas e semi-áridas, no caso do Nordeste brasileiro, correspondem a uma extensão superior a 600 km², de temperaturas elevadas

²⁰ DUARTE, Renato. **A seca nordestina de 1998-1999: da crise econômica à calamidade social**. Recife: SUDENE, 1999. p.12.

²¹ WILHITE, Donald A. **Metodologia para o planejamento das ações no combate aos efeitos da seca**. Recife: SUDENE, 1999.

²² AB'SABER, Aziz Nacib. **Sertões e sertanejos**. “Uma geografia humana sofrida”. In: Revista Estudos Avançados. USP. v.13. n. 36. Maio -ago. 1999. São Paulo: IEA (Quadrimestral) p. 7. (7-59)

²³ Cf. conceitos, disponível em: http://pageserver-nt.sudene.gov.br/isapi/sig/Conceitos_semi-arido.html. Acesso em: 01/08/01.

²⁴ Cf. conceitos, disponível em: http://pageserver-nt.sudene.gov.br/isapi/sig/Conceitos_semi-arido.html. Acesso em: 01/08/01.

²⁵ ANDRADE, Manuel Correia de. **A problemática da seca**. Recife: Líber Gráfica e Editora, 1999. p. 12.

durante o ano inteiro e quedas pluviométricas que variam de 250 mm a 700 mm anuais – “*um ambiente físico e humano que não reservou lugar para os fracos e acomodados*”²⁶.

Uma das primeiras referências ao flagelo no Nordeste, de acordo com informações da SUDENE, foi feita por Fernão Cardin e data de 1587, o qual reportando-se àquela situação, comenta: “*Houve uma grande seca e esterilidade na província e que desceram do Sertão, apertados pela fome, socorrendo-se aos brancos, quatro ou cinco mil índios*”.²⁷

Há notícias ao longo dos séculos de inúmeras secas, conforme pode ser observado no **Quadro 1** a seguir, variando, contudo, sua intensidade, abrangência, duração, conseqüências e a ação ou reação por parte do Governo Federal aos seus efeitos, esta predominantemente emergencial e assistencialista.

Quadro 1 – Ocorrência de secas no Nordeste

SÉCULOS/ DÉCADAS	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX	XXI
00		1603 1608	1707	1804	1900	2001
10		1614	1710/1711	1814	1915 1919	
20			1721/1722 1723/1724 1725/1726 1727	1824/1825 1829		
30			1730 1736/1737	1830 1833	1932	
40		1645	1744/1745 1746/1747		1942	
50		1652	1751 1754		1951/1952 1953 1958	
60			1760 1766		1966	
70			1771/1772 1777/1778	1870	1970 1976 1979	
80	1583 1587		1783/1784	1888/1889	1980 1981 1982 1983/1984 1987/1988	
90		1692	1791/1792	1898	1990/1991 1993/1994 1998/2000	

Fonte: SUDENE/CDC

²⁶ AB'SABER, Aziz Nacib. **Sertões e sertanejos**. “Uma geografia humana sofrida”. In: Revista Estudos Avançados. USP. v.13. n. 36. Maio -ago. 1999. São Paulo: IEA (Quadrimestral) p. 25

²⁷ Apud .SUDENE, 1981. p. 17.

Apesar de se constituir um fenômeno secular, somente no início do século XX, foram tomadas as primeiras medidas referentes a uma política de combate aos efeitos da seca, durante o governo de Rodrigues Alves (1904), quando teve início a política de poços artesianos no Nordeste, de acordo com Manuel Correia de Andrade²⁸.

Nos últimos 50 anos, a estratégia utilizada para enfrentar o problema da seca tem sido a transferência de renda por parte do Governo Federal e dos governos estaduais, em menores proporções, mediante os programas emergenciais²⁹ às populações atingidas.

Apesar do aparato institucional, planos e programas criados ao compasso das secas, a falta de integração das ações emergenciais às ações permanentes, assim como a falta de continuidade destas, resultaram no aumento da vulnerabilidade da população e da economia do sertão semi-árido frente ao flagelo.

Segundo Maia Gomes,

*“(...) enquanto houver no sertão uma economia agropecuária de tecnologia primitiva e produtividade muito baixa, continuarão a existir os espetáculos periódicos da miséria aguda, com suas seqüelas obrigatórias. Só há saída para as velhas secas em novos sertões. E nem mesmo isso é garantido”.*³⁰

1.2 Respostas governamentais à Seca

*“Os flagelados entram nos esquemas estratégicos das políticas anti-seca, mais como elementos que legitimam a existência de um estado de calamidade pública, do que como beneficiários efetivos das medidas concebidas e postas em prática, em seu nome.”*³¹

A política oficial, no que se refere às secas no Nordeste, pode ser dividida em duas categorias distintas: as que são implantadas como resposta à constatação do fenômeno, ou a

²⁸ ANDRADE, Manuel Correia de. **A problemática da seca**. Recife: Líber, 1999.

²⁹ DUARTE, Renato. Citando BRASIL.GTDN. (1967). In: **A seca nordestina de 1998-1999: da crise econômica a calamidade social**. Recife, 1999. (Coleção SUDENE 40 anos). p. 19.

³⁰ MAIA GOMES, Gustavo. **Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos** (Versão preliminar). Brasília, (s.e.), maio de 2000. Trabalho executado no âmbito do convênio de cooperação técnica IPEA/SUDENE. p. 92.

³¹ CARVALHO, Otamar de. “O reforço às soluções tradicionais - A síntese do conservadorismo”. In: **A economia política do nordeste (seca, irrigação e desenvolvimento)**. Rio de Janeiro: Campus; Brasília: ABID, 1988. p. 321.

posteriori; e as que têm como finalidade a criação de uma infra-estrutura capaz de possibilitar a resistência aos períodos de seca sem perdas expressivas de produtividade e de emprego.³²

Dito de outra forma, as políticas públicas voltadas para atenuação dos efeitos da seca podem ser agrupadas em políticas de longo prazo e de curto prazo. As políticas de curto prazo consistem nas medidas emergenciais, tais como a abertura das frentes de trabalho, quanto às de longo prazo, incluem as grandes obras de engenharia, a criação de instituições, programas e projetos, cujo objetivo é enfrentar o problema com soluções econômicas e agrônômicas.

As frentes de trabalho, inseridas nas políticas de curto prazo, consistem na formação de grupos de trabalhadores com a finalidade de executarem tarefas mediante o pagamento de determinado salário. Desde a seca de 1877-1890, esse tipo de política constitui a essência do socorro às vítimas do flagelo, “(...) provavelmente, as medidas emergenciais de maior dimensão, em todo o mundo, que recorrentemente, são postas em prática”³³. Contudo, ao longo desse tempo, têm apresentado benefícios sociais permanentes extremamente modestos³⁴. Pesa ainda sobre as frentes de trabalho as denúncias de irregularidades no funcionamento, de natureza diversa, entre elas: desvio de verbas e de víveres, ingerência política no alistamento, atraso no pagamento, além da falta de plano de obras.

O alistamento dos trabalhadores nas frentes de trabalho ou frentes de emergência, historicamente, tem no “apadrinhamento” o seu esquema de operacionalização, “(...) em que as forças políticas, velhas oligarquias regionais, aproveitam-se para reforçar os seus *currais eleitorais*”³⁵.

Quanto às políticas de longo prazo, destacam-se as instituições e os programas seguintes: a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF (1945), a Comissão do Vale do São Francisco – CVSF (1948), o Banco do Nordeste (1952), a SUDENE (1959)³⁶, o POLONORDESTE (1974), o Projeto SERTANEJO (1976), o Programa de Recursos Hídricos –

³² BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1985. p. 70.

³³ Cf. DUARTE, Renato. In: **A seca nordestina de 1998-1999**: da crise econômica a calamidade social. Recife, 1999. (Coleção SUDENE 40 anos). p. 27.

³⁴ Idem.

³⁵ ANDRADE, Antonio Carlos de. **Secas e irrigação pública no nordeste do Brasil**: mitos e realidades – a grande seca de 1979-1984 e o DNOCS no Piauí. (Tese de Doutorado). São Paulo, 1996. p. 3.

³⁶ Na análise realizada pelo GTDN – “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” (1959), o combate aos efeitos das secas por meio de medidas de curto prazo – principalmente de caráter assistencial, e de longo prazo – com a construção de rede de açudes, não havia conseguido modificar o curso dos acontecimentos, coube à SUDENE, criada em 15 dezembro de 1959 – Lei nº 3.692, os objetivos de implementar a industrialização e resolver os problemas agrícolas da Região, este a partir da estratégia formulada pelo GTDN.

PROHIDRO (1979), o Projeto NORDESTE (1982), o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor – PAPP (1985) e o Projeto Áridas (1992).

Numa breve retrospectiva das ações direcionadas para os problemas ocasionados pelas secas, tem-se que a primeira intervenção estatal ocorreu na seca de 1723/24. Para socorrer as vítimas, o Rei de Portugal, D. João V entre outras medidas administrativas, determinou o cultivo obrigatório de mandioca, estabelecendo multas para os que se recusassem a contribuir para a produção de farinha, elemento básico na alimentação das populações.³⁷

Outra intervenção ocorreu por ocasião da seca de 1744, em que a Coroa Portuguesa ordenou que “*os flagelados fossem reunidos em povoações com mais de 50 fogos, nas margens dos rios, repartindo-se entre as terras adjacentes*”³⁸. Surgiram daí, as cidades de Sobral e Russas no Estado do Ceará.

Como conseqüência da seca do período de 1790/1793, uma seca grande, foi criada a Pia Sociedade Agrícola, que teve como função arranjar trabalho e socorrer os flagelados atingidos pela seca, marcando a presença da Igreja Católica nos problemas da região.

A partir de 1877, com a Grande Seca – “*a pior seca do século XIX, a que mais causou danos, quer materiais, quer de vidas*”³⁹, o fenômeno passa a ser tratado como um problema nacional. Nessa ocasião, nasce o embrião da intervenção sistemática na Região, por parte do Governo, sendo nomeada pelo Imperador D. Pedro II uma comissão para estudar as sugestões de obras no Nordeste.⁴⁰

Ainda no século XIX, durante a seca de 1888/1889, o País muda de regime – da Monarquia para a República, mas nada de novo surge com relação às medidas relacionadas à seca. Nesse sentido, Manuel Correia de Andrade afirma que “*A República não foi mais diligente do que o império na questão nordestina, o que não é de se estranhar porque, passado o primeiro quadriênio presidencial, os presidentes foram sempre homens do Sudeste, mineiros e paulistas (...)*”⁴¹.

³⁷ Ver SUDENE. **As secas do Nordeste** (uma abordagem histórica de causas e efeitos). Recife, 1981 e ANDRADE, Antonio Carlos de. “A história das secas e o desenvolvimento do nordeste”. In: Secas e irrigação pública no Nordeste do Brasil: mitos e realidades – a grande seca de 1979/1984 e o DNOCS no Piauí. São Paulo, 1996. (Tese de Doutorado em História Econômica apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo). p. 32.

³⁸ Idem.

³⁹ Ibidem, p. 36.

⁴⁰ Et. ibidem, p. 37-38.

⁴¹ ANDRADE, Manuel Correia de. **A problemática da seca**. Recife: Líber, 1999. p. 52.

No início do século XX, em 1904, após a seca de 1903, o Governo Federal cria três comissões: Comissão de Açude e Irrigação (CE), Comissão de Estudos e Obras Contra os Efeitos das Secas (RN) e Comissão de Perfuração de Poços (RN), para atuarem no Nordeste, com verba em Lei Orçamentária para esse fim. Mas, “(...) *é regra que recursos dados do governo, sirvam mais para deixar lucros aos felizardos do que alívio aos desgraçados*”⁴².

Em 1906, as três comissões são fundidas criando-se a Superintendência de Estudos e Obras Contra os Efeitos da Seca. Passado um ano é suprimida, retornando a Comissão de Açudes e Irrigação. Dois anos depois era criada a Inspeção Federal de Obras Contra as Secas – IFOCS. Prevalencia entre os políticos da época a visão de que só com obras se conseguiria solucionar os problemas da seca.

A IFOCS, em 1945, passou a ser denominada Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS) – com 1% do orçamento federal e 5% das rendas dos estados do Nordeste, dando início à política oficial de construção de açudes no Polígono das Secas⁴³.

Com relação à atuação do DNOCS, segundo Marcel BURSZTYN:

*“A construção de açudes bem como outros trabalhos implantados pelo DNOCS (rede viária) configuram o que foi consagrado mais tarde sob a denominação de “indústria da seca”- espinha dorsal da versão século XX do “compromisso coronelista”.”*⁴⁴

Intensificava-se a ação do Estado a cada seca. Essa ação passa a ser bem-vinda pelos políticos locais, não só pela obtenção dos meios materiais para ganhar importância política, mas também pelo proveito pessoal obtido enquanto produtores beneficiados, caracterizando um compromisso recíproco de legitimação entre os poderes local e central.

Em 1945, dando continuidade a intervenção do Governo Federal na Região, era criada a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF, iniciando a independência energética do

⁴² Citação feita por GUERRA, Phelippe; GUERRA, Thephilo. Ver ANDRADE, Antonio Carlos de. In: **Secas e irrigação pública no Nordeste do Brasil: mitos e realidades – a grande seca de 1979/1984 e o DNOCS no Piauí**. São Paulo, 1996. p.42.

⁴³ De acordo com informações da SUDENE: “O Polígono das Secas compreende a área do Nordeste brasileiro reconhecida pela legislação como sujeita a repetidas crises de prolongamento das estiagens e, conseqüentemente, objeto de especiais providências do setor público.(...)”. Área de grande diversidade climática. Corresponde a uma área de 1.084.348,2 km² e a 1.348 municípios, sendo dos Estados do Piauí (214), Ceará (180), Rio Grande do Norte (161), Paraíba (223), Pernambuco (145), Alagoas (51), Sergipe (32), Bahia (256) e Minas Gerais (86). Disponível em http://pageserver-nt.sudene.gov.br/isapi/sig/Conceitos_semi-arido.html. Acesso em: 01/08/01.

⁴⁴ BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos: planejamento e clientelismo no nordeste**. Ed. 2. Petrópolis, 1985. p.71.

Nordeste. Já em 1948, é criada a Comissão do Vale do São Francisco – CVSF, cujos objetivos estavam afetos à irrigação, drenagem, esgotos municipais, entre outros.

A SUDENE nasce em 1959, impulsionada pela seca de 1958⁴⁵, na qual o Governo fez-se presente: vacinando 2 milhões de sertanejos contra o tifo e a varíola, distribuindo leite e medicamentos e autorizando o uso de todas as terras de vazante para plantio, assim como os açudes públicos e particulares.

A respeito da criação da SUDENE:

*“A SUDENE seria a última tentativa do Estado de Intervenção no planejamento da Região, de uma maneira sistematizada, uma vez que os anacrônicos e inoperante IAA e DNOCS, capturados pelas oligarquias locais, não conseguiram movimentar-se, por estarem reféns da influência do **baronato** do açúcar ou dos **coronéis** do Sertão.”*⁴⁶

Diante da impossibilidade das obras públicas serem implantadas em todo território do Polígono das Secas e da ineficácia desse mecanismo do ponto de vista econômico e social, o Estado adotou medidas paliativas para combater os efeitos das secas, dentre elas as frentes de trabalho, organizadas para ocupar a mão-de-obra desmobilizada pela seca.

Essas frentes de trabalho seguem a lógica da teoria keynesiana⁴⁷, isto é, da possibilidade de intervenção do governo em momentos de crise, elevando a renda e o emprego. O Estado intervinha absorvendo os trabalhadores ociosos devido às secas, que em troca do seu trabalho recebiam alimento e algum dinheiro. Historicamente, centrava sua ação na construção de açudes e estradas, seguindo a mesma filosofia do DNOCS.

A partir de 1979 as frentes de trabalho são transformadas em frentes de emergência, passando a concentrar os trabalhadores sem terras e os pequenos proprietários na melhoria e na

⁴⁵ De acordo com texto de autoria de Liliana Elvira Larocca, a grande seca de 1958 levou os Bispos do Nordeste e lideranças da Região a pressionarem o Governo Federal a adotar novas soluções. Em resposta foi criada a SUDENE para promover e executar medidas contidas no Plano do GTDN, objetivando minimizar os efeitos da seca e acelerar o desenvolvimento.

⁴⁶ ANDRADE, Antonio Carlos de. **Secas e irrigação pública no nordeste do Brasil: mitos e realidades** – a grande seca de 1979-1984 e o DNOCS no Piauí. (Tese de Doutorado). São Paulo, 1996. p. 55.

⁴⁷ KEYNES, na ‘Moderna Teoria do Emprego’, argumenta que o pleno emprego e, conseqüentemente, a estabilidade do sistema e o equilíbrio geral constituem uma função do nível da Renda Nacional. Nesse sentido, a moderna teoria do emprego admitiria que o sistema pode ser controlado pelo Governo e que as perturbações da atividade podem ser atenuadas e corrigidas pela interferência do Estado na economia.” Cf. “As teorias clássica e keynesiana: uma introdução”. In: ROSSETTI, José Paschoal. (1941). **Introdução à economia**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1978. p. 652-653. Assim, em épocas de recessão ou de crise, como a ocasionada pela seca, cabia ao Governo adotar políticas para suprir as deficiências e elevar o patamar da renda e o volume do emprego para níveis desejados.

construção de infra-estrutura nas propriedades privadas, de modo a torná-las mais resistentes às secas e buscando assegurar a manutenção dos trabalhadores no campo – “(...) *as medidas de curto prazo têm como principal consequência fixar a população onde ela se encontra*”⁴⁸.

A criação das frentes de emergência fez parte da reformulação da estratégia do poder central. Por um lado, havia o risco da perda de população rural, e com ela a ameaça da falta de braços para o latifúndio, por exemplo. Por outro lado, havia a necessidade de novos instrumentos que mantivessem a favor do Estado a balança das forças políticas.

Apesar das respostas governamentais às secas terem atingido seu objetivo, do ponto de vista da sobrevivência da população, tais políticas compensatórias, improvisadas, não têm efeitos duráveis ou permanentes e conseqüentemente não atuam na solução do problema da vulnerabilidade da Região.

De acordo com a Comissão Episcopal Permanente da Pastoral da Seca ⁴⁹, a esmola e as cestas que repetidamente têm se mostrado como falsa solução para o problema, submetem o homem pobre do campo e das periferias à humilhação “*chegou o tempo de fazer algo e fazer logo*”. (...) “*A Igreja deve mudar, o povo deve mudar, o Governo deve mudar e a mudança não pode mais esperar.*”

Afinal, no momento atual da sociedade brasileira, no qual a globalização não é uma questão menor, imprimindo novas exigências, o desafio do Estado passa pelo dilema de um sistema político que deve atender às demandas da sociedade e mostrar uma ação pública eficaz.

No dizer de um dos trabalhadores alistados na emergência em Monteiro:

*“A gente sabe que a seca ninguém acaba; tem que fazer alguma coisa pra que a gente viva a seca, que isso já é obra da natureza, não é dos homens. Então, a gente tem que fazer alguma coisa; os homens que estão no poder têm que fazer isso, têm que olhar para o homem não inchar as cidades. Seria muito bom se não só fazer isso no tempo da estiagem, mas continuasse uma ajuda permanente para o agricultor, segurava mais ele na sua terra.”*⁵⁰

⁴⁸ “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”, anexado à obra: O GTDN: da proposta à realidade ensaios sobre a questão regional: o nordeste do Brasil/SICSÚ, Abraham B. et al. Recife: Universitária da UFPE, 1994. p. 125.

⁴⁹ COMISSÃO EPISCOPAL DE PASTORAL DA SECA. **A Igreja e a seca no Ceará**. CNBB – Regional Nordeste 1. Fortaleza, 1998. p. 20.

⁵⁰ Manoel Amaro Nascimento. Presidente de associação rural/Santa Catarina, Monteiro/PB. Transcrição de sua fala no Vídeo: Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca 1998/2000 – a experiência de Monteiro. Realização SUDENE. Produção: Ativa

1.3. O Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca – 1998 a 2000 ⁵¹

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil (1988), em seu artigo 21, inciso XVIII, compete à União: *“planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”*.

Contudo, apesar do dispositivo legal, da frequência de sua ocorrência, da previsibilidade do fenômeno da seca, ela continua surpreendendo o Governo Federal, os Governos dos Estados e também os Governos Municipais.

“É que o fenômeno climático, tão prejudicial a um quinto do Brasil, só nos impressiona quando aparece; é uma eterna e monótona novidade; estudamo-lo sempre nas aperturas e nos sobressaltos dos períodos certos em que ele se desencadeia”. ⁵²

E assim, em 1998, mais uma vez a solução apresentada diante da estiagem assume um caráter emergencial. Só que desta vez com algumas inovações, seja pela inclusão de ações de educação e capacitação, seja pela criação da Secretaria de Comunicação⁵³ e com ela a Central de Atendimento – Disk Seca e as Teleconferências, seja pela importância dada à participação de um maior número de atores sociais, de diferentes instituições e organizações.

Além da influência das mudanças ocorridas na última década, em particular da Reforma do Estado⁵⁴, o programa emergencial da seca de 1998, denominado “Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca”, foi também influenciado pela proximidade das eleições presidenciais, e mais precisamente de uma possível reeleição presidencial.

Desta forma, há que se considerar a existência de no mínimo um motivo a mais por parte do Governo Federal para fazer desse Programa uma resposta duplamente satisfatória. Parafraseando Putnam, ainda que o vinho fosse velho, a garrafa precisava ser nova.

⁵¹ A esse respeito, ver “Programas emergenciais de combate aos efeitos da seca: o que mudou na década de 90”, um estudo comparativo entre os programas emergenciais das secas de 1998 e 1993, de autoria de Sylvia Bené Sabino, também da primeira turma deste Mestrado.

⁵² Apud Otamar de Carvalho, 1988.

⁵³ A Secretaria de Comunicação funcionou como uma das duas estruturas de apoio à Comissão Gestora – responsável pela coordenação geral e teve como principal atribuição garantir a informação e transparência das ações aos beneficiários do programa e a sociedade em geral.

⁵⁴ Aqui entendida como a segunda onda de reformas, que tem como objetivo reconstruir o Estado. A primeira, ocorrida na década de 80, esteve mais voltada para a redução do tamanho do Estado – Estado mínimo, de acordo

Ampliando as ações habitualmente presentes em programas emergenciais, o PFCES, além dos alistamentos, carros-pipa e alimentos, continha outras de efeito estruturante, tais como: educação e capacitação, sinalizando mudanças na forma de gestão do programa, propondo-se a fazê-la mais participativa e transparente. Esse diferencial do programa pode ter contribuído para a reeleição presidencial.

A proposta do programa era não permitir que os erros anteriores, envolvendo desvio de recursos, alistamento indevido etc., continuassem ocorrendo. Nesse sentido, o Presidente Fernando Henrique Cardoso demonstra sua indignação e aponta mudanças:

*“Quem já sofreu com a seca no passado sabe que, nem sempre, quem passava fome recebia alimentos (...) Ninguém tem o direito de usar a miséria para se promover(...) Vamos resolver, emergencialmente, o problema da fome, nos cercando de todas as medidas para que a comida chegue à mesa de quem realmente está precisando.”*⁵⁵

Passados três anos de chuvas normais, ou próximas da normalidade, no segundo semestre de 1997, a seca começava a apresentar seus sinais.⁵⁶ Em março de 1998, ela já atingia parte de todos os estados da área de atuação da SUDENE⁵⁷, exceto o Maranhão.

O agravamento da seca aumentava o sofrimento enfrentado, sobretudo, pela grande maioria da população interiorana do Nordeste, que se dedica a atividades rurais e que tem na agricultura de subsistência e na pecuária de pequeno e médio porte suas principais fontes de renda.

A falta de trabalho no campo, as perdas na agricultura e pecuária, o esgotamento das reservas hídricas e dos alimentos levaram ao surgimento de tensões sociais de tal ordem que a situação passou a reclamar maior atenção e uma resposta das autoridades governamentais.

De março a maio de 1998, de acordo com registros da SUDENE/CDC, foram contabilizados 43 saques a supermercados, caminhões de transporte de alimentos, feiras livres, depósitos e escolas públicas, com ocorrências mais frequentes nos estados onde a situação de tensão era maior – Ceará, Pernambuco e Paraíba.⁵⁸

com Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau. – “Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal”. In: **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

⁵⁵ Fernando Henrique Cardoso. **Governo cria “disque-seca” para fiscalizar**. Jornal do Commercio. Recife, 06/05/98.

⁵⁶ Em outubro de 1997 o INPE anunciava a ocorrência de uma seca no Nordeste - Cf. DUARTE, Renato. A seca nordestina de 1998-1999: da crise econômica à calamidade social. Recife, 1999. (Coleção SUDENE 40 anos). p. 28.

⁵⁷ A área de atuação da SUDENE inclui os estados do Nordeste, o Norte de Minas Gerais e o Norte do Espírito Santo.

⁵⁸ Cf. SUDENE: Seca 1998/2000 relatório das ações desenvolvidas pelo governo federal na área de atuação da SUDENE. Recife, 2001.

O início dessa onda de saques ocorreu em 15 de março de 1998, quando 600 pessoas famintas se apossaram de 500 Kg de alimentos do depósito da merenda escolar do município de Conceição, localizado no Estado da Paraíba, segundo relatório da SUDENE (2001).⁵⁹

Com base nesse mesmo relatório, quanto à ocorrência das invasões, as opiniões ficaram divididas. Houve os que se solidarizaram aos invasores entendendo terem sido motivados pela fome, como representantes da Igreja e de setores do Governo, e os que condenaram a ação, classificando-a de bandidagem e de uma modalidade de indústria da seca.

De acordo com o Relatório das Ações Desenvolvidas pelo Governo Federal na área de atuação da SUDENE – Seca 1998/2000, o atraso das medidas de assistência foi, de certa forma, atribuído ao desencontro de prognósticos. De um lado o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais por intermédio do Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos – INPE/CPTEC⁶⁰ alertava para um quadro de deficit hídrico dos mais graves do século, de outro lado a agência americana de monitoramento climático, *National Oceanic and Atmospheric Administration* – NOAA, informava que os efeitos do “El Niño”⁶¹ não seriam tão graves conforme previsto.

Além do desencontro de prognósticos climatológicos, outras questões de ordem política devem ter contribuído para a falta de ação do Governo Federal frente ao visível estado de calamidade dos municípios do Nordeste, afinal, *“uma dada situação pode perdurar durante muito tempo, incomodando grupos e gerando insatisfações sem, entretanto, chegar a mobilizar as autoridades governamentais”*⁶².

Nesse sentido, segundo Maria do Carmo Carvalho:

“As prioridades contempladas pelas políticas públicas são decididas pelo Estado, mas nascem na sociedade civil. Por isso mesmo estão em permanente disputa. Elas adentram a agenda do Estado quando se constituem em demanda fortemente

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ O Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos/CPTEC do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais/INPE, baseado em estudos realizados durante 143 anos (1844 a 1987) sobre a ocorrência de secas relacionadas com o fenômeno EL NIÑO, concluiu que havia 70% de probabilidade de ocorrer escassez de chuvas no ano de 1998, cf. Informativo Defesa Civil – Bahia (1997).

⁶¹ O fenômeno EL NIÑO, Oscilação Sul – (ENOS) é a denominação dada a uma anomalia térmica positiva que altera a temperatura da superfície do mar (TSM) no Oceano Pacífico, tornando-a mais quente, com intensas repercussões meteorológicas e agrícolas de longa duração e de ocorrência global. A seca no Nordeste está entre suas conseqüências. O nome EL NIÑO se dá pelo fato do seu surgimento ter ocorrido próximo ao Natal. Cf. Informativo Defesa Civil – Bahia (1997) e Glossário de Defesa Civil (1998):

⁶² Cf. RUA, Maria das Graças. “Análise de políticas públicas: conceitos básicos”. In: **O estudo da política: estudos selecionados**. Maria das Graças Rua e Maria Izabel Valladão de Carvalho (Orgs.) . Paralelo 15. P. 238.

vocalizada por grupos e movimentos da sociedade que adensam forças e pressões introduzindo-as na arena política.”⁶³

Só em maio de 1998 tem início a realização de reuniões na sede da SUDENE, com a finalidade de discutir e definir as linhas de ação a serem adotadas pelo Governo Federal naquela emergência. Essas reuniões, coordenadas pelo Superintendente do Órgão, Senhor Sérgio Moreira, contaram com a presença de representantes dos estados atingidos pela seca, de federações de trabalhadores, de órgãos públicos e de organizações não-governamentais.

Daí em diante, os procedimentos para definição do plano de ação seguem, basicamente, o seguinte roteiro: a CDC, de posse de informações que caracterizem uma situação de risco, alerta a superintendência da SUDENE e esta informa à Secretaria Nacional de Defesa Civil. Confirmada a gravidade da situação, a SUDENE formula proposta de ação, a partir de discussões mais ou menos amplas, dependendo do momento, e em seguida a submete ao Ministro (do Ministério ao qual a SUDENE se vincula) em minuta de Exposição de Motivos, que, se aprovada, segue em versão definitiva para a Presidência da República, para as providências cabíveis.

Conforme foi afirmado anteriormente, neste mesmo item, a proposta desse programa emergencial de 1998 extrapolou em sua discussão os limites da CDC e da SUDENE como um todo. Por determinação da Presidência da República, dela participaram outros segmentos sociais e entidades não-governamentais.

Em maio de 1998, antes da oficialização do Programa, teve início a primeira ação do Governo Federal no sentido de minimizar os efeitos da estiagem: a distribuição de cestas de alimentos às populações dos municípios atingidos. De acordo com informação da SUDENE/CDC, de maio de 1998 a maio de 2000 foram distribuídas 25.726.002 cestas.

Para tanto, todos os municípios atingidos foram orientados pela SUDENE a indicar os nomes e números dos documentos das pessoas responsáveis pela retirada dos alimentos⁶⁴ nos armazéns da CONAB e, em seguida, encaminhar à SUDENE para que esta pudesse autorizar a liberação.

A primeira distribuição ocorreu no município de Souza/PB. Este município e mais outros quatro haviam sido os primeiros a cumprir as exigências para se habilitarem às cestas de alimentos.

⁶³ CARVALHO, Maria do Carmo Brant “Gestão social: alguns apontamentos para o debate”. In: Gestão Social uma questão em debate. Elizabeth de Melo Rico e Raquel Raichelis (Orgs.) São Paulo: EDUC; IEE, 1999. p. 19.

⁶⁴ Deveriam ser indicados dois membros, sendo um representante de organização não-governamental, sendo esta uma atribuição da Comissão Municipal, cf. Ofício n 1.508/98/SUDENE/GAB, de 30 de abril de 1998.

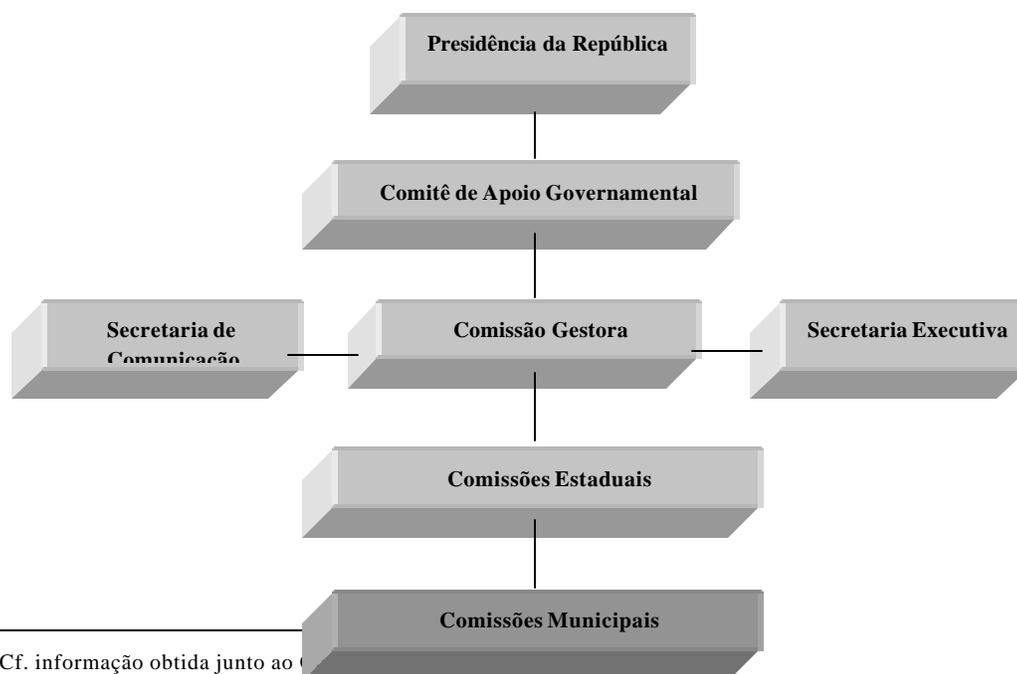
Souza foi escolhido por dispor de melhor infra-estrutura de armazenagem dos alimentos, oferecendo assim melhores condições para a solenidade de abertura.⁶⁵

Em junho de 1998, com bastante atraso, a assistência à população afetada pela seca foi institucionalizada através da Medida Provisória nº 1.667, de 5 de junho de 1998, que criou o Programa Emergencial de Frentes Produtivas e do Decreto nº 2.618, da mesma data, que regulamentou as ações desse programa.

Compuseram o PFCES/1998 as seguintes ações⁶⁶: Distribuição de Cestas de Alimentos; Programa Emergencial de Frentes Produtivas; Abastecimento de Água por Carros-pipa; Programa de Alfabetização/Capacitação; Programa Água na Escola; Programa de Recursos Hídricos – PROHIDRO/EMERGÊNCIA; Pro Clima; Frentes Ecológicas; Frentes Culturais; Crédito Especial.

Para gerir essas ações, o PFCES foi estruturado de forma descentralizada, a partir de comissões nos três níveis: federal, estadual e municipal, conforme apresentado no organograma da **Figura 1**, adiante.

Por meio do Decreto Federal nº 2.618, de 5 de junho de 1998, que dispõe sobre o Programa Emergencial de Frentes Produtivas, foram criadas as comissões: Gestora, Estaduais e Municipais; definidas suas competências e responsabilidades e também estabelecidas suas composições.



⁶⁵ Cf. informação obtida junto ao

FIGURA 1 - ESTRUTURA DO PROGRAMA FEDERAL DE COMBATE AOS EFEITOS DA SECA

Fonte: SUDENE. “Manual das Comissões Municipais”

A criação e funcionamento das comissões, nas três esferas de governo, num novo desenho institucional, fazem parte da operacionalização da gestão descentralizada, que transfere para os estados, e mais especificamente para os municípios, o planejamento, a execução e o controle das ações do Estado, a exemplo dos conselhos gestores das políticas sociais de educação, saúde, que já faziam parte da realidade municipal.

A Comissão Gestora⁶⁷, nível de coordenação geral do Programa, configura-se no arranjo responsável pelo estabelecimento das normas executivas, pela aprovação dos planos de trabalho apresentados pelos estados, pelo acompanhamento e avaliação da execução e pela adoção das medidas necessárias à implementação do Programa. A ela se subordinavam as comissões estaduais e municipais. Contava para o exercício de suas funções com o apoio da Secretaria Executiva e da Secretaria de Comunicação.

As Comissões Estaduais⁶⁸, no nível de coordenação intermediária do programa, eram responsáveis pela definição dos planos de trabalho em consonância com as normas estabelecidas pela Comissão Gestora, pela aprovação dos planos de trabalho apresentados pelas Comissões

⁶⁶ Ver SUDENE.COORDENAÇÃO DE DEFESA CIVIL **Seca 1998/2000**: Relatório das Ações Desenvolvidas pelo Governo Federal nas Áreas Atingidas. Recife: SUDENE, 2001.

⁶⁷ A Comissão Gestora teve a seguinte composição: Superintendente da SUDENE – Presidente; Coordenador de Defesa Civil – Secretário-Executivo; um representante do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; do Ministério do Exército; do Ministério da Fazenda; do Ministério da Agricultura e do Abastecimento; Departamento de Defesa Civil da Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento; Confederação Nacional da Agricultura – CNA; Conselho das 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 de Organizações Não-Governamentais – ABONG; Confissões religiosas; um representante de cada estado integrante da área de atuação da SUDENE, indicado pelo respectivo Governador; Três representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG.

⁶⁸ Dela fizeram parte: Três representantes do Governo Estadual, um deles o Presidente; Três representantes da Federação dos Trabalhadores na Agricultura; Um representante do Governo Federal; Um representante da Defesa Civil Estadual – Secretário-Executivo; da Federação Patronal da Agricultura; da Associação dos Municípios; de Confissões religiosas; do Ministério Público Estadual e de ONG que represente o setor de Cooperativas, cf. SUDENE. “Manual das Comissões Municipais”. p. 10.

Municipais, pelo acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução das ações nos estados e pela substituição das Comissões Municipais, em situações excepcionais.⁶⁹

As Comissões Municipais pertenciam ao nível de coordenação final da execução do programa, sendo de sua responsabilidade: a aprovação, entre os mais carentes, dos trabalhadores a serem assistidos; a indicação das obras ou serviços a serem executados, mediante plano de trabalho apresentado a Comissão Estadual; o acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução do programa.⁷⁰

Das Comissões Municipais criadas por decreto municipal, deveriam fazer parte⁷¹:

- Um representante da Prefeitura Municipal – Presidente da Comissão;
- Líder do governo na Câmara Municipal;
- Líder da oposição na Câmara Municipal;
- Um representante do Governo do Estado (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural– EMATER);
- Um agente comunitário de saúde;
- Um representante de cada órgão e entidade abaixo:
 - Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
 - Confissões religiosas;
 - Ministério Público, onde houver;
- Até três representantes de órgãos, entidades ou setores profissionais, não-governamentais, que atuem no município, a critério da Comissão.

Em cumprimento à Medida Provisória nº 1.667, de 5 de junho de 1998, que instituiu o Programa Emergencial de Frentes Produtivas e ao Decreto nº 2.618 (art. 2º, § 2º), da mesma data, que o regulamentou, ocorreu na Sede da SUDENE, em Recife, às 15:00 horas do dia 9 de junho, a reunião de instalação da Comissão Gestora do Programa Emergencial de Frentes Produtivas.

Nessa reunião, o Superintendente e presidente da Comissão Gestora, procedeu a instalação da referida comissão, falou dos planos emergenciais, e entre outras coisas, transmitiu aos presentes a determinação recebida do Presidente da República, qual seja:

⁶⁹ SUDENE. “Manual das comissões municipais”. Recife, 1998.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Ibidem.

“(...) da neutralidade institucional na execução do Programa, sem discriminação, com transparência e participação dos diversos setores da sociedade. (...) se trabalhará visando melhorar as ações do governo para que o benefício chegue até o cidadão necessitado, evitando desperdício de recurso público.”⁷²

Participaram da primeira reunião da Comissão Gestora: o Superintendente, o Secretário-Executivo, os representantes do Ministério do Exército, do Ministério da Fazenda, do Departamento de Defesa Civil do Ministério do Planejamento e Orçamento, da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS, do Ministério do Meio Ambiente, dos recursos Hídricos e da Amazônia – MMA, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e os representantes dos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo.

Na ocasião, os representantes da CONTAG, por várias vezes usaram da palavra para expressar a preocupação com o programa, destacando o número insuficiente de trabalhadores a serem cadastrados; o valor do pagamento dos alistados nas frentes produtivas; a missão das comissões, que na prática corriam o perigo de ficarem administrando problemas, diante da insatisfação dos trabalhadores; além de questionar e posteriormente denunciar o atendimento pela linha de crédito emergencial⁷³.

O presidente da CONTAG esclareceu que falava em nome de milhares de trabalhadores famintos, e que, ao cobrar e denunciar, ele queria contribuir para o Nordeste ter um programa estruturador, permanente, que contasse com a participação da sociedade não só na seca.

O Superintendente e Presidente da Comissão Gestora, dirigindo-se ao representante da CONTAG, reconheceu alguns dos problemas levantados mas, justificou dizendo que “tudo é pouco quando se trabalha com uma pobreza de 500 anos” e que diante dos últimos atendimentos a secas, estava sendo feito muito. Ressaltou que aquele programa tinha como prioridade levar o cidadão à sala de aula, em lugar do trabalho braçal.

O PFCES de fato trazia algo mais que as ações habituais. Comparado ao programa emergencial da seca de 1993, cujas bases foram as mesmas, percebe-se que a resposta governamental à seca de 1998/2000 não só acrescentou outras realizações como se cercou de

⁷² Trecho retirado da Ata da Reunião de Instalação da Comissão Gestora do Programa Emergencial de Frentes Produtivas, realizada em 9 de junho de 1998. (Primeira página). Arquivo da SUDENE/CDC.

⁷³ Sobre o assunto ver Ata da Reunião de Instalação da Comissão Gestora do Programa Emergencial de Frentes Produtivas.

instrumentos de comunicação – “Manual das Comissões Municipais”, Disk Seca, Teleconferências e outras ações de divulgação, com o intuito de informar, tirar dúvidas e conseqüentemente garantir melhores desempenhos e resultados.

No que se refere a levar o cidadão à sala de aula, o balanço final realizado pela SUDENE informa que participaram das ações de alfabetização e capacitação 514.709 trabalhadores alistados nas frentes produtivas (com flexibilização do horário) ou pessoas da família, membros das comissões municipais, professores da rede pública integrantes de conselhos locais e de organizações econômicas associativas.⁷⁴

Tanto o contexto sócio-político quanto à reengenharia⁷⁵ das relações entre Estado e sociedade, e o processo de descentralização que fortaleceu o município possibilitando maior participação direta da sociedade, foram relevantes na formatação do modelo proposto no programa da seca de 98, tendo em vista uma prática mais eficiente e comprometida com resultados, através do estabelecimento de estratégias, na perspectiva do desenvolvimento social.

Contudo, com relação à implementação e funcionamento ainda há muito que avançar. De acordo com levantamento realizado a partir das atas de reunião da Comissão Gestora, foi observado que a frequência de ocorrência das reuniões, estabelecida no Regimento Interno (art. 5º), não se verificou. A primeira ocorreu em 9/06/98, a segunda em 01/07/98, a terceira em 29/10/98 e a quarta em 08/01/99.

Considerando que aquele seria o fórum indicado para ouvir sugestões e corrigir os rumos das ações do programa, reforçar os pontos frágeis, agilizar as questões surgidas nos estados, chamar a todos a responsabilidade, a baixa frequência dos encontros deixa prejudicada algumas decisões e a condução do programa passa a ser feita por uma subcomissão do governo federal (parte dos membros), fugindo assim do propósito de ampliação dos atores envolvidos.

Com as Comissões Estaduais pode ter ocorrido o mesmo. Tomando-se por base a Comissão Estadual do Estado da Paraíba, as informações levantadas junto ao Chefe do Escritório da SUDENE, Coordenador e assessores da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, a condução do programa naquele estado ficou, basicamente, a cargo da Secretaria da Infra-Estrutura e do órgão de Defesa Civil da Paraíba, parte integrante dessa Secretaria.

⁷⁴ SUDENE. **Seca 1998/2000**: Relatório das Ações Desenvolvidas pelo Governo Federal nas Áreas Atingidas. Recife: SUDENE, 2001.

⁷⁵ Aqui entendida como o novo arranjo (ou o rearranjo) que amplia a participação da sociedade com a inclusão de outros atores em questões de interesse público.

Já nos municípios, da aplicação da lei – implementação do modelo, aos resultados obtidos, foram constatadas situações diversas nos diferentes municípios – bons desempenhos, desempenhos razoáveis e maus⁷⁶ desempenhos, segundo informações da SUDENE/CDC.

O **Quadro 2** apresentado a seguir é fruto do resultado de uma solicitação do então Superintendente da SUDENE – Sérgio Moreira, para que fossem apontados em cada estado⁷⁷ (com exceção do Piauí), os municípios que apresentassem melhor desempenho com vistas à concessão de um “prêmio produtividade” – aumento do número de vagas nas frentes de trabalho, após apreciação *in loco* de uma equipe composta para esse fim, com o propósito de desenvolver o efeito multiplicador.

Pode-se inferir a partir do **Quadro 2** que os Estados que apresentaram proporcionalmente maior número de municípios com melhor desempenho foram os do Espírito Santo, Ceará e Sergipe. No entanto, a Paraíba que aparece com o menor percentual, teve em Monteiro a maior premiação.

Quadro 2 – Quadro resumo das principais secas ocorridas no período de 1979 a 2001

UF	MUNICÍPIOS		
	TOTAL	NO PROGRAMA	MELHOR DESEMPENHO
PI	221	219	Não implementou as frentes produtivas.
CE	184	181	Uruóca, Canindé, Santana do Acaraú, Tejuçuoca, Trairi, Pentecoste, Sobral, Quixadá, Apuiarés, Caridade, Russas, Quixeramobim, Jaguaribe, Assaré, Milhã, Icó, Pereiro e Banabuiú.(18)
RN	166	156	Jucurutu, Santana do Seridó, Lajes Pintadas, Santana do Matos, Florânia, São Vicente e Ipuera.(7)
PB	223	193	Monteiro, São Mamede, Santa Luzia, Sumé e Soledade (5)

⁷⁶ Na Paraíba, chegou a acontecer de um Prefeito ser afastado por ter se apropriado de recursos do programa.

⁷⁷ De acordo com informação obtida na CDC/SUDENE, participaram da identificação dos municípios de melhor desempenho o representante de cada estado na Comissão Gestora, Chefes de Escritório da SUDENE, equipe técnica da CDC.

PE	184	127	Afogados da Ingazeira, Tabira, Orobó, São João, Limoeiro, Petrolândia e Garanhuns (7)
AL	101	50	Pão-de-Açúcar, Paulo Jacinto, Arapiraca e Major Isidoro (4)
SE	75	33	Macambira, Itabi e Monte Alegre (3)
BA	417	257	Abaré, Itaberaba, Nordestina, Santa Brígida, Retirolândia, São Gabriel, Riachão do Jacuípe, Feira de Santana, Buritirama, Brumado e Rodela (11)
MG	140*	140	Jaíba, Montes Claros, Novo Horizonte, Capelinha, Datas e Itamarandiba (6)
ES	27*	27	Boa Esperança, Água Doce do Norte, Ecoporanga, Nova Venécia, Barra de S. Francisco; Montanha, Mucurici, Vila Pavão, Colatina e São Domingos do Norte (10)
TOTAL	1.738	1.383	71

Fonte: SUDENE/CDC

* Área de atuação da SUDENE. Posteriormente, passou a incluir 165 municípios do Estado de Minas Gerais.

Vale destacar que, no caso específico do Estado da Paraíba, cinco municípios foram indicados como candidatos ao prêmio para avaliação por parte da equipe técnica da SUDENE. Contudo, mesmo entre esses municípios, foram constatadas diferentes realidades. Das 900 vagas que couberam ao Estado, Monteiro foi premiado com 500 vagas – independentemente da avaliação da equipe técnica, 100 vagas foram para São Mamede, 300 para Santa Luzia e nenhuma para Sumé. Quanto a Soledade, não há referência no relatório técnico⁷⁸.

Daí, pode-se verificar que os critérios de premiação não foram democraticamente aplicados, haja vista o caso específico de Monteiro, suscitando a pergunta: Qual o critério utilizado técnico ou político?

De acordo com o que foi relatado pela equipe técnica, o município de Santa Luzia foi o que apresentou o melhor resultado quanto ao trabalho da Comissão Municipal e ao andamento do programa. Foi realçado pela equipe que a Comissão trabalhava de forma coesa, participativa e comprometida com os resultados do programa; os seus membros haviam assistido todas as

⁷⁸ Relatório de avaliação para concessão do prêmio de produtividade do Estado da Paraíba, datado de 23 novembro de 1998. Equipe técnica responsável: Anita Rosenblit (CCI), Marcelo Viana (CDC), Marlene Franklin (DPS) e Paulo Vinícios Medeiros, do Escritório Regional da SUDENE na Paraíba (E/PB).

teleconferências e tinham conhecimento das informações gerais contidas no “Manual das Comissões”, demonstrando poucas dúvidas sobre o Programa.

Para os técnicos da SUDENE/CDC, conforme consta na introdução deste trabalho, a estimativa é de que algo em torno dos 40% dos municípios tiveram desempenho satisfatório (incluídos aí os de bom desempenho, relacionados no Quadro 2), isto é, cumpriram as exigências, tais como a criação da comissão, a nomeação de seus membros, o desempenho de suas funções com maior ou menor participação, não apresentando problemas de mau uso dos recursos.

Ainda que não tenha sido a maioria dos municípios a obter resultados satisfatórios, ou de experiências de bom desempenho, alguns aspectos positivos do programa devem ser apontados, considerando-se o novo arranjo adotado, entre eles: a participação democrática da sociedade de uma maneira geral, no acompanhamento e na fiscalização das atividades do programa, sugerindo e denunciando possíveis irregularidades; o envolvimento da sociedade local através de seus representantes nas Comissões Municipais, que desempenharam papel estratégico na execução do Programa, na indicação das pessoas mais carentes e na definição das obras e serviços prioritários nos municípios, revertendo em benefício para as comunidades e para o município como um todo.

A título de ilustração da abrangência da seca e da dimensão do PFCES1998/2000, apresenta-se a seguir a **Figura 2**, onde se mostra a área atingida pela estiagem, localizando-se Monteiro, além de alguns Quadros contendo a evolução dos municípios atendidos; do número de trabalhadores alistados nas frentes produtivas; dos recursos aplicados e das últimas principais secas.

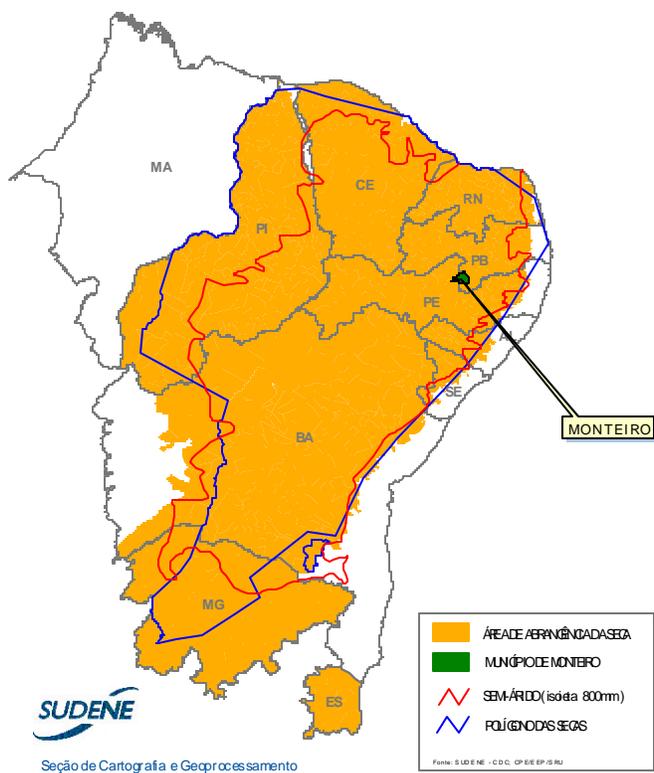


Figura 2 – Área de abrangência da seca de 1998/2000

Quadro 3a – PFCES: Número de municípios atendidos, no período de junho de 1998 a dezembro de 1999

ESTADO	JUN/ JUL	AGO/ DEZ	JAN	FEV	MAR/ ABR	MAI/ JUN	JUL/ SET	OUT/ NOV	DEZ
PI	177	219	221	221	-	-	-	76	76
CE	117	181	181	181	181	-	-	52	52
RN	141	156	156	156	156	156	156	156	156
PB	193	193	193	193	193	193	193	193	193
PE	127	127	127	127	127	127	127	127	127
AL	50	50	50	50	50	50	50	50	50
SE	33	33	33	33	33	33	33	33	33
BA	284	257	77	77	77	117	117	114	-
MG	86	140	-	-	-	-	-	140	140
ES	27	27	27	-	-	-	27	27	27
TOTAL	1.235	1.383	1.065	1.038	817	676	703	968	854

Fonte: SUDENE/CDC

Quadro 3b – PFCES: Número de municípios atendidos, em 2000

ESTADO	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL
PI	76	-	-	-
CE	52	52	44	-
RN	156	156	106	-
PB	193	193	110	110
PE	127	127	71	71
AL	50	50	50	50
SE	9	9	9	9
BA	-	-	-	-
MG	140	-	-	-
ES	27	-	-	-
TOTAL	830	587	390	240

Fonte: SUDENE/CDC

Conforme se pode observar comparando os totais dos municípios atendidos no período de 1998 a 2000, de junho a dezembro de 1998 a evolução foi crescente; decrescente sucessivamente até mai/jun/99; volta a ser crescente até out/nov/99 e a partir daí e até o término da vigência do programa foi sempre decrescente.

O aumento do número de municípios em agosto/98 se deve à inclusão da área do Estado do Espírito Santo e o Vale do Jequitinhonha/MG, além de outros do Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte, devido à continuidade da falta de chuvas, conforme relatório da seca de 1998/2000 – SUDENE/CDC.

Como consequência do aumento do número de municípios atendidos, foi também ampliado o número de trabalhadores alistados, tendo chegado em dezembro de 1998 – no pique da seca, a assistir um total de 1.192.716 pessoas, conforme pode ser verificado nos **Quadros 4 a, 4 b e 4 c** que se seguem.

Quadro 4a – PFCES: Número de alistados por estado e por mês, em 1998

ESTADO	JUN	JUL	AGO	SET/OUT	NOV	DEZ
PI	94.384	94.384	119.384	119.384	119.384	119.384
CE	104.227	158.200	210.000	250.000	250.000	250.000
RN	71.750	71.750	86.000	96.000	96.000	108.000
PB	98.409	98.409	108.409	108.409	108.409	109.309
PE	137.142	137.142	191.000	211.000	211.000	211.000
AL	48.965	48.965	48.965	48.965	48.965	49.465
SE	27.545	27.545	30.545	34.000	34.000	34.000
BA	150.000	150.000	200.000	200.000	200.000	200.000
MG	53.003	87.003	87.003	87.003	87.003	87.003
ES	-	24.555	24.555	24.555	24.555	24.555
TOTAL	785.425	879.953	1.105.861	1.179.316	1.180.216	1.192.716

Fonte: SUDENE/CDC

Quadro 4b – PFCES: Número de alistados por estado e por mês, em 1999

ESTADO	JAN	FEV	MAR	ABRIL	MAI/ JUN	JUL/ SET	OUT	NOV	DEZ
PI	119.384	60.607	-	-	-	-	33.000	33.000	33.000
CE	250.000	250.000	176.654	176.654	-	-	58.743	70.491	82.240
RN	108.000	108.000	108.000	108.000	108.000	108.000	110.500	110.500	110.500
PB	109.309	109.309	109.309	110.109	110.109	110.109	110.109	110.109	110.109
PE	211.000	211.000	211.000	211.000	211.000	211.000	211.000	211.000	263.750
AL	49.465	49.465	49.465	49.465	49.465	49.465	49.465	49.465	49.465
SE	34.000	34.000	34.000	34.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
BA	64.858	64.858	64.858	76.775	76.775	76.775	76.775	76.775	-
MG	-	-	-	-	-	-	60.000	60.000	60.000
ES	24.555	-	-	-	-	18.000	18.000	18.000	18.000
TOTAL	970.571	887.239	753.286	766.103	595.349	613.349	767.592	779.340	767.064

Fonte: SUDENE/CDC

Quadro 4c – PFCES: Número de alistados por estado e por mês, em 2000

ESTADO	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL
PI	33.000	-	-	-
CE	82.240	82.240	69.774	-
RN	110.500	110.500	67.594	-
PB	110.109	110.109	62.250	62.250
PE	263.750	263.750	151.010	151.010
AL	49.465	49.465	49.465	49.465
SE	21.455	21.455	21.455	21.455
MG	60.000	-	-	-
ES	18.000	-	-	-
TOTAL	748.519	637.519	421.548	284.180

Fonte: SUDENE/CDC

Tendo sido relacionado anteriormente o conjunto das ações que compuseram o PFCES/1998, apresenta-se abaixo, no **Quadro 5** os valores destinados a cada uma delas, para maior compreensão.

Quadro 5 - PFCES: Recursos federais aplicados, no período de junho de 1998 a maio de 2000

DESTINAÇÃO	VALOR APLICADO EM R\$
Programa de Frentes Produtivas - SUDENE	1.121.105,260
Distribuição de Cestas de Alimentos - CONAB	351.804,698
Programa de Poços e Dessalinizadores	71.000,000
Abastecimento d'Água por carros - pipa - Exército	77.632,532
Alfabetização/Capacitação – SUDENE, Comunidade Solidária e ONGs	64.724,481
Perfuração de Poços – SUDENE/Estados	7.000,000
Programa Água na Escola	6.415,000
Outras Ações – Convênios, Apoio Logístico, Serviços	14.444,639
Saldos	15.000,000
SUBTOTAL	1.729.127,033
Crédito Especial através do Banco do Nordeste	450.000,000

TOTAL	2.179.127.033
--------------	----------------------

Fonte: SUDENE/CDC e SUDENE/CPO

Fazendo-se uma comparação dos recursos aplicados em períodos anteriores de seca, conforme apresentado no quadro a seguir, observa-se que apesar de ter sido a seca que contou com um maior número de ações, entre elas ações de educação e capacitação, e ter tido o maior número de municípios atendidos, o valor total dos recursos aplicados foi o menor deles.

Quadro 6 – Quadro resumo das principais secas ocorridas no período de 1979 a 2001

PERÍODO DA SECA	ABRANGÊNCIA	MUNICÍPIOS ATENDIDOS	NÚMERO DE ALISTADOS	RECURSOS APLICADOS	PRINCIPAIS AÇÕES
1979/1983	Maranhão ao Norte de Minas Gerais	1.126	1.512.000	9,8 bilhões	Alimentos, Carros-pipa, Crédito Especial, distribuição de Sementes
1992/1993	Maranhão ao Norte de Minas Gerais	1.155	1.942.905	4,5 bilhões	Alimentos, Frentes de Emergência, Carros-pipa e Infra-estrutura hídrica e saneamento
1998/2000	Piauí ao Norte de Minas Gerais e Espírito Santo	1.838	1.192.716	2,2 bilhões	Alimentos, Frentes Produtivas, carros-pipa, Alfabetização e capacitação, Água na Escola, Rec Hídricos,
2001	Piauí ao Norte de Minas Gerais	1.169	1.012.231	2,2 bilhões	Bolsa-renda, Bolsa-renda Alimentos e Carros-pipa

Fonte: SUDENE/CDC

No que se refere à política de combate aos efeitos da seca de 2001, apresentada no quadro acima, comparando-a com a de 1998/2000, até onde pode ser observado, percebe-se um grande retrocesso nessa matéria, seja quanto aos instrumentos de controle social, seja no pagamento sem a contrapartida em trabalho, seja no que se refere à organização e clareza de funcionamento. Se o governo é o mesmo, o que justifica essa mudança? Teria a ver com a troca de muitos dos governantes municipais?

Entende-se que seria interessante realizar um levantamento, dando margem a um quadro partidário, com vistas a se comparar as mudanças ocorridas e saber se diminuíram os governantes dos partidos de apoio ao governo, ou o que mudou na engenharia política.

Com a apresentação do fenômeno da seca, das políticas de combate aos seus efeitos e particularmente do PFCES/1998, o qual contempla o arranjo institucional municipal objeto deste estudo – modelo de gestão, no próximo capítulo passa-se a abordar os elementos presentes na sua conformação.

2 A COMISSÃO MUNICIPAL PARA AÇÕES EMERGENCIAIS EM MEIO A MUDANÇA NAS RELAÇÕES DE PODER

Neste capítulo, inicialmente, aborda-se o contexto das inovações sociais a partir dos fatos e elementos relacionados com as mudanças ocorridas no Brasil e no mundo, que modificaram a forma de articulação Estado/sociedade. Em seguida, tratar-se-á do arranjo político-institucional enquanto produto dessas transformações.

2.1 Contextualização

“O mundo está mudando intensa e profundamente, tornando as velhas concepções e organizações ultrapassadas e inadequadas às novas condições socioeconômicas, tecnológicas, políticas e ambientais. Essas transformações, na realidade, pedem e estimulam o surgimento de novas idéias e conceitos para explicar e organizar as iniciativas e as ações da sociedade diante dos condicionantes históricos.”⁷⁹

⁷⁹ BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. 2 ed. Brasília: IICA, 1999. p. 9.

A crise do Estado que marcou as últimas décadas do século XX, acentuada sobremaneira pelo processo de globalização, que aumentou a competitividade internacional e reduziu a capacidade dos Estados nacionais de proteger empresas e trabalhadores, implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo.

A globalização, entendida como a integração econômica mundial que, na verdade, existe desde o século XVIII⁸⁰, com a aceleração da integração através do avanço da tecnologia da informação, provoca uma ruptura no modelo vigente e o surgimento de novos paradigmas em que a competitividade e a busca da eficiência e da efetividade passam a ser essenciais.

A revolução nas tecnologias de informação e comunicação contribui para elevar as aspirações de consumo, assim como para aumentar a inquietação com relação ao futuro do mercado de trabalho e a exclusão de parte crescente da população do mundo, sobretudo na periferia do capitalismo. Desta forma, apesar da vitalidade da economia global, ela tem agravado a exclusão social; *“(...) tem-se a dramática marginalização de dois terços da humanidade, no processo de modernização desigual”*⁸¹.

A respeito da globalização e de seus efeitos, Gilberto Dupas afirma que:

*“O modelo global de produção continuará provocando a exclusão social. As grandes corporações mundiais, fugaz esperança do início dos anos 80, têm mantido clara posição: seu papel é de melhorar a competitividade para crescer, remunerar seus acionistas e, em decorrência, manter os empregos possíveis; e usar, quando for o caso, baixos salários dentro da lógica de suas cadeias produtivas. Como consequência, os governos acabam inevitavelmente pressionados a garantir certa proteção social às crescentes populações carentes, em contradição com seus recursos fragilizados pela meta imperiosa de equilíbrio orçamentário.”*⁸²

Assim, entre os desdobramentos do processo de globalização da economia surgem novas relações entre capital e trabalho em busca da conquista de mercados; ocorre o fim da estabilidade no emprego, fazendo crescer o desemprego e ocasionando um aumento da demanda social sobre o Estado. E, neste aspecto, a exclusão social cada vez maior vem reforçar a necessidade da ação do

⁸⁰ Para alguns teólogos e historiadores bem antes com as: Expansão Dario, Expansão Grega, Expansão Romana, Expansão do projeto da Cristandade (Século XIX), Expansão Marítima Comercial (Século XVI) .

⁸¹ BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. 2 ed. Brasília: IICA, 1999.

⁸² Cf. DUPAS, Gilberto. **Desenho de uma nova ordem global: o difícil resgate da dívida social**. In: Governança global reorganização da política em todos os níveis de ação. Pesquisas. N° 16. Ano 1999. Centro de Estudos Konrad Adenauer. p.132.

Estado no sentido de conter a violência e a instabilidade, no intuito de garantir a governabilidade⁸³ e evitar o esvaziamento progressivo de sua legitimidade.⁸⁴

A crise do Estado abriu oportunidade para duas respostas: a primeira, nos anos 80, se refere à proposta do Estado mínimo – neoconservadora ou neoliberal, cujo objetivo é retirar o Estado da economia; a segunda, nos anos 90, uma proposta social democrática, associada ao movimento de reforma ou reconstrução do Estado, que tem como objetivo aumentar a governança⁸⁵ do Estado “(...) *para que possa agir mais efetiva e eficientemente em benefício da sociedade*”⁸⁶.

Esse movimento de reforma do Estado se insere numa dinâmica de transformações mais amplas nos planos econômico, organizacional e político. Do ponto de vista político, a reconstrução do Estado está associada à crise do Estado social – “(...) *do Estado de bem-estar nos países desenvolvidos, do Estado desenvolvimentista nos países em desenvolvimento e do Estado comunista*”⁸⁷, e à crise da democracia representativa.

Tal reforma reflete também a crise fiscal ou financeira ocorrida nos países desenvolvidos, como também as transformações organizacionais ocorridas nas empresas – qualidade total, mecanismos de competição administrativa, eliminação de níveis hierárquicos, configurando um novo paradigma.

Na América Latina, e especificamente no Brasil, a reforma do Estado se dá “*nesse duplo movimento de redefinição do papel do Estado na economia e de reconversão das bases de intervenção do estado na esfera social*”⁸⁸, embrincada com o processo de consolidação democrática.

Para fazer face aos desafios dos novos tempos – entre eles o resgate da dívida social, tornou-se evidente a necessidade de aprofundar a democracia, uma vez que as instituições desenhadas nos séculos anteriores, que culminaram na democracia representativa, mostram-se insuficientes para o governo das sociedades contemporâneas. No dizer de Ladislau Dowbor:

⁸³ Aqui relacionada as condições de exercício do poder.

⁸⁴ DOWBOR, Ladislau. “**Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços**”.1995. (Paper acessado em [http:// www.ppbr.com/ld/](http://www.ppbr.com/ld/)., incluído no portfólio da disciplina “Planejamento e desenvolvimento local” deste curso de mestrado).

⁸⁵ Aqui definida relacionada ao modo de uso da autoridade.

⁸⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “**Da administração pública burocrática à gerencial**”. In: Reforma do Estado e administração pública gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira, Peter Spink (Orgs.) Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 238.

⁸⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, CUNIL GRAU, Nuria. “**Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal**”. P. 15.

⁸⁸ Idem. p. 13.

*“Situações complexas e diferenciadas, e que se modificam rapidamente, exigem muito mais participação dos atores sociais afetados pelas políticas. Exigem, na realidade, sistemas muito mais democráticos”.*⁸⁹

As sociedades contemporâneas fizeram surgir um outro padrão de relacionamento entre Estado e sociedade a partir de suas novas características estruturais: a dinâmica, a complexidade e a diversidade, no qual se observa uma divisão de responsabilidades e tarefas, que pressupõe a co-gestão.

Nesse sentido, Evelyn Levy afirma que:

*“As interações entre Estado e sociedade se fazem necessárias porquanto se reconhece sua dependência mútua, uma vez que nenhum ator detém todo o conhecimento e informação necessárias para resolver problemas complexos, dinâmicos e diversificados.”*⁹⁰

A reforma do Estado que não chega a reduzir significativamente o gasto público, busca melhorar sua qualidade e eficiência gerencial. Ganha realce a flexibilidade administrativa, juntamente com o controle de resultados, devendo transformar o Estado numa organização mais ágil, com sua ação descentralizada.

Para Sérgio C. Buarque:

*“(...) as transformações socioeconômicas e tecnológicas, associadas com a crise do Estado e com significativos avanços gerenciais em todo mundo, estão levando à busca de alternativas inovadoras no terreno institucional, com mudanças importantes na estrutura e na organização do Estado e sua relação com a sociedade. Estaria em gestação a construção de uma nova institucionalidade compatível com os desafios contemporâneos e suas exigências de qualidade, flexibilidade, velocidade, eficiência e eficácia”*⁹¹.

No esteio do processo de flexibilização e negociação de gestão das questões públicas que acompanha a reforma do Estado, diante da demanda da sociedade e do déficit público, a descentralização surge como estratégia de transformação.

⁸⁹ DOWBOR, Ladislau. **Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos Espaços**. 1995.

⁹⁰ LEVY, Evelyn. **Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente**. In: O público não-estatal na reforma do Estado. Orgs.: Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 389.

⁹¹ BUARQUE, Sérgio C.. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. 2 ed. Brasília: IICA, 1999. p.38

A descentralização ganha espaço no cenário contemporâneo brasileiro, particularmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o município é reconhecido como ente federativo e é garantido à sociedade o direito de formular e controlar políticas.

Nesse sentido, a desconcentração comumente tomada como seu sinônimo é apenas uma condição necessária para a realização da descentralização. Enquanto a desconcentração se refere a um processo de dispersão físico-territorial de instituições governamentais ou à delegação de competências sem deslocamento de poder; a descentralização *“envolve precipuamente uma questão de redistribuição de poder, de deslocamento de centros decisórios”* e tem a autonomia e a democracia como variáveis essenciais, além de implicar na existência de um pluralismo entre ações do Estado, do mercado e da sociedade.

Desta forma, *“descentralização sempre significará uma divisão de poder, uma aproximação do Estado com a população e o respeito ao princípio da autonomia. Enseja, portanto, estadualização e municipalização”*⁹².

São princípios fundamentais do processo de descentralização: *“mais flexibilidade; mais gradualismo; mais progressividade; mais transparência; mais existência de mecanismos de controle social”*⁹³, e entre os aspectos importantes desse processo destaca-se: a democratização do Estado; o aumento da eficácia das políticas públicas e a multiplicação dos núcleos de poder político por meio do fortalecimento do poder local.

Segundo Carlos Jara, observa-se atualmente um movimento de mudança que se dá tanto no estilo de governo quanto nas relações de poder, onde se passa de uma forma centralizada de gestão das questões públicas, com variados graus de autoritarismo, para a forma descentralizada de gerir recursos, decidir, planejar atividades, definir políticas, distribuir responsabilidades, com maior ou menor participação social.⁹⁴

Assim:

*“Se a centralização traduz uma situação de acumulação de poderes de decisão nas mãos da autoridade central, a descentralização consiste, não apenas na transferência de competências para agentes e agências locais, como também no reconhecimento formal das suas capacidades para tomar decisões, e principalmente, na real possibilidade de poder acumulado.”*⁹⁵

⁹² JOVCHELOVITCH, Marlova. “O processo de descentralização e municipalização no Brasil”. In: Revista Serviço Social e Sociedade. 56. Cortez Editora, 1998. p. 39.

⁹³Idem. p. 40.

⁹⁴ JARA, Carlos Júlio. **Construindo o poder local**. IICA/PRORURAL. Março, 1997.

⁹⁵ Idem. p.2.

Nesse contexto, para fazer face aos novos desafios, presentes e futuros, surge o conceito de desenvolvimento sustentável, resultante de várias propostas acadêmicas e técnicas, emergentes nas décadas de 1970, 1980 e 1990, contendo críticas ao economicismo e defesa do respeito ao meio ambiente e às culturas, que tem em Ignacy Sachs seu precursor.

A proposta de desenvolvimento sustentável, que na definição da Comissão Brundtland, é “*aquele que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazerem as suas próprias necessidades*”⁹⁶ – se contrapõe ao modelo de crescimento que ameaça a conservação e reprodução dos recursos naturais, à insustentabilidade política e social geradas em razão da profunda desigualdade na distribuição da riqueza e ao baixo padrão de qualidade de vida.

A respeito do que é determinante para se mudar o padrão e rumo do desenvolvimento (no Estado de Pernambuco), Carlos Júlio Jara afirma que:

“A mudança no padrão e rumo do desenvolvimento, não é porém questão de novos empréstimos, ou de grandes investimentos em projetos estruturadores, nem de programas compensatórios de combate à pobreza rural e urbana. É principalmente uma questão de visão de futuro e mudança de consciência da classe política e dos cidadãos pernambucanos”.

Entende-se que esse conceito trabalhado por Carlos Jara, ainda que dirigido ao Estado de Pernambuco, pode ser estendido à realidade brasileira, e mais especificamente, ao Nordeste, onde grande parte das ações sofre descontinuidade, associada à limitada vontade política.

Apesar dos desafios colocados pela reforma do Estado à consolidação democrática, como: problemas de legitimação dos novos governos, altos custos sociais das reformas econômicas e a ausência de política social universalista, são fortes as evidências da assimilação dos valores democráticos pela sociedade, favorecendo a um maior controle social e a maior eficiência nas políticas públicas.

A idéia de controle social, de acordo com Evelyn Levy ⁹⁷, é inovadora, uma vez que propõe a participação da sociedade no controle do Estado de forma imediata, direta, ao invés da forma mediata adotada pela democracia representativa. No dizer da referida autora, essa idéia “*pertence*

⁹⁶ BUARQUE, Sérgio C **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. 2 ed. Brasília: IICA, 1999. p.51.

ao campo da *accountability*⁹⁸, uma forma de *checks and balances* presente nas dimensões de controle democrático”.

O controle social tem por finalidade aumentar: “a eficiência da atividade governamental; a transparência e a publicização dos atos da administração pública; e a democratização do sistema político”⁹⁹. E, o município por ser a instância mais permeável ao controle por parte da sociedade é onde a possibilidade democrática tem mais condições de se realizar.

Vale destacar que a participação ou gestão participativa, bandeira de luta de movimentos sociais organizados, também incorporada na plataforma de governos municipais, ainda não firmou consenso a respeito de suas virtudes. Há os que a consideram uma ameaça à consolidação democrática – os defensores da democracia representativa formal, mas há também os que a percebem como complementar a democracia representativa formal, portanto, favoráveis a ela.

Assim, tem-se a corrente dos que são a favor e a dos que são contra a participação. No que se refere às experiências de gestão participativa, se por um lado apresentam problemas, por outro, pode-se identificar avanços, como o caso de democratização do processo decisório adotada pelo Orçamento Participativo (Porto Alegre) e vários outros em áreas historicamente marcadas por disputa de interesses entre grupos, em que foram utilizadas pela população formas institucionais tais como os conselhos municipais e comitês.

De acordo com Gustavo Tavares da Silva¹⁰⁰, citando Caccia Bava, apesar de se reconhecer que os grupos de interesse não podem assumir a função do Estado, nem dos representantes legítimos – eleitos pelo voto, não se pode deixar de apostar no caráter criativo da sociedade no tratamento dos seus próprios interesses, através de sua participação no plano local, nos bairros, nas associações, nos conselhos.

Reforçando essa posição, tem-se que:

“A perpetuação do poder de tomada de decisão por minorias é uma forma eficaz de exclusão, uma negação de qualquer pretensão democrática e um caminho aberto à

⁹⁷ LEVY, Evelyn. **Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente**. In: O público não-estatal na reforma do Estado. Orgs.: Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999

⁹⁸ Aqui entendida como a obrigação dos que detêm o poder do Estado, de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos.

⁹⁹ DOWBOR, Ladislau. “Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços”. 1995. (Paper acessado em: [http:// www.ppbr.com/ld/](http://www.ppbr.com/ld/)., incluído no portfólio da disciplina “Planejamento e desenvolvimento local” deste curso de mestrado).

¹⁰⁰ TAVARES DA SILVA, Gustavo. “Democracia representativa e gestão participativa”. In: OLIVEIRA, M. A.G.(Org.). **Política e contemporaneidade no Brasil**. Recife: Bargaço, 1997.

tiranía disfarçada. (...) A configuração de um espaço público, portanto, pode mudar o Estado. Além do mais, seria um mecanismo de redução dos espaços de influência de grupos e elites, além de permitir que as decisões tomadas se parecessem um pouco com os desejos e necessidades da maioria. (...) Não é difícil de compreender que quanto maior o número de participantes nos debates acerca dos caminhos que devemos seguir, maior a probabilidade da decisão tomada ser do agrado da maioria.”¹⁰¹

Para Carlos César Pimenta¹⁰² a principal transformação do Estado apresenta-se na forma de organização do trabalho – agora mais descentralizada, e no seu processo decisório, que passa a admitir uma maior participação da sociedade. Nesse sentido, no dizer de Evelyn Levy: “*Eis que se alarga o espectro de atores envolvidos, anteriormente só constituído por representantes eleitos e burocratas*”¹⁰³.

Corroborando com a idéia de que os eventos históricos raramente têm apenas uma causa, ao contrário resultam em geral da convergência de alguns acontecimentos, Ronaldo Coutinho Garcia¹⁰⁴, aponta as várias e distintas forças que impulsionaram o processo de descentralização. Dentre elas, pode-se destacar três forças:

- a crise financeira do setor público federal, instalada na segunda metade da década de 70, levando ao surgimento do movimento municipalista e às pressões por reforma tributária e fiscal e por maior autonomia para os estados e municípios;
- as lutas pela democratização do país, deflagradas no final dos anos 70 e início dos anos 80, em que diversas organizações sociais demandaram mudanças nas políticas públicas, colocando sob crítica as ações do governo. Esses movimentos reclamavam maior presença do Estado, maior eficiência e eficácia no atendimento ao público, além de serviços mais próximos das necessidades da população. Com isso, tornaram evidente a necessidade de que fossem repensados: as atribuições e partilhas de responsabilidade, poder e recursos na prestação de serviços ao público;

¹⁰¹ NASCIMENTO E SILVA, Daniel. **A Construção de um espaço público**. Disponível em: [http://: www.epa.adm.br](http://www.epa.adm.br).

¹⁰² Ver Descentralização com integração: a gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado – o caso brasileiro. Texto preparado para o III CLAD - sobre a reforma do Estado e da administração pública. Madrid, 14-17 de out. 1998.

¹⁰³ LEVY, Evelyn. **Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente**. In: O público não-estatal na reforma do Estado. Orgs.: Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 390.

¹⁰⁴ GARCIA, Coutinho Ronaldo. **Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finjo que eu finjo ao faça que nós vemos)**. IPEA. Texto para discussão n ° 364. Jan. , 1995. p.6-7.

- o projeto neoliberal, fortalecido com a chegada ao poder de Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América e de Margareth Thatcher, na Inglaterra, dando origem à era do Estado mínimo, da estatização, da desregulamentação, da descentralização, da abertura comercial, que configuravam os dogmas da modernidade do primeiro mundo.

No Brasil, já no início dos anos 90, ainda segundo Garcia, *“a ideologia neoliberal havia conquistado bolsos, corações e mentes, orientando as políticas governamentais e introduzindo mudanças profundas na economia”*¹⁰⁵.

Nessa ocasião, a discussão sobre a descentralização era fortalecida, não no sentido da busca da democratização, eficiência e eficácia das políticas públicas e sim, como necessidade para atenuar a situação fiscal e financeira da União, na direção do Estado mínimo.

Só mais recentemente, a descentralização das funções públicas vem sendo tomada como *“um quase sinônimo de municipalização”*¹⁰⁶, onde o município passa a ser o destinatário, despontando como espaço territorial onde a ação do Estado pode ter maior capilaridade e proximidade com a população.

No balanço das experiências, não é pequeno o número de políticas públicas que podem tornar-se mais eficazes quando executadas de forma democrática, descentralizada e sob controle social, como é o caso do orçamento participativo. Assim sendo, a descentralização de diversas ações a cargo do Governo Federal, reforçando as responsabilidades dos municípios, apresenta-se como uma condição para torná-las mais efetivas, mais próximas das necessidades da população e podendo ser submetidas à fiscalização da sociedade.¹⁰⁷

De acordo com Ladislau Dowbor:

*“A tendência para um reforço generalizado da gestão política nas próprias cidades representa uma importante evolução da democracia representativa, onde se é cidadão uma vez a cada quatro anos, para uma democracia participativa, onde grande parte das opções concretas relacionadas com as condições de vida e a organização do nosso cotidiano passam a ser geridas pelos próprios cidadãos.”*¹⁰⁸

¹⁰⁵ Idem. p. 7.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ GARCIA, Coutinho Ronaldo. **Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos)**. IPEA. Texto para discussão n ° 364. Jan. , 1995. p.5.

¹⁰⁸ DOWBOR, Ladislau. **“Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços”**.1995. (Paper acessado em [http:// www.ppbr.com/ld.](http://www.ppbr.com/ld/), incluído no portfólio da disciplina “Planejamento e desenvolvimento local” deste curso de mestrado)

Segundo Evelyn Levy ¹⁰⁹, nas sociedades contemporâneas cabe aos governos atuarem de modo interativo, na perspectiva da governança sócio política, equilibrando forças e interesses sociais, capacitando atores e sistemas sociais para se organizarem, levando-os a compartilhar responsabilidades e buscando cooperação voltada para interesses comuns e vitais.

Acrescenta, ainda, que:

“O reconhecimento da necessidade de o Estado exercer o poder político mediante uma ação combinada com a sociedade civil remete ao elo de ligação entre ambos, qual seja, a accountability, a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder do Estado.”

Com relação às políticas públicas voltadas para o combate aos efeitos da seca, mais especificamente os programas emergenciais ou permanentes, não foram poucos os casos noticiados de desvio de rumo, em que muitos dos governantes e pessoas ligadas ao poder local beneficiaram-se em detrimento das verdadeiras vítimas do flagelo.

Nesse sentido, os grandes desafios contemporâneos, assim como os avanços na participação da sociedade, aliado a necessidade do Estado de garantir as condições de governabilidade e legitimidade, passam a exigir novas práticas no gerenciamento das ações e recursos públicos, propiciando a concepção de novos arranjos institucionais como os conselhos municipais – gerais, temáticos ou de projetos, comitês, comissões, dentre elas a CMAE.

A Comissão Municipal para Ações Emergenciais (CMAE) pressupõe uma gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil organizada, numa representação paritária entre setores governamentais e não-governamentais, de diferentes segmentos sociais e teve por função monitorar as ações do Estado de assistência à população vitimada pela seca. Essa Comissão se apresenta como um espaço de discussão e decisão das ações emergenciais prioritárias a serem desenvolvidas em cada um dos municípios beneficiados, na busca da gestão eficiente e da fiscalização dos recursos públicos.

2.2 A conformação do novo modelo de gestão

¹⁰⁹ LEVY, Evelyn. **Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente.** In: O público não-estatal na reforma do Estado. Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau (Organizadores). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 390.

Tradicionalmente, as ações de emergência têm sido planejadas e executadas por órgãos do Governo Federal, em conformidade com o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC)¹¹⁰, instituído com o objetivo de: “*planejar e promover a defesa permanente contra desastres naturais ou provocados pelo homem e atuar nas situações de emergência ou de calamidade pública*”¹¹¹. A seca é apenas um dos desastres ou ocorrências calamitosas para as quais a Defesa Civil deve ser acionada, entre outros estão: as trombas d’água, inundações, poluição, incêndios, pragas, epidemias, envenenamentos, explosões.

A Defesa Civil, definida como: “*Conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e re-constitutivas destinadas a evitar ou minimizar os desastres, preservar o moral da população e restabelecer a normalidade social*”¹¹², tem desempenhado seu papel junto aos programas de combate aos efeitos da seca, por meio de seus diversos órgãos: Secretaria Nacional de Defesa Civil, Coordenadoria Regional de Defesa Civil/Nordeste (CORDEC/NE), Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil e Comissões Municipais de Defesa Civil.¹¹³

No que tange a CORDEC/NE, ao longo do tempo, vem cumprindo as funções que lhe cabem, tais como: coordenar, orientar e avaliar, na Região, as ações desenvolvidas pelos órgãos de Defesa Civil; compatibilizar e consolidar planos e programas estaduais para elaboração de planos regionais; coordenar a distribuição e controle de suprimentos às populações atingidas por desastres – secas e enchentes basicamente, articulada aos órgãos assistenciais.

É oportuno lembrar que a SUDENE, assim como o DNOCS (inicialmente IFOCS – 1909), a CODEVASF (antes CVSF – 1948) e a CHESF (1948), teve como motivação para sua criação as secas do Nordeste e não apenas o planejamento e o desenvolvimento da Região.¹¹⁴

De acordo com Gileno De Carli :

¹¹⁰ Fazem parte do SINDEC órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - Art. 1º, do Decreto nº 895, de 16 de agosto de 1993, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil e dá outras providências.

¹¹¹ Cf. apresentado na Home page SINDEC: <http://www.integracao.gov.br/defesacivil/sindec.html>.

¹¹² Cf. MPO/Secretaria Especial de Políticas Regionais/Departamento de Defesa Civil. Glossário de defesa civil: estudos de riscos e medicina de desastres. Antonio Luiz Coimbra de Castro (coord.). 2. ed. Brasília: MPO, 1998. p.79.

¹¹³ O SINDEC é coordenado na esfera federal, pela Secretaria Nacional de Defesa Civil – que desde 1999 encontra-se vinculada ao Ministério da Integração Nacional; na região Nordeste, pela SUDENE¹¹³, por meio da CORDEC/NE, com a participação, dentre outros órgãos, do DNOCS e da CODEVASF; no âmbito estadual pelas Coordenadorias Estaduais ou Conselhos Estaduais de Defesa Civil e no âmbito municipal pelas Comissões Municipais de Defesa Civil.

“Evidenciava-se a ineficácia da política assistencial que vinha sendo adotada pelo simples fato de que, em 1958, o governo teve que amparar um número de flagelados duas vezes maior que em 1938. Impunha-se a execução de uma política econômica fundamentada no planejamento global de medidas tendentes a modificar a estrutura do sistema econômico da Região nordestina, adaptando-se às possibilidades e exigências do meio.”¹¹⁵

Coube a Instituição SUDENE implementar a proposta de desenvolvimento formulada pelo GTDN, cujas grandes linhas eram: promover a industrialização; estimular a produção de alimentos nas zonas costeiras e áreas úmidas; reorganizar a economia do semi-árido no sentido de sua maior produtividade e resistência ao impacto da seca; incorporar a fronteira agrícola, não explorada, do Maranhão, com projetos de colonização.¹¹⁶

Observando-se a lei de criação da SUDENE, identificam-se suas atribuições quanto ao plano de emergência e outras disposições voltadas para o combate aos efeitos da seca. Assim estabelece a Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, em seu art. 11:

“Será elaborado pela SUDENE, com a cooperação dos órgãos que atuam no Nordeste, um plano de emergência para o combate aos efeitos das secas e socorro às populações atingidas, durante sua incidência, o qual será periodicamente revisto, de modo que possa ser aplicado imediatamente, sempre que for necessário.”¹¹⁷

Inicialmente, com a disponibilidade dos recursos oriundos do Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste – FEANE (criado pela Lei 4.239/63), a SUDENE, anualmente, elaborava um plano de emergência, com a participação dos Estados, que discriminava obras e serviços a serem realizados pelas frentes de trabalho, em épocas de calamidade. Ao longo do tempo, a SUDENE que manteve a coordenação e execução das ações de emergência, mediante sua CDC, foi perdendo autonomia e sendo esvaziada em suas responsabilidades executivas, condição esta que não chegou a ser totalmente revertida. No entanto, com a instituição do SINDEC – Decreto 97.274/88, as principais responsabilidades executivas da CORDEC foram centralizadas na Secretaria Especial de Defesa Civil, órgão do Ministério do Interior.

¹¹⁴ Cf. GOMES, Enoque. “Do GTDN a presente crise regional do Nordeste do Brasil”. In: O GTDN da proposta à realidade ensaios sobre a questão regional. Abraham B. Sicsú et. al. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1994.

¹¹⁵ DE CARLI, Gileno. In: **SUDENE 35 anos**. Recife: SUDENE, 1996. p. 109.

¹¹⁶ A esse respeito ver “Uma política de desenvolvimento para o Nordeste” – Texto do GTDN (Anexo). In: O GTDN da proposta à realidade - ensaios sobre a questão regional. BACELAR, Tânia et al. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1994. p. 160.

¹¹⁷ DE CARLI, Gileno. In: **SUDENE 35 anos**. Recife: SUDENE, 1996. p. 101/108.

Em 1990, com a reforma administrativa implantada pelo Decreto 99.244/90, a atividade de Coordenação de defesa civil no Nordeste, até então responsabilidade da SUDENE, foi incorporada ao Ministério da Ação Social. A SUDENE passou nessa ocasião a ser vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Regional – SDR.

Com a Lei 8.490/92, a Coordenação das atividades de defesa civil no NE foi transferida para o Ministério da Integração Regional, ao qual também se vinculava a SUDENE. Contudo, essa atividade ficou a cargo da Secretaria de Defesa Civil, do mesmo Ministério.

Ainda no início da década de 90 a SUDENE recupera sua antiga função de coordenadora das ações governamentais de combate aos efeitos da seca, assumindo, por força do Decreto de 29 de março de 1993, a Secretaria Executiva da Comissão Nacional do Programa Frentes Produtivas de Trabalho.

A seca de 1993 trouxe consigo a falta de trabalho no campo, as perdas na agricultura e pecuária, o esgotamento das reservas hídricas e de alimentos, provocando o surgimento de tensões sociais, que exigiram maior atenção das autoridades e uma resposta.

A SUDENE, a par da situação crítica de quase todos os estados nordestinos, com base em relatos de representantes dos trabalhadores rurais, avalizados pelos governadores e valendo-se de sua experiência, formulou as linhas gerais do programa a ser criado pelo Governo Federal, influenciada pelo contexto de mudanças, em que a descentralização das ações do governo no trato das políticas e dos programas era uma tendência visível, sobretudo desde a atual Constituição. A estrutura do programa desenhado pela SUDENE contemplou três níveis de gestão – federal, estadual e municipal, a partir da criação de comissões, com composições e atribuições definidas, numa relação de interação.

A idéia de valorização do poder local, de ampliação da participação popular nas políticas públicas, também esteve presente na proposta elaborada pela SUDENE, acatada pelo Ministério da Integração Regional e pelo Governo Federal.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 16, do Ministério da Integração Regional, de 26 de março de 1993, que recomendava a criação do “Programa de Frentes Produtivas de Trabalho” para resolver a problemática da seca, eram os seguintes os componentes da Comissão Municipal:

- Prefeito do município (Presidente);
- um representante do Governo do Estado;
- um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais;

- um representante da Igreja;
- um representante do Ministério do Exército (onde houvesse condições);
- um representante do Ministério Público.

Em 1998, novo programa emergencial foi instituído pelo Governo Federal para prestar assistência à população vitimada pela seca, cujas bases do programa foram as mesmas de 1993, tendo sido acrescentados outros segmentos, como as ações de alfabetização e capacitação e a instalação de água e saneamento em escolas rurais.

2.3 Desenho e função da Comissão Municipal para Ações Emergenciais

Por ocasião da seca de 1987 – uma seca verde ou seca parcial ¹¹⁸, sob efeito das mudanças ocorridas na década de 80, o Governo Federal passou a admitir maior participação dos governos estaduais na definição e implementação de estratégias de combate aos efeitos do fenômeno.

“Pela primeira vez, refletindo a descentralização administrativa em função da redemocratização do País, os Estados passaram a ter maior responsabilidade dentro do Sistema de Defesa Civil, podendo definir e executar os programas de emergência e influenciar nos critérios para alocação dos recursos federais.” ¹¹⁹

O rearranjo ou novo arranjo instituído em programas de combate aos efeitos da seca adotado pelo Governo Federal na seca de 1993 e reeditado em 1998 foi inspirado no modelo do Governo do Estado do Ceará por ocasião da seca de 1987, no qual outros atores locais foram incorporados na execução do programa. A inovação proposta no primeiro ano da administração do Governo Tasso Jereissati definia que seu Programa de Ação voltado para a problemática da seca seria *“livre dos vícios de programas emergenciais do passado, tais como a indústria da seca, o*

¹¹⁸ Ver a esse respeito “Características da seca de 1987”. In: Respostas governamentais às secas: a experiência de 1987 no nordeste. Fortaleza: Imprensa Oficial do Ceará, 1991. p. 61.

¹¹⁹ CEARÁ. **Respostas emergenciais: o caso do Ceará**. In: Respostas governamentais às secas: a experiência de 1987 no nordeste. Fortaleza: Imprensa Oficial do Ceará, 1991. p. 32.

clientelismo, o paternalismo e a corrupção, dentro de uma estratégia de modernidade político-administrativa e valorização da cidadania do homem sertanejo”¹²⁰.

Nesse sentido, segundo Jair do Amaral, a partir de 1987 ocorre uma ruptura política naquele estado:

“As mudanças e reformas estruturais verificadas no Estado do Ceará a partir do governo reformista, em 1987, têm caráter autônomo e uma natureza endógena, ou seja, elas não resultaram de pressões do Tesouro Nacional, do Congresso Nacional ou do Banco Central do Brasil nem de pressões vindas de organismos internacionais. Elas resultaram de uma ruptura política ocorrida entre forças políticas locais que produziu um novo paradigma de regulação e gestão públicas.”¹²¹

O programa do Estado do Ceará intitulado “Programa de Ações Permanentes de Combate as Secas” – PAPCS, foi estruturado conforme organograma apresentado a seguir.

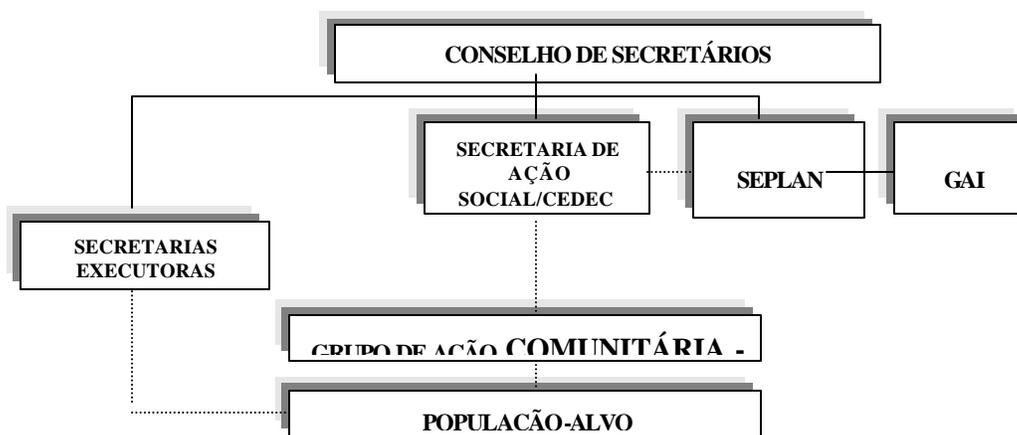


Figura 3 - “Programa de Ações Permanentes de Combate às Secas”/Ceará

O Conselho de Secretários era composto pelos titulares das Secretarias de Estado e presidido pelo Governador, competindo-lhe definir os princípios e as estratégias de ação e fazer cumpri-los. Coube à Secretaria de Ação Social a coordenação e execução do Programa, ficando a

¹²⁰ OLIVEIRA, José Fernandes. **Respostas governamentais às secas: a experiência de 1987 no Nordeste**. Antonio Rocha Magalhães (org). Imprensa Oficial do Ceará, 1991. p.5.

¹²¹ AMARAL, Jair. **Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: o caso do estado do Ceará**. Comissão Econômica para América Latina e Caribe & Sociedade Alemã de Cooperação Técnica. p.2

Secretaria de Planejamento e Coordenação responsável pelo planejamento físico-financeiro, análise de projetos, controle financeiro, entre outras atividades correlatas.¹²²

Ao Grupo de Articulação Interinstitucional – GAI, grupo técnico formado por representantes da administração direta e indireta, competia estudar e equacionar os problemas, encaminhando as recomendações às instâncias superiores, além de proceder a integração dos diferentes agentes institucionais representados.¹²³

Às Secretarias executoras coube participar do planejamento de suas respectivas áreas. Ao Grupo de Ação Comunitária (GAC), criado em cada município, foi dada a função de realizar o intercâmbio Governo/Comunidade.¹²⁴

O GAC era composto por representantes da Prefeitura, da Câmara de Vereadores, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, da Igreja, dos Clubes de serviços e do Governo do Estado, num total de 12 pessoas, sendo três delas técnicos do Governo do Estado. Vale salientar que a Comissão Municipal, objeto deste estudo, foi inspirada no GAC.

Quanto à articulação do Estado com o Governo Federal, ela se dava através do Governador, do Secretário de Planejamento, do Secretário de Ação Social e da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil – CEDEC, órgão componente do Sistema Nacional de Defesa Civil e que no Estado do Ceará funciona junto à Secretaria de Ação Social.

O modelo do programa do Estado do Ceará adotou a descentralização de execução com centralização de controle e inovou ao contemplar mecanismos de articulação com as comunidades – os Grupos de Ação Comunitária (GAC), importante instrumento na eliminação do clientelismo político, do paternalismo, além de ampliar a participação da comunidade e a transparência do Programa.

Naquele momento, pela primeira vez, as comunidades foram chamadas a participar, por intermédio do GAC, da definição das metas, da definição das áreas críticas, do cadastramento dos trabalhadores, acompanhamento e fiscalização da execução dos trabalhos.

É oportuno relatar que o documento matriz ou balizador para o estabelecimento das metas que compuseram o “Programa de Ações Permanentes de Combate às Secas” do Estado do Ceará foi o “Plano de Mudanças” (1987/1991).

¹²² Cf. **Respostas governamentais às secas**: a experiência de 1987 no Nordeste. Antonio Rocha Magalhães (Org). Imprensa Oficial do Ceará, 1991. p.38.

¹²³ Idem.

¹²⁴ Ibidem.

Para avaliar, discutir e compatibilizar a experiência de 1987 no Nordeste, a Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará, apoiada pela Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Norte, secretarias responsáveis pelos programas emergenciais dos demais estados, SUDENE e Ministério do Interior (MINTER), realizou dois encontros de coordenadores de programas de emergência do Nordeste, tendo sido seu produto matéria de um relatório.¹²⁵

O modelo descentralizado e participativo do PFCES foi definido em três níveis de gestão: federal, estadual e municipal, devendo funcionar de maneira articulada por meio de comissões. No âmbito municipal, essas comissões foram denominadas de “Comissões Municipais para Ações Emergenciais”, compostas de forma paritária entre setores governamentais e não-governamentais, cabendo-lhes o planejamento, a definição de prioridades, o monitoramento das ações e da utilização dos recursos.

A centralização das ações governamentais de outrora é substituída por processos mais flexíveis e orgânicos de formulação e operacionalização de políticas públicas, definindo novos arranjos institucionais do tipo *policy networks*¹²⁶ como alternativa de resposta aos desafios contemporâneos e suas exigências de qualidade, flexibilidade, velocidade, eficiência e eficácia.

A descentralização vem ocupando posição de destaque em várias iniciativas federais em distintas áreas de atuação do governo. No campo das políticas e projetos sociais, identifica-se o esforço da União em construir parcerias com Estados e Municípios dividindo as responsabilidades, como a ocorrida com o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) e o projeto Comunidade Solidária.

Tendo sido escolhido o Município de Monteiro como alvo desse estudo, no capítulo seguinte será apresentado um panorama de sua realidade.

¹²⁵ O conteúdo desse relatório faz parte da publicação da Secretaria de Planejamento e Coordenação do estado do Ceará intitulada “Respostas governamentais às secas: a experiência de 1987 no nordeste”, já referida anteriormente.

¹²⁶ Correspondem a inovações institucionais nos processos de formulação e operacionalização de políticas públicas, que correntemente vêm sendo denominadas de “parcerias” A esse respeito ver: MACEDO, Mariano de Matos. **Planejamento e policy networks**. Revista paranaense de desenvolvimento. Curitiba: IPARDES, 1995. N. 85. p.29.

3 MONTEIRO

“Monteiro: cidade sol, princesa do Cariri, recanto de um povo festeiro. Monteiro das vaquejadas, dos são joões, da festa da Padroeira: Nossa Senhora das Dores. Monteiro de uma gente forte e altiva. Monteiro das cantorias, do xote, dos violões saudosos, dos motes improvisados, das prosas nas caçadas e dos versos nos corações.

Monteiro, cidade que o tempo não desfaz, que o coração não busca esquecer. Monteiro, cidade raiz, chão, nascimento, criação.

Monteiro, altiva como uma princesa, princesa do cariri.

Monteiro dos poetas, dos artistas, dos sonhadores: Pinto do Monteiro, Jansen Filho, Abelardo Pereira dos Santos, Firmo Batista, Flávio José, Magníficos, Metrópole, Percurso Musical, Dejinha de Monteiro, Asas do Destino, Novinho da Paraíba e tantos outros anônimos, que souberam esconder, timidamente, estrelas em seus corações.

Monteiro das crenças, das devoções e dos homens santos: Nossa Senhora das Dores, do Cruzeiro, das procissões, das promessas, do Monsenhor João Honório.

Monteiro dos juristas, das autoridades, dos políticos, dos intelectuais: Etério Galvão, Djaci Falcão, Rafael Mayer, Clodoaldo Torres, Maurício Romão, Geraldo Brindeiro, Carlos Batinga, Antonio Rafael de Menezes, José Rafael de Menezes, Pedro Nunes e outros tantos.

Monteiro do toque da sanfona, dos casamentos na roça, do pé de mandacaru e juazeiro, do carro de boi, da enxada em sol ardente. Monteiro, por onde caminhou nossa história, nossos sonhos e desejos. Monteiro das fofocas de comadres, dos causos e contos dos conservadores, dos versos e prosas de todos nós.

Sim, é nossa.(...).¹²⁷

3.1 Breve histórico do município¹²⁸

No final do século XVIII, em meio ao processo de expansão pecuária nordestina rumo ao sertão, fazendeiros, entre os quais Custódio Alves Martins e João Pereira de Melo, estabeleceram fazendas de gado na região onde mais tarde seria erguida a cidade de Monteiro.

Em 1800, Manoel Monteiro de Nascimento e sua esposa desmembraram parte de terra de sua fazenda Lagoa do Periperi, onde construíram uma capela consagrada a Nossa Senhora das Dores¹²⁹. O local foi atraindo pessoas, constituindo, em pouco tempo, o povoado Lagoa do Periperi. Em 1840, ele passou a ser chamado de Povoação da Lagoa. Pouco depois, recebeu o nome de Alagoa do Monteiro, em homenagem ao seu fundador.

A Lei Provincial nº 194, de 4 de setembro de 1865, criou o distrito de Alagoa do Monteiro. O município de Monteiro foi criado pela Lei nº 457, de 28 de junho de 1872, a partir de território desmembrado do município de São João do Cariri. Em 20 de janeiro de 1873 ocorreu a instalação do novo município. A criação da comarca aconteceu em 1878.

Na divisão administrativa do Brasil, do ano de 1911, o município de Alagoa do Monteiro foi dividido em quatro distritos: Sede, São Tomé, São Sebastião do Umbuzeiro e Camalaú. Nos quadros de apuração do recenseamento geral de 1 de setembro de 1920, Alagoa do Monteiro aparecia com os quatro distritos já citados e mais o de Tigre.

Através da Lei estadual nº 540, de 18 de novembro de 1921, a sede do município de Alagoa do Monteiro recebeu foros de cidade, que na divisão administrativa, correspondente a 1993, aparece, apenas, com o distrito-sede.

Segundo as divisões territoriais de 31 de dezembro de 1936 e 1937, assim como o quadro anexo ao Decreto-lei Estadual nº 1010, de 30 de março de 1938, a antiga Alagoa do Monteiro era

¹²⁷GOMES, Holdamir Martins. *Monteiro nossa cidade*. Recife, 29/05/1999. O autor é filho de Monteiro e escreveu essa prosa poética pela realização do II **Forró dos Filhos e Amigos de Monteiro/FFAM** – encontro que tem ocorrido em Recife/PE, no mês de maio, no Clube Internacional.

¹²⁸ Para elaboração deste texto, utilizamo-nos, sobretudo, das informações contidas na obra: MONTEIRO, série Diagnóstico Sócio-econômicos, publicada pelo SEBRAE/PB, 1997.

¹²⁹ É interessante observar que a devoção religiosa, católica, parece ainda bastante presente. Em visita (26/10/000) ao Sítio dos Barreiros, localizado na zona rural, pode-se verificar a Capela de São Sebastião, construída com recursos do Programa Emergencial, por decisão da comunidade.

formada por seis distritos: Sede, Camalaú, Prata, São João do Tigre, São Sebastião do Umbuzeiro e São Tomé.

Os decretos-leis estaduais nº 1.164, de 15 de novembro de 1938 e nº 520, de 31 de dezembro de 1943, que fixaram os quadros territoriais a vigorar nos quinquênios 1939-1943 e 1944-1948, respectivamente, mantiveram os mesmos distritos, contudo, o termo e a comarca denominavam-se apenas Monteiro.

Os distritos de São Sebastião, Tigre, Prata e São Tomé foram denominados: Coroa, Jacarará, Mugiqui e Sumé, respectivamente.

A Lei nº 318, de 07 de janeiro de 1949, altera outra vez a denominação de alguns distritos. Monteiro, Camalaú e Sumé conservaram sua antiga denominação, Coroa, Jacarará e Mugiqui tiveram seus nomes trocados para: São Sebastião do Umbuzeiro, São João do Tigre e Prata, respectivamente.

Com a Lei nº 513, de 08 de fevereiro de 1951, o distrito de Sumé (anteriormente São Tomé) adquiriu sua autonomia. Em consequência, Monteiro ficou com seu território reduzido aos dos distritos da Sede, Camalaú, Prata, São João do Tigre e São Sebastião do Umbuzeiro. A Lei nº 803, de 16 de outubro de 1952, cria o distrito de Boi Velho, que logo depois passou a ser denominado Ouro Velho.

Com o passar dos anos, os distritos pertencentes a Monteiro foram adquirindo autonomia, transformando-se em municípios, ficando ele restrito ao distrito Sede, cujo território apresenta-se dividido em localidades rurais de pequeno porte, que não configuram aglomerados populacionais concentrados.

3.2 Panorama do município

O município de Monteiro está localizado na Microrregião do Cariri Ocidental paraibano e na Mesorregião da Borborema, conforme **Figura 4** a seguir, encontra-se a uma distância

aproximada de 300 Km da capital do estado – João Pessoa. O acesso rodoviário pode se dar tanto pelas BR 412 e BR 230, como pelas rodovias PB 242 e PB 264.

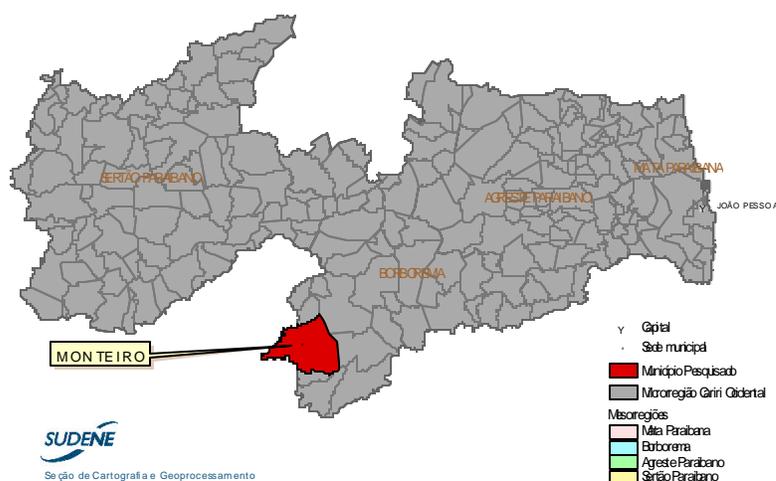


Figura 4 – Mapa do Estado da Paraíba com divisão municipal, Mesorregiões, Microrregião do Cariri Ocidental e localização de Monteiro

Monteiro limita-se ao Norte com o município de Prata; ao Sul com os municípios de São Sebastião do Umbuzeiro, Zabelê e o estado de Pernambuco; ao Leste com os municípios de Camalaú e Sumé; e ao Oeste com três municípios do Estado de Pernambuco: Sertânia, Iguaci e Tuparetama. Tem uma superfície de 1.005,7 km², correspondendo a cerca de 14 % da área da microrregião e a 1,78 % da área do Estado da Paraíba. Sua sede está situada a uma altitude de 600m, tendo como coordenadas geográficas 7° 53' 27'' de latitude Sul e 34° 58' 48'' de longitude W.Gr.

Com relação ao clima em Monteiro, ele é classificado como quente e seco. A precipitação pluviométrica varia entre 483mm e 800mm anuais (média anual de 454,8mm) e a temperatura oscila

entre 18° C e 38° C (média anual de 25,3°). Faz parte tanto da região semi-árida¹³⁰ quanto da área do polígono das secas¹³¹. Tem como período chuvoso – aquele de maior frequência de precipitações, o período de janeiro a junho, e o trimestre chuvoso vai de janeiro a março.

O município conta atualmente com uma população de 27.685 habitantes, dos quais 16.673 (60,22 %) residem na zona urbana e 11.012 (39,78 %) na zona rural.¹³² Considerados os anos de 1970, 1980, 1991 e 2000, observa-se a seguinte variação populacional, conforme **Tabela 1**.

Tabela 1 – Demografia do município de Monteiro: 1970, 1980, 1991 e 2000

	1970	1980	1991	2000
População Total	15.532	16.801	17.230	15.020
Masculina	7.431	8.213	8.492	7.449
Feminina	8.101	8.588	8.738	7.571
Urbana	5.254	7.603	10.322	10.858
Rural	10.278	9.198	6.908	4.162
Taxa de Urbanização	33,83%	45,25%	59,91%	72,29%

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Censos Demográficos, 1970, 1980, 1991 e 2000

O crescimento da taxa de urbanização, passando de 45,25% em 1980 para 59,91% em 1991, é consequência do processo de descapitalização do pequeno produtor rural que tem ocorrido nas últimas décadas em razão da seca e da desestruturação das culturas do algodão e do sisal. Inicialmente, a migração ocorreu para grandes cidades, como: Campina Grande, João Pessoa, São Paulo e Salvador. Recentemente, a migração passou a ser mais acentuada da zona rural para a zona urbana do próprio município, tendo como atrativos: a qualidade dos serviços de saúde, de educação e as ações no campo da assistência social.¹³³

¹³⁰ Do ponto de vista climático, a "Região Semi-Árida é aquela formada pelo conjunto de lugares contíguos, caracterizada pelo balanço hídrico negativo, resultante de precipitações médias anuais iguais ou inferiores a 800 mm, insolação média de 2800h/ano, temperaturas médias anuais de 23° a 27° C, evaporação de 2.000 mm/ano e umidade relativa do ar média em torno de 50%. Caracteriza-se essa região por forte insolação, temperaturas relativamente altas e pelo regime de chuvas marcado pela escassez, irregularidade e concentração das precipitações num curto período, de apenas três meses". Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/conceito>.

¹³¹ O Polígono das Secas compreende a área do Nordeste brasileiro reconhecida pela legislação como sujeita a repetidas crises de prolongamento das estiagens e, conseqüentemente, objeto de especiais providências do setor público.

¹³² De acordo com IBGE - Censo 2000.

¹³³ Cf. TAVARES, Rejane, LIMA, Teresa. Relatório : Análise participativa da realidade /Município de Monteiro. Programa Regional de Desenvolvimento Local Sustentável – SUDENE/PNUD. Recife, maio de 2001.

No que se refere à precipitação pluviométrica, a média anual do município é de 454,8 mm¹³⁴ e comparando-a com a quantidade de chuvas dos últimos anos, conforme **Tabela 2** a seguir, pode-se perceber a carência d'água nos períodos de seca, entre eles, 1990, 1993 e 1998.

Tabela 2 - Precipitação pluviométrica, no período de 1990 a 2000

Precipitação total	Ano										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(mm ³)	212	595	646	200	667	714	506,7	482	169	451	793

Fonte: Secretaria de Serviços Rurais e Meio Ambiente

Percebe-se que tanto em 1998 quanto em 1999 (período de vigência do PFCES), a precipitação ficou abaixo da média naquele município. Essa situação pode ser verificada, também, em outros dois períodos de seca, como 1990¹³⁵ e 1993.

Observando-se a **Tabela 3**, verifica-se a irregularidade das chuvas nos anos de 1998 e 1999, sobretudo se comparados a um ano não crítico como 2000. Constata-se também, a não ocorrência de chuvas nos meses de setembro, outubro e novembro de 1997, que culminou com o colapso de água no município.

Tabela 3 - Precipitação Pluviométrica em Monteiro/PB 1997-2000

Mês	1997	1998	1999	2000
Janeiro	49,0	9,0	63,0	104,8
Fevereiro	12,0	0	8,0	173,0
Março	93,0	29,0	82,0	52,4
Abril	52,0	64,0	7,0	139,8
Mai	140,0	0	56,0	37,4
Junho	10,0	10,0	34,0	31,8
Julho	43,0	19,0	59,0	61,8
Agosto	43,0	32,0	0	17,4

¹³⁴ Cf. dados do Anuário Estatístico/95 do IDEME, contida no Plano de Ação Emergencial de Monteiro.

¹³⁵ De acordo com José Fernandes de Oliveira, à época, Secretário de Planejamento e Coordenação do Governo do Estado do Ceará, em: Respostas Governamentais às Secas: a experiência de 1987 no Nordeste (1991), a seca de 1990: “encontrou o Governo Federal insensível (...) pela primeira vez na história, não houve uma ação federal organizada de resposta a seca. Cabe aos estados enfrentarem sozinhos o problema.”

Setembro	0	5,0	0	62,2
Outubro	0	0	24,0	0
Novembro	0	0	27,0	5,6
Dezembro	159,0	0	88,0	106,9
TOTAL	604,0	169,0	451,0	793,0

Fonte: Secretaria de Serviços Rurais e Meio Ambiente/Monteiro

Monteiro faz parte da bacia do rio Paraíba, um rio temporário, que apenas apresenta volume de água nos meses mais chuvosos. Para suprir a deficiência no seu sistema de abastecimento o município conta com a Barragem de São José, o Açude Serrote, o Açude Pocinhos e o Açude Poções, que são utilizados tanto para abastecimento humano como para pequena irrigação. Segundo informação obtida na Companhia de Água e Esgoto da Paraíba - CAGEPA/Monteiro, os três primeiros reservatórios, já em 1997, encontravam-se secos, permanecendo assim em 1998. Quanto ao de Poções estava com apenas 3% de sua capacidade total, que é de 29.106.000 m³.

Em consequência da seca, em 1998 o abastecimento do município foi realizado pela Barragem São José, que no mês de dezembro encontrava-se com seu volume normal, suficiente até agosto do ano seguinte. Com a conclusão da adutora de Poções em 1999, 40% dos munícipes tinham água dois dias por semana, enquanto 60% eram abastecidos por carros-pipa. Já em 2000, nos seus primeiros meses a situação era considerada regular, sendo o abastecimento realizado com racionamento – dois dias por semana, por setor do município.

O município conta também com uma infra-estrutura hídrica composta por:

- 191 poços tubulares públicos, na zona rural;
- 33 poços tubulares profundos públicos, na zona urbana;
- 114 poços amazonas públicos;
- 345 cacimbas comunitárias;
- 10 tanques em lajes de pedra;
- 08 cisternas em alvenaria;
- 58 barragens de terra batida com direito de uso público;
- 56 poços tubulares profundos particulares, na zona rural;
- 37 poços tubulares profundos particulares, na zona urbana;
- 03 dessalinizadores públicos, na zona rural;
- 03 dessalinizadores públicos, na zona urbana.

No que se refere à dimensão econômica, a atividade do município pode ser expressa pela predominância da pequena pecuária¹³⁶, da cultura de subsistência – basicamente milho e feijão e do pequeno comércio. A atividade industrial praticamente não existe. Os tipos de indústria existentes atualmente, de acordo com levantamento realizado pela equipe do Projeto SUDENE/PNUD do Programa Regional de Desenvolvimento Local Sustentável, apresentam-se relacionados a seguir, com seus quantitativos.

- Rendeiras: mais de 200;
- Fábrica de Boné: 02
- Fábrica de Doces: 05
- Fábrica de Produtos de Limpeza: 04
- Movelarias: 20
- Serigrafia: 05
- Fábrica de Gesso: 03
- Fábrica de Couro: 03 Fábrica de Velas: 01
- Pinturas em Tela: 01
- Metalúrgica: 18
- Fábrica de Queijo: 02
- Pré-moldados: 02.

Essas indústrias caracterizam-se por serem pequenas empresas, de atividades diversificadas, com maior concentração no ramo da confecção, funcionando, em sua maioria, com mão-de-obra familiar, cuja aquisição da matéria-prima e venda ocorrem fora do município.

No que se refere à composição salarial/renda dos munícipes, a principal fonte está na remuneração do funcionalismo público, municipal e estadual, onde a prefeitura emprega 824 pessoas com salários que variam de R\$ 80,00 a R\$ 3.500,00. Outra fonte de renda significativa é a aposentadoria, que sustenta cerca de 80% da população da zona rural, com um total de 3.687 aposentados.

¹³⁶ O governo, ultimamente, vem incentivando a caprinocultura. Já existe no município um laboratório de inseminação artificial montado (no espaço da Secretaria de Serviços Rurais e Meio Ambiente, que hoje é dividido com o CENDOV). O governo do estado da Paraíba, o governo municipal, a Associação dos Ovinocaprinocultores do Cariri Ocidental e o Centro Integrado de Desenvolvimento da Ovinocaprinocultura (CENDOV) pretendem montar uma usina de beneficiamento do leite de cabra, em Monteiro.

O comércio emprega um número aproximado de 650 pessoas, com um tempo de permanência dos empregados que varia de 6 meses a mais de um ano. As indústrias, em sua maioria, funcionam apenas com mão-de-obra familiar ou funcionários sem registro legal. Além destes, as bandas musicais também aparecem como empregadoras de uma mão-de-obra especializada.

Quanto a sua estrutura fundiária¹³⁷, é composta por 2.140 estabelecimentos rurais, totalizando uma área de 77.485 hectares. Desta, 5,41% é ocupado por pequenas propriedades com menos de 10 hectares e 34,22% é ocupado por estabelecimentos que variam de 10 a menos de 100 hectares, portanto nestas faixas estão 92,29% dos estabelecimentos do município, conforme pode ser verificado no **Quadro 7** abaixo. Ou seja, 92,29% das propriedades ocupam apenas 39,63% das terras aproveitáveis.

Quadro 7 - Estabelecimentos por grupos de área - Estado da Paraíba- Município de Monteiro

Classes de área (hectare)	Estabelecimento		Área	
	Número	%	Hectare	%
Total	2.140	100	77.485	100
Menos de 10	1.003	46,87	4.191	5,41
10 a menos de 100	972	45,42	26.512	34,22
100 a menos de 1000	160	7,48	40.983	52,89
1000 a mais	5	0,23	5.799	7,48

Fonte: IBGE/Censo Agropecuário, 1996.

Configura-se no município uma alta incidência de minifúndios, uma vez que 46,87% das propriedades possuem menos de 10 hectares e 45,42% possuem menos de 100 hectares. Essa realidade levanta reflexões sobre as possibilidades produtivas de um município que possui quase 40% da população morando na área rural e mais de 70% ligada a atividades agropecuárias.

O município possui apenas um assentamento de reforma agrária – Assentamento Fazenda Santa Catarina, com 345 famílias assentadas numa área de 4.500 hectares, o que confere uma média de 13 hectares/família, propriedades inferiores ao módulo estabelecido pelo próprio INCRA para o semi-árido, que é de 25 hectares.

Quanto à atividade agrícola em Monteiro, ela basicamente extinguiu-se com a última seca (1998/2000), encontrando-se atualmente em processo de reconstrução de sua base produtiva, onde

¹³⁷ Dados IBGE/Censo Agropecuário. 1996.

ocorrem investimentos em programas e estudos que indiquem atividades mais adequadas à região e mais resistentes aos impactos da seca.

A base produtiva da agricultura na década de 90 era estruturada com base nas seguintes lavouras:

- Temporárias: algodão herbáceo, batata-doce, feijão, mandioca, milho e tomate;
- Permanentes: banana, coco-da-baia, goiaba, laranja, manga, maracujá e sisal.

Com relação as lavouras temporárias, durante a década de 90 o tomate obteve maior produção, seguido do milho, do feijão e da mandioca. Nas lavouras permanentes o município se destacava na região pela produção de goiaba e de manga, conforme ilustra o **Quadro 8**.

Quadro 8- Produção agrícola - Estado da Paraíba, município de Monteiro

Produtos	Produção (toneladas)								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Algodão herbáceo	100	44	300	-	23	23	23	23	50
Batata-doce	40	40	200	25	60	60	60	100	16
Feijão	-	240	180	1	725	502	550	601	-
Mandioca(macaxeira)	-	-	500	140	5	120	120	90	40
Milho	-	240	540	1	3.330	2.000	2.550	1.200	-
Tomate	2.560	1.920	2.100	500	420	400	600	600	165
Sisal	210	210	84	40	100	100	10	10	50
Goiaba (mil frutos)	27.000	27.000	18.000	12.800	2.500	2.500	1.000	2.000	300
Coco da baia (mil frutos)	-	-	-	-	75	8	13	8	8
Manga (mil frutos)	8.000	8.000	8.000	4.000	400	250	250	250	250
Maracujá (mil frutos)	-	-	-	-	70	70	70	70	70
Banana (mil cachos)	-	9	12	7	9	5	9	9	2

Fonte: IBGE/Produção Agrícola Municipal

A última seca desestruturou todas essas atividades agrícolas. Outro agravante tem sido a alta incidência de pragas e falta de recursos financeiros para investir em tecnologias de controle.

Atualmente, a atividade agrícola é insignificante, existindo no município alguns plantios de algodão, fruticultura irrigada, hortaliças e milho, mas que não geram impactos na economia do município.

Os produtores estão investindo mais na pecuária, com a estruturação de plantios de palma forrageira para alimentação dos animais, bem como a preservação da caatinga, que também é fonte de alimentação, principalmente para os caprinos, que surgem no cenário como uma das alternativas para as condições econômicas e climáticas da região. Atualmente predomina a bovinocultura de corte e leite. Com a intensificação das secas, estima-se uma perda acima de 50% do rebanho. Os animais foram vendidos a preços baixos devido ao baixo peso e a urgência do criador em salvar o que restava. O **Quadro 9** registra uma queda significativa no quantitativo de animais.

Quadro 9 - Quantitativo de bovinos no município – década de 90,
Estado da Paraíba, Município de Monteiro

Tipo de rebanho	Efetivo do rebanho								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bovinos	18.205	17.200	17.716	12.215	10.150	15.225	23.500	23.969	14.100

Fonte: IBGE/PPM, 1998.

De modo geral, o rebanho apresenta baixo padrão genético, com manejo inadequado, devido às condições financeiras dos criadores e ao perfil cultural que se reproduz de geração a geração, onde é se levado em conta mais a quantidade de animais que a qualidade. Além disso, a assistência técnica realizada pela EMATER é insuficiente, em função do quantitativo de técnicos para atender as necessidades dos produtores.

Identificam-se ainda criações de suínos, ovinos, caprinos e aves. Os suínos caracterizam-se por criações domésticas, com animais rústicos que são comercializados nas redondezas das comunidades ou são utilizados no consumo das famílias. São criados sem cuidados adequados.

A avicultura é uma nova atividade no município, com um número expressivo de granjas, mas que enfrentam também problemas relacionados com a insuficiência da assistência técnica, o que pode ser verificado pelo elevado índice de mortalidade, além da deficiência na infra-estrutura, principalmente pela escassez de água.

Quadro 10 - Quantitativo de caprinos e ovinos no município – década de 90,
Estado da Paraíba, Município de Monteiro

	Efetivo do rebanho
--	--------------------

Tipo de rebanho	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Caprinos	23.368	22.600	23.458	18.144	15.121	22.682	12.186	12.329	28.595
Ovinos	15.200	14.300	14.858	9.145	7.135	9.276	20.419	21.787	9.873

Fonte: IBGE/PPM, 1998.

A caprinocultura, conforme **Quadro 10**, vem se firmando principalmente pelo incentivo de financiamentos do Banco do Nordeste, destacando-se a caprinocultura leiteira. A atividade começa a ser trabalhada na cidade a partir de uma perspectiva regional, sendo Monteiro o centro de um pólo produtor de ovinos e caprinos. Este impulso se deve a administração municipal, que tem incentivado a atividade por meio da criação do Centro de Desenvolvimento Integrado da Ovinocaprinocultura, que oferece ao criador uma infra-estrutura com laboratórios de inseminação artificial e de exames parasitológicos, estando em andamento a construção de uma unidade de beneficiamento de leite de cabra com adaptação para leite de vaca.

Dentro de um processo de articulação e identificação de atividades produtivas e estruturadoras para a convivência com o semi-árido, está sendo trabalhado na região o Projeto Pacto do Cariri.

No que se refere à dimensão político-institucional, o Poder Executivo Municipal é exercido atualmente pelo prefeito Carlos Alberto Batinga Chaves, com o Vice-prefeito Walmir Azevedo Pereira. Está estruturado com as seguintes Secretarias: Administração e Finanças; Saúde e Ação Social; Educação, Cultura e Desportos; Serviços Rurais; Obras e Serviços Urbanos; Extraordinária de Comunicação Social, Turismo e Eventos.

O Poder Legislativo é exercido por uma Câmara de Vereadores composta por 15 membros. O Poder Judiciário tem comarca na sede do município e abrange outros municípios como Camalaú, São Sebastião do Umbuzeiro, Zabelê e São João do Tigre.

A cidade conta também com uma junta de conciliação e julgamento do Tribunal Regional do Trabalho e também é a sede da 29ª Zona Eleitoral, abrangendo os municípios que compõem sua comarca.

A organização da sociedade civil no município está representada por: Sindicato dos Trabalhadores Rurais (1), Sindicato dos Funcionários Públicos do Cariri (1), Associações de pequenos produtores rurais e moradores (53) e outros grupos específicos.

Quanto aos conselhos, existem no município os de: saúde, educação, ação social, merenda. São organizações criadas a partir dos programas governamentais. Funcionam de forma regular, mas apresentam deficiência na atuação, havendo pouca clareza quanto ao papel e função dos

conselheiros. Já passaram por algumas capacitações, mas não foram suficientes para qualificar a atuação dos mesmos.

O município conta ainda com organizações artísticas, como associações dos poetas e associações dos músicos. Existem também os grupos de teatro informais e formais, que promovem grande movimento cultural na cidade. Apresentam um calendário anual de espetáculos e são responsáveis pela atração de turistas ao município, quando da encenação dos grandes espetáculos de época, por exemplo, a grande ceia na semana santa.

No aspecto religioso, predomina no município a religião Católica. De um maneira geral, as igrejas existentes vêm se limitando apenas a suas obrigações religiosas não realizando trabalhos de ação social.

Outras Instituições presentes no município são: Banco do Brasil, Instituto Nacional da Seguridade Social, CAGEPA, S/A de Eletrificação da Paraíba, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, EMATER, Empresa Brasileira de Pesquisa Agrárias, Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa.

O Município dispõe dos seguintes Programas e projetos: Fundo de Participação do Município; Programa de Agentes Comunitários de Saúde; Programa de Saúde da Família; Planejamento Familiar; Prevenção do Câncer; Imunização; Hanseníase; Hipertensão; Diabetes; Pré-Natal; Odontologia Preventiva; Programa de Combate as Endemias; Vigilância Sanitária e Ambiental; Vigilância Epidemiológica; Melhoria das Instalações Sanitárias; Erradicação das casas de taipas; Programa de Saúde Mental; Sistemas de Informações; Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, PNDL, Merenda Escolar, Combate ao Analfabetismo/Comunidade Solidária.

Entre os programas sociais criados para o enfrentamento da pobreza, destacam-se:

- Sopão Comunitário: criado em 1997, que atende aproximadamente 3.000 pessoas¹³⁸ por dia e é desenvolvido com recursos da prefeitura e doações da comunidade;
- Pão e Leite: também criado em 1997. Parceria do Governo estadual com a Prefeitura Municipal, atende cerca de 700 famílias com crianças na faixa etária de 6 meses a 5 anos; consiste no fornecimento diário de 3.500 pães e 700 litros de leite pasteurizado, cabendo 5 pães e um litro de leite para cada família atendida.

¹³⁸ Cadastrados entre os mais carentes.

- Combate às carências nutricionais: Ministério da Saúde em parceria com a Prefeitura Municipal; atende 160 crianças desnutridas na faixa etária de 6 meses a 23 meses, com distribuição de leite e óleo de soja.

Na área de ação social a Prefeitura, por meio da Secretaria de Saúde e Ação Social, administra também dois serviços de ação continuada, recebendo recursos diretamente do Fundo Nacional de Ação Social para apoio a crianças e adolescentes na modalidade abrigo: Creche Municipal e Orfanato. Funciona ainda no município, um Asilo de idosos, que dispõe de quartos individuais e enfermaria.

A Prefeitura Municipal mantém ainda serviço de ajuda funerária, como a doação de caixões funerários à população carente e ajuda financeira, configurando a permanência de práticas assistencialistas.

Em relação ao sistema educacional do município, de acordo com informações recentes¹³⁹, é composto de 89 escolas, sendo 34 municipais. São realizados, periodicamente, cursos profissionalizantes em parceria com o SEBRAE, Serviço Social da Indústria e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.

Quanto à situação de saneamento ambiental do município, de acordo com o Diagnóstico de sua Secretaria de Saúde, 83% dos domicílios contam com abastecimento de água, 30% dos domicílios possuem fossa séptica, 70% estão ligados à rede de esgoto e 100% dos domicílios têm acesso a coleta de lixo.

De acordo com informações colhidas no documento “Diagnóstico de saúde do município”, considerados os dados do ano de 2000, a situação epidemiológica apresenta 8,52% de mortalidade geral e 33,77% de mortalidade infantil. As principais causas de mortalidade apontadas são doenças cardiovasculares, poli traumatismo e traumatismo crânio encefálico, septicemia e câncer.

Quanto aos serviços de saúde, o município conta na zona urbana com: Hospital Regional Santa Filomena, Hemonúcleo, Maternidade Ana Bezerra Paraguai, Centro de Saúde; Posto de Saúde Bernardino Lemos; duas Unidades Básicas de Saúde – PSF¹⁴⁰, sendo uma em Vila Santa

¹³⁹ Informações colhidas no I Fórum de Socialização do Diagnóstico Participativo de Monteiro. Realizado em 20/04/2001, etapa do Projeto piloto SUDENE/PNUD/Programa Regional de Desenvolvimento Local Sustentável.

¹⁴⁰ O Programa Saúde da Família (PSF) foi implantado no município a partir de 1º de dezembro de 2000, quando foi habilitado na Gestão Plena de Sistema Municipal, com a formação inicial de duas equipes na zona urbana, atendendo uma média de 1000 famílias da periferia.

Maria e outra na Rua Vespaziano Guerra; Consultório Odontológico. Na zona rural são encontrados Postos de Saúde nas seguintes localidades: Angiquinho, Boa Esperança, Bom Nome, Cacimba de Cima, Cacimbinha, Ipueira Funda, Jabitacá, Mulungu, Olho D'água do Silva, Pitombeira, Queimadas, Santa Catarina, Tapagem e Tingui.

De acordo com as condições apresentadas no município¹⁴¹, alguns problemas foram apontados como centrais e limitantes ao processo de desenvolvimento, destacando-se:

- Escassez de água;
- Desemprego;
- Rebanho reduzido;
- Limitada assistência a saúde na área rural;
- Falta de Energia Elétrica;
- Analfabetismo;
- Comercialização precária;
- Ausência de Meios de Comunicação na maioria das localidades Rurais;
- Existência de casas de taipa na zona rural, favorecendo a incidência da doença de chaga s; e
- Inexistência de sanitários nas residências da zona rural.

No próximo capítulo, serão detalhadas as condições de formação e funcionamento da CMAE, acrescida da análise do trabalho de campo.

¹⁴¹ Cf. Relatório Preliminar do Diagnóstico Participativo realizado em Monteiro pela equipe do Projeto de Desenvolvimento Local Sustentável – SUDENE/PNUD.

4 A GESTÃO DO PROGRAMA EMERGENCIAL DA SECA EM MONTEIRO/PB

Neste capítulo será apresentado desde a criação, composição, organização e funcionamento da Comissão Municipal para Ações Emergenciais (CMAE) do município de Monteiro, responsável pela gestão das ações do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca (PFCES), até a análise do caso com base nas informações levantadas.

4.1 O contexto da criação da Comissão Municipal para Ações Emergenciais

Monteiro foi um dos 193 municípios do Estado da Paraíba e um dos 1.383 da área de abrangência – Nordeste, Norte de Minas Gerais e do Espírito Santo, que participaram do PFCES, cuja vigência compreendeu o período de junho de 1998 a maio de 2000.

Aquela seca, que teve o seu reconhecimento e a conseqüente resposta governamental só em junho de 1998, na verdade já apresentava sinais no segundo semestre de 1997. Focalizando-se o Estado da Paraíba, e especificamente Monteiro, não foi diferente:

“A situação do abastecimento d’água no Cariri é de vaca desconhecer bezerro. Ontem (11 de novembro de 1997), a Cagepa suspendeu o fornecimento do produto em Monteiro. A água está podre na cidade.”
*“Também ontem o prefeito Carlos Batinga decretou “estado de calamidade pública” em Monteiro. Ele quer ajuda do governo do Estado para abastecer a população.”*¹⁴²

¹⁴² Cf. Jornal paraibano **O Norte**, quarta-feira, 12 de novembro de 1997, 3. Curtas.

Tendo em vista o colapso total do abastecimento d'água da cidade, a paralisação dos serviços agrícolas no município, a estimativa de tempo para conclusão da adutora do açude Poções (de 60 a 120 dias), a precariedade do abastecimento alternativo, os níveis de pobreza da população e as condições financeiras da Prefeitura para custear as despesas com a efetivação de um plano emergencial de atendimento à população, o Prefeito de Monteiro declarou o município em Estado de Calamidade Pública – Decreto Municipal nº 28, de 11 de novembro de 1997 ¹⁴³.

A declaração de Estado de Calamidade Pública, ou o reconhecimento legal pelo poder público de situação anormal no município, foi encaminhada pelo Prefeito ao órgão estadual de defesa civil – a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, com vistas a homologação pelo Governo do Estado da Paraíba e posterior reconhecimento pelo Governo Federal, concretizado com a publicação de Portaria Ministerial.

De acordo com o Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988, que organizou o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, objetivando planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas – art. 21 inciso XVIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Estado de Calamidade Pública corresponde a uma: *“situação anormal provocada por fatores adversos que privem a população do atendimento de suas necessidades básicas e afetem as atividades comunitárias, a preservação de vidas humanas e a segurança de bens materiais”*.¹⁴⁴

Para a CDC o Estado de Calamidade Pública, em síntese, estará configurado:

“quando a sobrevivência ou integridade das populações estiver ameaçada, quer seja pela escassez ou ausência de alimentos, pela má qualidade ou quantidade insuficiente de água disponível para consumo humano e animal, quando existirem tensões sociais, com tendência de agravamento, em razão da incapacidade de resposta aos problemas causados pela seca”.¹⁴⁵

A atual Constituição – art. 167, parágrafo 3º, admite abertura de crédito extraordinário *“para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”*, por se tratar de situação fora da normalidade e grave. Assim, um

¹⁴³ Publicado no Mensário Oficial do Município de Monteiro/PB [Instituído pela Lei nº 1.1442, de 10.12.96], de 1 a 30 de novembro de 1997. p. 4. Obs. O Decreto nº 28, de 11 de novembro de 1997 chegou a ser revogado pelo Decreto nº 34, de 28 de janeiro de 1998, que por sua vez foi revogado pelo Decreto nº 36, de 2 de março de 1998, que restaurou a vigência e eficácia do Decreto nº 28.

¹⁴⁴ Cf. SUDENE. Coordenadoria Regional de Defesa Civil. Orientações para preenchimento, pela SUDENE, do Estado de Calamidade Pública decretado pelas prefeituras. Recife: CDC, 1993. p.1

¹⁴⁵ Idem. p.3

dos procedimentos iniciais para o Governo Federal instituir um programa emergencial é a edição de Medida Provisória autorizando abertura de crédito extraordinário para fazer frente às despesas com a assistência às vítimas da seca. No caso específico do programa emergencial da seca de 1998/2000, a Medida Provisória que autorizou essa abertura de crédito foi a de nº 1.666 de 05 de junho de 1998, revalidada pelas Medidas Provisórias nº 1.686-1 e nº 1686-5, de 29 de junho de 1998 e 26 de outubro de 1998, respectivamente.

Após a decretação do Estado de Calamidade Pública em Monteiro, pelo Prefeito, homologado pelo Governo do Estado da Paraíba, foi finalmente reconhecido pelo Governo Federal por meio da Portaria nº 48, de 24 de junho de 1998, da Secretaria Especial de Políticas Regionais, do Ministério do Planejamento e Orçamento.¹⁴⁶

Cumpridas as exigências por parte do município e também dos estados, foi dada a resposta governamental através do conjunto de ações destinadas a prestar assistência às populações atingidas, que contou com os seguintes programas:

- Programa Emergencial de Alimentos;
- Programa Emergencial de Frentes Produtivas (Medida Provisória nº 1.687, de 05 de junho de 1998);
- Programa Especial de Financiamento (Medida Provisória nº 1.659, de 12 de maio de 1998);
- Programa Alfabetização Solidária;
- Programa de Alfabetização e Capacitação para Jovens e Adultos;
- Programa de Fortalecimento de Infra-estrutura Hídrica do Nordeste: PROHIDRO/Emergência.

Antes, porém, do anúncio do conjunto de medidas, e de ser instituído o programa emergencial, em junho de 1998, alguns passos foram dados “*no sentido de colocar imediatamente cestas básicas à disposição da população rural atingida pela seca*”¹⁴⁷ – primeira ação emergencial do governo federal (maio de 1998).

¹⁴⁶ Função, atualmente, a cargo do Ministério da Integração Nacional.

¹⁴⁷ Trecho do Ofício nº 1508/98/SUDENE/GAB, de 30 de abril de 1998.

De acordo com informações da SUDENE/CDC¹⁴⁸, a situação era de tensão e intranqüilidade. Em 15 de março, 600 pessoas retiraram alimentos do depósito da merenda escolar, no município de Conceição/PB, dando início a uma onda de saques.

Para dar início ao fornecimento de alimentos, a cargo da CONAB, aos municípios atingidos, com Estado de Calamidade Pública decretados, a SUDENE, utilizando-se de telegrama fonado, transmitiu as exigências para sua consecução. Esse telegrama transcreve o conteúdo do Ofício nº 1.508/98/SUDENE/GAB, datado de 30 de abril de 1998, dirigido aos diversos Prefeitos dos municípios em situação crítica, informando as providências adotadas pela SUDENE em cumprimento às determinações do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que versa sobre a criação da Comissão Municipal para Ações Emergenciais.

Os principais destaques do telegrama ou do Ofício nº 1.508/98/SUDENE/GAB, foram os seguintes:

- 1- A SUDENE autorizaria à CONAB o fornecimento das cestas, tão logo fosse informada pelo respectivo Prefeito, via fax, a criação por decreto da Comissão Municipal, responsável pela distribuição das cestas;
- 2- A Comissão deveria ter no mínimo 10 e no máximo 15 membros, sendo pelo menos a metade deles representantes de organizações não-governamentais, escolhidos pela comunidade;
- 3- A Comissão deveria ser obrigatoriamente composta por:
 - Prefeitura Municipal;
 - Câmara Municipal, Vereador da situação e Vereador da oposição;
 - Sindicato de Trabalhadores Rurais;
 - Ministério Público, onde houvesse;
 - Governo do estado (EMATER);
 - Agente de saúde;
 - Outros (professores, associações comunitárias, etc.)
- 4- A Comissão teria as seguintes atribuições:
 - Selecionar e cadastrar as famílias rurais vitimadas pela seca;

¹⁴⁸ Ver SUDENE: relatório da seca 1998/2000.

- Indicar dois membros para acompanhar a retirada dos alimentos dos armazéns da CONAB, sendo um representante de organização não-governamental;
 - Controlar, acompanhar e avaliar a distribuição das cestas;
 - Elaborar relatório e encaminhar à SUDENE, a cada distribuição.
- 5- Informava que a ação seria voltada exclusivamente para as populações rurais e que o município teria direito a selecionar, a princípio, 50% da população afetada e que dividindo esse número de pessoas por cinco (média de membros por família) encontrariam o número de cestas que caberia ao município.
- 6- Lembrava, ainda, que as despesas com transporte dos alimentos do armazém ao município seriam de responsabilidade deste.

Como se pode perceber, criar a Comissão Municipal, no contexto de uma situação de crise e calamidade, foi posto como condição necessária para que os municípios se habilitassem ao Programa, cabendo a dois de seus membros acompanhar a distribuição dos alimentos. Assim, e de acordo com as palavras do Presidente da República, conforme noticiado pelo Jornal do Commercio (PE) de 6 de maio de 1998, tudo iria depender da agilidade dos Prefeitos:

“Vamos resolver, emergencialmente, o problema da fome, nos cercando de todas as medidas para que a comida chegue à mesa de quem realmente está precisando.”
“Se ele (o Prefeito) agir rápido e criar a comissão, o processo todo pode durar 24 horas”.

A Comissão Municipal para Ações Emergenciais de Monteiro foi criada por meio do Decreto nº 039, de 4 de maio de 1998 e, em seguida, com a Portaria nº 154/98 – GAPRE, de 5 de maio de 1998, foram nomeados seus membros.

Por meio do Ofício nº 138/98-GAPRE (do Gabinete do Prefeito), de 05 de maio de 1998, endereçado ao Professor Leonides Alves da Silva Filho, à época, Superintendente da SUDENE em exercício, o Prefeito do município de Monteiro, Engenheiro Carlos Alberto Batinga Chaves, encaminhava cópia do decreto de criação da Comissão Municipal, bem como da portaria de nomeação dos seus membros àquela instituição.

Posteriormente, através do Ofício nº 141/98 – GAPRE, datado de 12 de maio de 1998, o Prefeito de Monteiro fez a indicação dos membros responsáveis pelo recebimento das cestas de alimentos fornecidas pela CONAB ou pela retirada dos alimentos do armazém da CONAB.

O Decreto municipal nº 39, de 4 de maio de 1998 ¹⁴⁹, que *dispõe sobre a Comissão Municipal para Ações Emergenciais e dá outras providências*, assim estabelece:

Art.1º) - *É criada a Comissão Municipal para Ações Emergenciais, cujas funções serão desenvolvidas em concordância com o Conselho de Desenvolvimento Municipal* ¹⁵⁰.

Art.2º) - *A Comissão Municipal para Ações Emergenciais é constituída de dez membros, representando, cada um, os seguintes segmentos:*

I)-REPRESENTAÇÃO GOVERNAMENTAL:

- a)- *O Prefeito do Município de Monteiro*
- b)- *1 (um) representante do Ministério Público da Paraíba*
- c)- *1 (um) Vereador da bancada da situação*
- d)- *1 (um) Vereador da bancada da oposição*
- e)- *1(um) representante da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Paraíba – EMATER*

II)-REPRESENTAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL:

- a)- *1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monteiro*
- b)- *1 (um) representante da Igreja*
- c)- *1 (um) representante das Associações Comunitárias Rurais*
- d)- *1 (um) representante dos Professores do Município*
- e)- *1 (um) representante dos Clubes de Serviço do Município*

§1º) - *A Comissão é presidida e convocada pelo Prefeito do Município de Monteiro.*

§2º) - *A cada membro a que se refere o caput deste artigo corresponde 1 (um) suplente, oriundo da mesma categoria representada.*

Art. 3º)- *Compete à Comissão Municipal para Ações Emergenciais:*

- I)- *Selecionar e cadastrar as famílias afetadas pela seca;*
- II)- *Indicar 2 membros, sendo um representante de instituição não-governamental, para acompanhar a retirada de alimentos a serem distribuídos aos emergenciados;*
- III)- *Controlar, acompanhar e avaliar a distribuição das cestas alimentares;*
- IV)- *Elaborar e encaminhar à SUDENE relatório circunstanciado, a cada distribuição efetuada.*

Art. 4º)- *Este Decreto entra em vigor nesta data*

Gabinete do Prefeito do Município de Monteiro, em 04 de maio de 1998.

A Comissão Municipal, de acordo com o modelo definido no Decreto nº 2.618, de 5 de junho de 1998, que regulamenta o programa emergencial, reproduzido no “Manual das Comissões Municipais”, sugere uma representação conforme mostrado na **Figura 5**, onde a prefeitura aparece em destaque. Horizontalização ou verticalização do poder?

¹⁴⁹ Publicado no Mensário Oficial do Município de Monteiro/PB, de 1 a 31 de maio de 1998. p. 5.

¹⁵⁰ O Conselho de Desenvolvimento Municipal de Monteiro, órgão do Nível de Aconselhamento Superior integrante do gabinete do Prefeito, foi criado através do Decreto nº 37, de 14 de abril de 1998, como forma de assegurar a participação da sociedade na administração do município.

Analisando-se o modelo proposto, verifica-se que ele mais se aproxima da verticalização, com concentração de poder, que da horizontalização, que pressupõe linearidade, igualdade de poder.

O fato de vir pré-determinado que a presidência cabe a Prefeitura – Prefeito ou um seu representante confere um peso ou poder diferenciado, daí sua posição central na **Figura 5**.

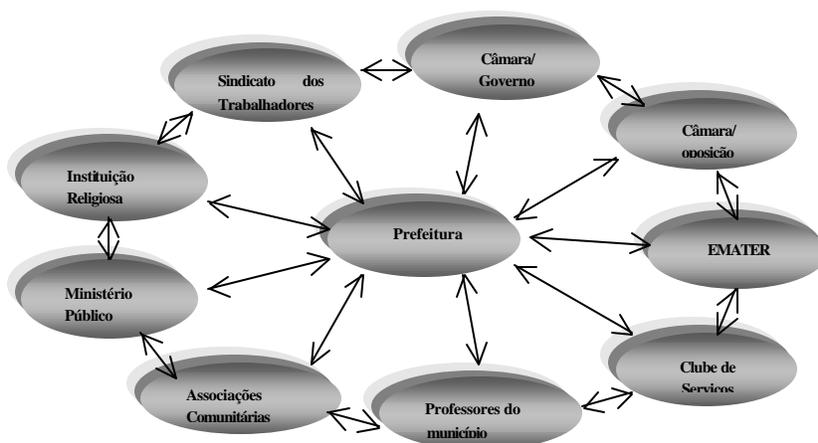


Figura 5. - Composição/representação da Comissão Municipal para Ações Emergenciais

O modelo ideal desse arranjo, entende-se que poderia ser caracterizado pela descentralização/horizontalização, cuja representação poderia ser expressa conforme a **Figura 6**.

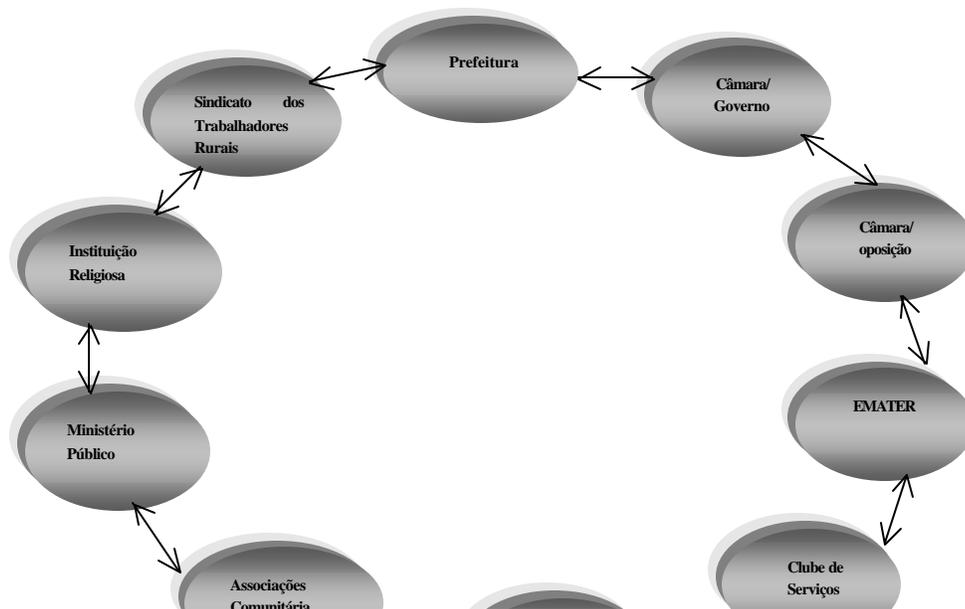


Figura 6– Comissão Municipal: Modelo Ideal

No que se refere à composição dos segmentos, comparando-se a orientação contida no Ofício SUDENE nº 1.508 e o conteúdo do Decreto nº 39, de criação da Comissão Municipal para Ações Emergenciais de Monteiro, apenas a representação do agente de saúde não foi observada¹⁵¹, apesar de constar como obrigatória.

De acordo com a Portaria nº 138/98 – GAPRE, da Prefeitura Municipal de Monteiro, os membros nomeados, efetivos e suplentes, foram os seguintes, respectivamente,:

I) Representação Governamental

- Ministério Público
Waldeck de Oliveira e Everaldo Valentim
- Câmara – situação
Vereadores Antonio Edvaldo Bezerra da Silva e Everardo César
- Câmara – oposição
Vereadores Maria do Socorro Pernambucana e Antonio Fernando Nunes de Vasconcelos
- EMATER
Maria do Socorro Barbosa Jerônimo e Francisco de Almeida Neto

II) Representação Não-Governamental:

- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monteiro
Stael Macena de Oliveira (falecido em 1999) e Gilvan Bezerra da Silva
- Igreja

¹⁵¹ O Prefeito do município e Presidente da Comissão Municipal para Ações Emergenciais, quando indagado sobre essa inobservância, ele respondeu que não sabia dessa determinação e que o município possui agentes de saúde.

Juracy Rodrigues da Silva e Maria do Socorro Rodrigues

- Associações Comunitárias Rurais

Jeová Rocha Guedes e Manoel Amaro do Nascimento

- Professores do município

Airton Romeu Feitosa Bezerra e Gecilda Rodrigues de Almeida

- Interact Club

Erison Roberto Monteiro da Silva e José Adriano da Silva.

Mas, em Monteiro, antes mesmo da criação da CMAE, que passou a ser exigida pelo Governo Federal para que o município tivesse direito a receber as cestas de alimentos, já haviam sido iniciados no Estado da Paraíba, e especificamente, no município de Monteiro, os trabalhos emergenciais.

De acordo com relatório da Prefeitura Municipal de Monteiro¹⁵², o Governo da Paraíba, atendendo pleito formulado durante uma reunião da AMCAP realizada em março daquele ano, autorizou a formação das Frentes Produtivas de Trabalho, encampada, posteriormente, a partir de junho¹⁵³, pelo Governo Federal. Nessa ocasião, foi iniciado pela Administração Municipal de Monteiro o trabalho de atendimento à população carente da zona rural e periferia da cidade, tendo sido adotados os seguintes procedimentos:

- “a)- Formação do Conselho de Desenvolvimento Municipal, constituído por pessoas da sociedade civil organizada e como órgão deliberativo das ações emergenciais a serem desenvolvidas;*
- b)- Elaboração do Plano de Ação, em parceria com as 45 Associações Comunitárias existentes no Município e devidamente cadastradas na Prefeitura;*
- c)- Definição dos trabalhos a serem realizados, pela própria comunidade, através das suas entidades representativas;*
- d)- Mapeamento das intervenções a serem feitas, de modo a permitir que o trabalhador pudesse permanecer prestando serviços em sua própria comunidade;*
- e)- Cadastramento dos trabalhadores das frentes produtivas, realizado pelas Associações comunitárias, dentro dos critérios definidos pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento.”*¹⁵⁴

Foram priorizados os trabalhos na zona rural, voltados para melhoria da infra-estrutura, tais como: poços amazonas, passagens molhadas, fabricação de tijolos, construção de escolas e açudes

¹⁵² Relatório intitulado: Frentes Produtivas de Trabalho, datado de 16 de julho de 1998, do município de Monteiro.

¹⁵³ A primeira liberação de recursos feita pela SUDENE ao Estado da Paraíba, para fazer frente ao pagamento dos alistados nas Frentes Produtivas de Trabalho data de 30/06/98, conforme informação obtida na CDC. Antes disso foram pagas pelo Governo do Estado da Paraíba.

pequenos. Na zona urbana, a mão-de-obra foi aproveitada para realizar extensão da rede de esgotos, em parceria com o Governo do Estado da Paraíba, em três áreas carentes.

Nesse sentido, segundo o Prefeito de Monteiro, largar na frente fez a diferença a favor do resultado no município:

“Monteiro levou vantagem sobre outros municípios porque com a chegada da SUDENE, dos programas especiais do Governo Federal [da emergência], foi incrementado, ampliado um trabalho e um processo que já vinha funcionando no município.”

Quando da criação do PFCES, Monteiro já havia dado alguns passos, com a discussão das ações junto às associações, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Municipal. Como as exigências feitas foram para todos os municípios beneficiados pelo Programa, o fato de Monteiro ter criado o Conselho de Desenvolvimento Municipal não o eximiu da obrigação de criar a Comissão Municipal para Ações Emergenciais, ainda que tendo representação semelhante.

Conforme relatório das Frentes Produtivas de Trabalho, o município de Monteiro, em julho de 1998, apresentava o seguinte quadro de execução dos trabalhos (**Quadro 11**):

Quadro 11- Programa Frentes Produtivas em Monteiro-PB

Serviço	Em execução (A)	% (A/B)	Meta (B)
Inscrição de trabalhadores em 45 frentes	1.089	68,0	1.600
Poços Amazonas	85	42,5	200
Barragens e pequenos açudes	8	20,0	40
Tijolos para poços amazonas e escolas	330.000	20,6	1.600.000
Construção de escolas	2	50,0	4
Passagens molhadas	3	30,0	10
Limpeza de açudes e barreiros	10	33,0	30
Recuperação de estradas (Km)	15	30,0	50
Rede de esgotos	1.860	31,2	5.950
Distribuição mensal de cestas básicas	3.860	100,0	3.860
Alfabetização Solidária	Planejamento	-	500

Fonte: Prefeitura Municipal de Monteiro /PB (dados referentes a 1998)

O PFCES, oficialmente, mal havia iniciado e Monteiro se encontrava com no mínimo 20% realizado de cada serviço planejado anteriormente, exceto com relação à Alfabetização Solidária,

¹⁵⁴ Cf. Relatório: Frentes Produtivas de Trabalho. Monteiro, 16 de julho de 1998. p.1

que foi efetivada posteriormente. Conforme será mostrado adiante, algumas metas foram revistas, como o número de alistados, que chegou a um total de 1.689.

O funcionamento da CMAE, enquanto fórum de decisões locais, pode ser melhor compreendido analisando-se as informações obtidas junto a seus componentes, mediante entrevista realizada com o uso de questionário semi-estruturado, contendo: I) Identificação do entrevistado; II) Participação sócio-política do entrevistado; III) Funcionamento da Comissão; e IV) A Comissão no Programa.

4.2 Análise do caso de Monteiro

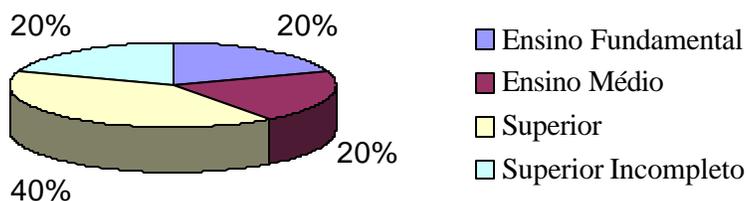
Inicialmente, esclarece-se que por ocasião da realização da pesquisa de campo, que ocorreu entre outubro de 2000 e abril de 2001, alguns dos titulares da CMAE não se encontravam mais na localidade, sendo entrevistados os seus respectivos suplentes.

Para o agendamento das entrevistas contou-se com o apoio de funcionários da Prefeitura, considerando-se a facilidade destes em localizar as pessoas apontadas, não tendo havido, por qualquer das partes, nenhuma recusa nem resistência a colaborar com o trabalho.

No que se refere ao perfil dos entrevistados – membros da CMAE, 80% deles são do sexo masculino e 20% do sexo feminino, com idade distribuída nas seguintes proporções: 60% de 20 a 40 anos, 30% de 41 a 60 e, 10% maior de 60 anos; a grande maioria, ou 70%, afirmou ser católico e natural do próprio município.

Em se tratando da formação educacional (**Gráfico 1**), a apuração dos dados indica que a maior parte deles possui nível superior completo, correspondendo a 40%. Têm ocupações diversificadas, como: comerciante, agricultor, pecuarista, extensionista rural, professor, religioso e promotor de justiça, havendo maior concentração das ocupações relacionadas com atividades rurais.

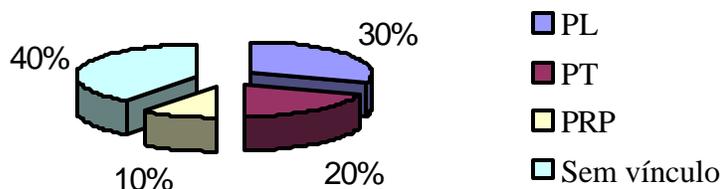
Gráfico 1 - Escolaridade dos membros da CMAE de Monteiro/PB



Com o perfil dos entrevistados, percebe-se que a CMAE tinha em sua formação indivíduos com espaços já garantidos em outras esferas de poder local, ou seja, de diferentes capacidades/poderes de interlocução.

No que diz respeito à participação sócio política dos entrevistados, quanto à indagação de serem filiados a algum partido político, 60% responderam afirmativamente e os 40% restantes negativamente, sendo que 50% dos 60% são filiados ao PL, partido do vice-Prefeito, o que aponta para um desequilíbrio na composição de forças políticas favorecendo o governo.

Gráfico 2 - Vinculação partidária dos membros da CMAE



Quanto a terem alguma ligação política interna, externa, ou ambas, 70% dos entrevistados responderam que têm alguma ligação, sendo que 50% ligações internas e externas, 10% só internas e 10% só externas.

Indagados sobre sua participação em associações, sindicatos ou outro tipo de organização social, a maioria dos entrevistados, 50%, disseram fazer parte de associações rurais, 30% se

dividem entre a participação em partido político, clube de serviço ou outro, e 20% em nenhuma participação sócio política.

Em relação ao processo de escolha dos componentes da CMAE, que culminou na elaboração e publicação da Portaria Municipal nº 154/98, nomeando os titulares e seus respectivos suplentes, indagados sobre como ocorreu a indicação dos seus nomes – representantes¹⁵⁵ de diferentes segmentos sociais, os depoimentos divergem quanto ao cumprimento do critério estabelecido, com mais de uma versão acerca desse processo.

Se por um lado membros afirmaram ter sido encaminhado ofício da Prefeitura solicitando a instituição da qual fazia parte, a indicação de nomes, por outro, parte dos entrevistados desconhece como se deu o processo. Contudo, a metade dos entrevistados acredita que foram indicados pelo cargo que ocupam e 20% por terem bom relacionamento com a prefeitura.

Segundo o Prefeito, *“Todos foram nomeados por aclamação; eleitos por aclamação; porque já eram aqueles que tinham mais discernimento de discussão nas reuniões que vinham sendo feitas desde o início da administração.”*¹⁵⁶

Percebe-se que não houve propriamente uma consulta. Foram nomeadas pessoas de atuação no município e/ou que mantinham relacionamento mais próximo com a Administração Municipal ou ainda por força da norma.

No que se refere ao funcionamento da Comissão, perguntados sobre onde ocorriam as reuniões, 70% responderam que era na Prefeitura, ou melhor, no Gabinete do Prefeito. Quanto a como foi decidido o local e horário das reuniões, não houve convergência das respostas, contudo, 80% declararam ter sido ótimo o local e horário delas. Para 90% dos membros, as reuniões foram convocadas pelo Presidente, no caso o Prefeito ou o Vice-Prefeito.

Quanto a frequência das reuniões, para 70% elas foram mensais, para 10% quinzenal, para outros 10%, ela era irregular. Pesquisas realizadas em convites e atas dão conta de que a frequência das reuniões, tomado o período até agosto de 1998 foi mensal. Contudo, após esse período só foi encontrado registro de duas reuniões: uma em 07/01/99 e outra em 11/03/99.

Ao todo, foram encontrados registros ou notícia da ocorrência de 7 reuniões, entre as quais duas delas – uma em 12/03/98 e outra em 16/04/98, que apesar de terem como objetivo tratar de

¹⁵⁵ De acordo com o que estabelece a cartilha – “Manual das Comissões Municipais” os representantes são indicados por suas instituições.

¹⁵⁶ Trecho da entrevista concedida à autora em 26/10/2000, em Monteiro.

questões relacionadas com a emergência, não envolveram a Comissão Municipal para Ações Emergenciais e seus membros, uma vez que ainda não havia sido instituída.

Os convites e atas manuseados atestam que houve reunião tanto pela manhã – às 11:00 horas, como à tarde: às 14:30, 15:00 e 16:00 horas; que elas ocorreram no Gabinete do Prefeito, com exceção da reunião do dia 11/03/1999, que ocorreu no Clube Municipal.

Disto, chama-se a atenção para as condições criadas, que parecem não favorecer a participação – o horário e local das reuniões, sobretudo quando se leva em consideração o que afirma a líder da oposição:

*“Aqui, tudo caminha na direção do governo. (...) É preciso muita garra, muito peito para fazer oposição em Monteiro, a mídia é muito forte. (...) O Prefeito trabalha muito em cima da mídia. Trouxe o Presidente da República, abriu uma grande valeta e colocou farda nos alistados – tudo preparado”.*¹⁵⁷

No que se refere à frequência dos membros às reuniões, apurou-se que 70% deles sempre compareciam às reuniões, 20% quase sempre e 10% às vezes compareciam. Abaixo, tem-se reproduzido, o Convite formulado pela Prefeitura, através do Prefeito e Presidente da Comissão, da primeira reunião, após a criação da CMAE e nomeação dos seus membros.¹⁵⁸



COMISSÃO MUNICIPAL PARA AÇÕES EMERGENCIAIS

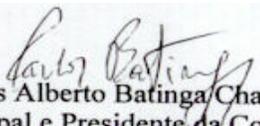
CONVITE

Convidamos V. S. para uma reunião nesta QUARTA-FEIRA, dia 13/05/1998, às 11:00 horas, onde será definida a distribuição das cestas básicas de alimentos aos trabalhadores do Programa de Emergência, como também faremos uma avaliação dos trabalhos já iniciados.

Monteiro, 12 de maio de 1998.

¹⁵⁷ Declarado por ocasião da entrevista realizada pela autora.

¹⁵⁸ Entre os documentos manuseados durante a pesquisa em Monteiro foi identificado o Ofício Circular nº 02/98 – GAPRE, datado de 15 de abril de 1998, dirigido aos Vereadores, no qual o Prefeito convida para uma reunião, no dia 16/04/98, em seu Gabinete, para tratar dos detalhes do Programa de Emergência. O Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, contudo, só seria instituído quase dois meses depois.



Eng. Carlos Alberto Batinga Chaves
Prefeito Municipal e Presidente da Comissão

De acordo com 70% dos entrevistados havia discussões e eram apresentadas propostas nas reuniões, contudo, a maioria, 50%, responderam que quem mais apresentava propostas era o Prefeito, seguido das Associações Rurais, 20%, reforçando o que declarou a líder da oposição quanto a “tudo caminhar na direção do governo”.

No que se refere ao conhecimento do seu papel enquanto membro da CMAE e suas atribuições, 80% declararam ter clareza e, para a maioria deles, 50%, as informações foram dadas pelo Prefeito, na primeira reunião ocorrida.

Um outro aspecto revelado pela pesquisa foi quanto à motivação dos membros para participar da CMAE e os interesses defendidos por eles, em que a maioria, 60%, respondeu que a motivação foi de contribuir para melhoria do município, que complementado pela resposta aos interesses defendidos pelos membros na Comissão em que 50%, também maioria, posicionaram-se pelo interesse na melhoria das condições do município, contra 20% que se posicionaram em defesa de sua comunidade, aponta para a superação do corporativismo, ou que o interesse da categoria, segmento ou organização não se sobrepôs ao interesse maior.

Com relação à avaliação de seu próprio desempenho a frente da CMAE, a grande maioria, 70%, achou que foi bom, 20% regular e, apenas 10%, ótimo. Quanto à avaliação feita do desempenho do Governo Municipal, 50% o consideraram ótimo, 40% como bom e 10% como regular. No que se refere à avaliação que fizeram do desempenho dos trabalhadores, a maioria, 40% o considerou bom e outros 30% ótimo.

Por fim, quanto a CMAE no PFCES, para a grande maioria dos entrevistados, 70%, houve envolvimento dos diferentes membros nos trabalhos, porém para 50% deles não existiu divisão de trabalho, basicamente ficaram a cargo da EMATER e Prefeitura. O alistamento dos trabalhadores mais carentes foi delegado às associações, por sugestão do presidente acatada pelos demais membros; o acompanhamento e fiscalização ficaram a cargo da Prefeitura e EMATER; a prestação de contas era feita pela Secretaria de Administração e Finanças.

De acordo com a grande maioria, 80%, o desempenho geral da Comissão foi de bom a ótimo e 100% dos entrevistados consideraram útil e necessária a participação da sociedade na CMAE por diversas razões, entre elas: porque favorece a troca de informações, melhora a visão crítica e envolve mais, deixa de ser uma imposição para ser uma distribuição justa, importante para definir as prioridades e acompanhar as ações, pois só assim os recursos serão aplicados e de acordo com o interesse da comunidade.

Apesar da grande maioria dos entrevistados ter considerado o desempenho da Comissão bom ou ótimo, isso não foi confirmado em meio à resposta a outras indagações. Que desempenho bom é esse sem a participação efetiva dos atores co-responsáveis pela gestão das ações do Programa? A participação, em geral, foi mais presencial que efetiva.

Nesse sentido, o êxito atribuído a Monteiro é questionável. O sucesso se deu em condições especiais, uma vez que contou com o apoio de outras fontes de emergência, sendo-lhe concedidas mais vagas. Essas vagas, conferidas a título de “prêmio produtividade”, não foram objeto de parecer da equipe técnica/PB, como ocorreu com os demais municípios que concorreram ao prêmio, prestígio político do gestor municipal? Ligações ou relações externas se sobrepondo as regras do jogo democrático?

Embora o funcionamento da CMAE tenha sido considerado exitoso, não tendo portanto provas concretas de mau uso ou desvio de recursos, foram feitas algumas considerações por parte de membros da Comissão, da utilização de trabalhadores em terras de propriedade do vice-prefeito, não pertencendo o mesmo ao público-alvo do programa. A denúncia foi feita na rádio¹⁵⁹, mas devido a pressões, não chegou a ser formalizada para posterior apuração.

Na avaliação da eficácia e eficiência comparando-se as metas previstas e atendidas e a boa utilização dos recursos, pode-se concluir pelo êxito ou sucesso da iniciativa. No entanto, se avaliarmos pelo lado da efetividade das ações, ou seja, se de fato produziu mudanças no comportamento e nas atitudes, já não se pode falar em êxito.

Na análise do funcionamento da Comissão, observa-se que esta só existiu para cumprir às exigências legais, mas que de fato a gestão não foi tão democrática no sentido da participação e transparência nas ações.

De acordo com o Manual das Comissões Municipais e o Decreto Federal nº 2.618, as Comissões Municipais, “representam a sociedade na execução direta do Programa. Elas têm

por finalidade definir e alistar, entre os reconhecidamente mais carentes, os trabalhadores a serem assistidos pelo Programa”.

O instrumento criado para, em conjunto, Governo e sociedade, gerirem as ações do Programa conforme o modelo, não foi o responsável de fato pela condução dos trabalhos, pois a própria representação dos segmentos pode ser questionada. Sequer o alistamento foi feito pela Comissão. Contudo, o novo arranjo, por sua composição ampliada e variada contribuiu para reduzir os desvios. Ainda assim, 50% da amostra respondeu que houve denúncias (reclamações, queixas).

O Decreto Federal nº 2.618, de 05 de junho de 1998, que dispõe sobre o Programa Emergencial de Frentes Produtivas e o Manual das Comissões Municipais, encaminhado pela SUDENE a todos os municípios beneficiados pelo Programa para serem distribuídos entre seus membros, reformularam as funções da Comissão Municipal, ampliando-as, em relação àquela orientação feita através do telegrama – Ofício nº 1.508 da SUDENE, que tinha como objetivo imediato viabilizar o fornecimento de alimentos.

As funções da Comissão Municipal passaram, então, a ser as seguintes:

1. *indicar as obras e serviços a serem executados*, segundo os anseios e necessidades da comunidade, num plano de trabalho a ser encaminhado à Comissão Estadual para aprovação;
2. *acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do Programa* no município;
3. *elaborar prestação de contas dos recursos aplicados e relatório descritivo* das obras realizadas ou em andamento para enviar à Comissão Estadual.

Analisando-se as declarações obtidas nas entrevistas com os membros da Comissão – os representantes da sociedade, no que se refere às suas atribuições, percebeu-se que, no geral, não foram desempenhadas pela Comissão, apenas por alguns de seus membros, sob a orientação dos governantes.

Assim, quanto ao planejamento das ações, isto é, a elaboração do plano de trabalho da emergência, apesar de ter contemplado obras e serviços em diversas localidades, não foi um produto construído a partir da discussão e decisão da Comissão.

No que se refere à função de cadastrar e alistar os trabalhadores para as frentes produtivas de trabalho, por exemplo, prevista no Ofício nº 1.508, de 30/04/98, esta não foi realizada pela

¹⁵⁹ De acordo com dois dos entrevistados, membros da CMAE.

Comissão, conforme consta no relatório¹⁶⁰ das ações do programa no município. Ela foi delegada às associações, por sugestão do presidente e acatada pelos membros em reunião.

Finalmente, quanto à prestação de contas essa foi feita pela Secretaria de Administração e Finanças, segundo informação do próprio Secretário e auxiliares.

Considerando-se as informações obtidas quanto à participação dos membros no desenvolvimento das ações do programa, identifica-se algumas articulações mais fortes e outras mais frágeis, conforme pretende mostrar a **Figura 7** a seguir.

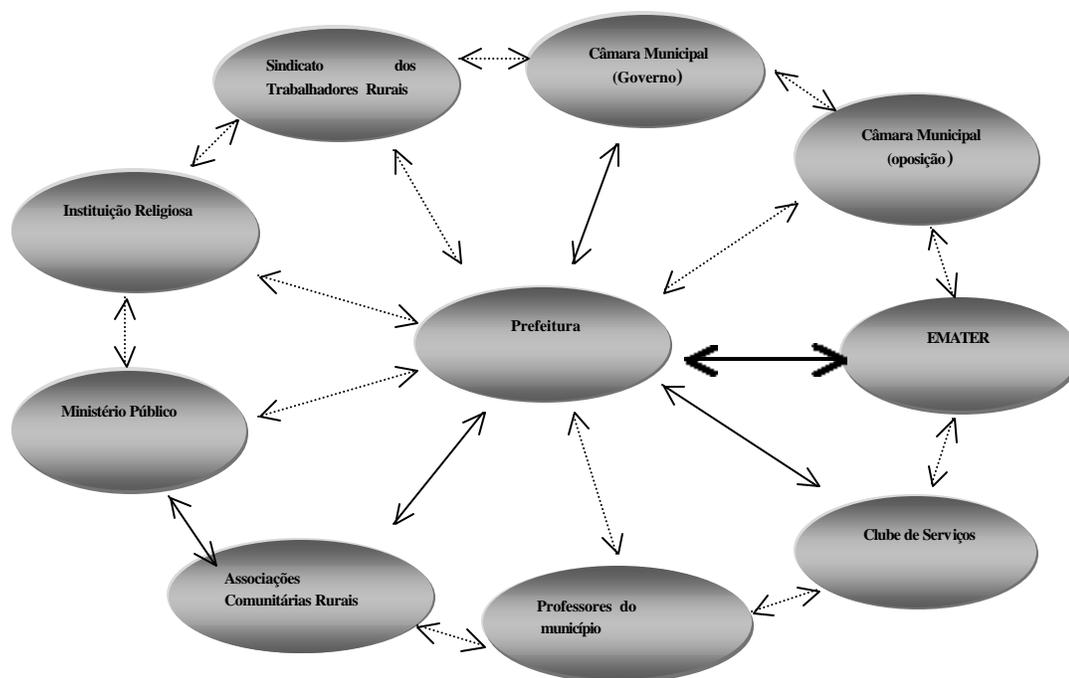


Figura 7 - Comissão Municipal para Ações Emergenciais de Monteiro “Percebida”

Conforme pretende demonstrar a **Figura 7**, de acordo com o que foi percebido, o elo ou relação mais forte se deu entre Prefeitura/EMATER, como no passado, com discreta participação de alguns outros sujeitos; não se verificou outras fortes relações, apesar da inclusão de novos atores,

¹⁶⁰ Ver **Relatório Frentes Produtivas de Trabalho**. Monteiro – Paraíba. Ago. 1998.

que pudessem apontar para uma nova prática com a transformação da relação entre o Estado e a sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 Conclusões

O êxito do município de Monteiro no PFCES/1998 pode ser analisado por diferentes ângulos. Na perspectiva da eficiência e eficácia das ações do Programa, considerando-se a otimização dos recursos aplicados, bem como os resultados alcançados (metas previstas e realizadas), basicamente relacionadas ao reforço da infra-estrutura hídrica local, de fato o caso de Monteiro pode ser considerado exitoso.

Também do ponto de vista formal, considerados objetivos, regras e procedimentos a serem adotados, a existência de um plano de trabalho para a emergência, a organização, a criatividade, não há dúvida quanto ao êxito do programa emergencial no município de Monteiro. Foram muitas as realizações, podendo ser atestado pelos monteirenses que as obras e serviços realizados reverteram em benefício para diversas comunidades, conseqüentemente para o município.

Mas, do ponto de vista da gestão, ou da co-gestão, do avanço ou mudança na relação Estado/Sociedade, no geral, não se observou a efetiva participação de todos os membros representantes dos diferentes segmentos sociais, houve pouco envolvimento ou compartilhamento das atividades e responsabilidades entre setores governamentais e não-governamentais, destacando-se a participação da Prefeitura e da EMATER, ou seja, do governo municipal e do governo estadual, como ocorria anteriormente.

O êxito do município de Monteiro em meio ao Programa Federal de combate aos Efeitos da seca, não está relacionado diretamente ao bom funcionamento e desempenho do arranjo institucional criado para gerir as ações no âmbito local, uma vez que se verificou mais o efeito da “prefeiturização” que da descentralização com a horizontalização do poder, trata-se de êxito nos padrões tradicionais de poder.

O que se verificou na realidade foi um alto grau de eficácia, associado a um fraco relacionamento entre Estado/sociedade, quando o que se imagina desejável seria alta eficácia associada a forte relação Estado/Sociedade.

Desta forma, não se pode deixar de observar que o interesse da administração municipal, o empenho pessoal do governante junto a instâncias superiores, sua liderança, articulação e influência política foram determinantes para o desempenho alcançado, haja vista a concessão do “prêmio produtividade”, independente do parecer da equipe técnica; a visita do Presidente da República; a produção do vídeotape, enfim.

Apesar de se ter verificado que a Comissão Municipal ou o arranjo institucional criado não atingiu sua capacidade enquanto espaço de discussão e decisão dos interesses coletivos, não se pode deixar de registrar que um passo importante foi dado no sentido da viabilização da participação para a efetivação da democracia e da inclusão social e que, em alguma medida contribuiu para evitar ou minimizar a manipulação da assistência como ocorrera inúmeras vezes na história, inibiu a corrupção.

5.2 Sugestões

Considerando-se a importância de se avaliar o que foi na prática essas novas experiências com a implementação de um novo formato de gestão, em que se amplia a participação com a inclusão de novos atores sociais no planejamento e monitoramento de ações voltadas para o combate aos efeitos da seca, no sentido de contribuir para o fortalecimento e sustentabilidade de suas capacidades e da relação Estado/Sociedade, sugere-se realizar um estudo comparativo entre casos de êxito e de fracasso, procurando estabelecer os fatores que estão relacionados a um e outro caso, a partir do funcionamento e desempenho de suas comissões municipais.

Uma outra sugestão está relacionada com a criação de uma estrutura local permanente – a Comissão Municipal Permanente, para tratar de questões relacionadas à seca, sem os contratempos próprios de estruturas montadas em meio a crise, de forma planejada, devendo para tanto, seus membros, representantes legítimos, ser continuamente capacitados para desempenhar suas funções.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AMARAL, Jair. *Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: o caso do estado do Ceará*. Comissão Econômica para América Latina e Caribe & Sociedade Alemã de Cooperação Técnica.

ANDRADE, Antonio Carlos de. *Secas e irrigação pública no nordeste do Brasil: mitos e realidades – a grande seca de 1979 – 1984 e o DNOCS no Piauí*. (Tese de Doutorado, apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo). 1996.

ANDRADE, Manuel Correia de. *A problemática da seca*. Recife: Líber Gráfica e Editora, 1999.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023. *Informação e documentação - Referências - Elaboração*. Rio de Janeiro, 2000.

AZEVEDO, Sérgio de. “*Reforma do Estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas*”. In: *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. MARCUS André Melo (Org.). Recife, Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1999.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. 2.ed. Editora Campos.

BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. E.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. 25.ed. São Paulo: Saraiva, 2000. (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASIL. *Decreto Nº 2.618, de 5 de junho de 1998*. Dispõe sobre o Programa Emergencial de Frentes Produtivas e dá outras providências.

BRASIL. *Medida Provisória N° 1.667, de 5 de junho de 1998*. Institui o Programa Emergencial de Frentes Produtivas, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Integração Regional. *Exposição de Motivos nº 16, de 26 de março de 1993*. Submete à consideração do Presidente da República medidas para resolver a problemática causada pela seca [1993] na área de atuação da SUDENE. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

BRASIL. *Medida Provisória N° 315, de 27 de março de 1993*. Autoriza o Poder Executivo a abrir ao Orçamento da União crédito extraordinário, para os fins que especifica, e dá outra providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. n. 59/93, 29 mar. 1993, Seção I.

BRASIL. *Decreto S/N, de 29 de março de 1993*. Abre, em favor do Ministério da Integração Regional, crédito extraordinário no valor de Cr\$ 4.711.000.000.000,00 (quatro trilhões, setecentos e onze bilhões de cruzeiros), e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.

BRASIL. *Decreto S/N, de 29 de março de 1993*. Institui a Comissão Nacional do Programa Frentes Produtivas de Trabalho. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.

BRASIL. Ministério da Integração Regional. *Resolução N° 01, de 13 de maio de 1993*. Dispõe sobre as Diretrizes Operacionais para implementação do Programa Frentes Produtivas de Trabalho, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.

BRASIL. *Lei N° 8.651, de 28 de abril de 1993*. Dispõe sobre a abertura de crédito extraordinário ao Orçamento da União para os fins que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, n. 79/93, 29 abr. 1993. Seção I, p. 5601/02.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “*Da administração pública burocrática à gerencial*”. In: Reforma do Estado e administração pública gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira, Peter Spink (Orgs.) Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, CUNIL GRAU, Nuria. “*Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*”. In: O público não-estatal na reforma do Estado. Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BUARQUE, Sérgio Cristovam. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local sustentável*. 2. ed. Recife: INCRA/IICA. 1997.

CACCIA BAVA, Sílvio. *Democracia e poder local*. (Texto editado com base no Fórum “Democracia e Poder Local” - IBASE, 1992).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Seca: o homem como ponto de partida: análises, pressupostos, diretrizes, projetos e metas de uma política de convivência com a seca no nordeste*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999. 166p.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. “Gestão social: alguns apontamentos para o debate”. In: Gestão Social uma questão em debate. Elizabeth de Melo Rico e Raquel Raichelis (Orgs.) São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

CARVALHO, Otamar de. *A economia política do nordeste: seca, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus; Brasília: ABID, 1988.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Coordenação. *Respostas Governamentais às Secas: a experiência de 1987 no nordeste*. Antonio Rocha Magalhães(Org). Imprensa Oficial, 1991.

CNBB. Comissão Episcopal de Pastoral da Seca. *A igreja e a seca no Ceará*. 1998.

COHN, Amélia. *Políticas sociais e pobreza no Brasil*. IPEA. Disponível em

< <http://www.federativo.bndes.com.br/> > Acesso em: 03/07/2001.

DE CARLI, Gileno. In: SUDENE 35 anos. Recife: SUDENE, 1996.

DOWBOR, Ladislau. “Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços”.1995. (Paper acessado em [http:// www.ppbr.com/ld.](http://www.ppbr.com/ld.), incluído no portfólio da disciplina “Planejamento e desenvolvimento local” deste curso de Mestrado).

DUARTE, Renato. *A seca nordestina de 1998-1999: da crise econômica à calamidade social*. (Coleção SUDENE 40 anos). Recife: Linceu, 1999.

_____. “As secas no nordeste: recorrência climática e descontinuidade na ação pública”. In: Caderno CRH. Salvador. n. 32. jan/jun 2000.

DUPAS, Gilberto. *Desenho de uma nova ordem global: o difícil resgate da dívida social*. In: Governança global reorganização da política em todos os níveis de ação. Pesquisas. Nº 16. Ano 1999. Centro de Estudos Konrad Adenauer.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finja que eu finjo ao faça que nós vemos)*. IPEA. 1995. Texto para discussão n. 364.

GOMES, Enoque. *Do GTDN a presente crise regional do Nordeste do Brasil*. In: O GTDN da proposta a realidade ensaios sobre a questão regional. Abraham B. Sicsú et. al. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1994

GUIMARÃES. Carlos Augusto Santanna. *Os microfundamentos da mudança institucional: incentivos, saída e voz na reforma administrativa (dois estudos de caso)*. (Dissertação de Mestrado). 2001.

JARA, Carlos Júlio. *Construindo o poder local*. IICA/PRORURAL. 1997.

JOVCHELOVITCH, Marlove. *O processo de descentralização e municipalização do Brasil*. In: Revista Serviço Social e Sociedade. Cortez, n. 56. 1998.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.

LEVY, Evelyn. *Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente*. In: O público não-estatal na reforma do Estado. Orgs.: Luiz Carlos Bresser Pereira e Nuria Cunill Grau. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

LIMA NETO, Pedro Antonio de. *A participação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1989.

LYRA, Rubens Pinto. *As vicissitudes da democracia participativa no Brasil*. In: Política Hoje. Ano 2, n.8-9, jan./dez.1998. Revista Semestral do Mestrado de Ciência Política da UFPE. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1999.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. “*Reforma do Estado e capacidade de gestão pública nos municípios nordestinos*”. In: Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. MARCUS André Melo (Org.). Recife, Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1999.

MACEDO, Mariano de Matos. *Planejamento e policy networks*. Revista paranaense de desenvolvimento. N. 85. Curitiba: IPARDES, 1995.

MAIA GOMES, Gustavo. *Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos* (Versão preliminar). Brasília, (s.e.), 2000. Trabalho executado no âmbito do convênio de cooperação técnica IPEA/SUDENE.

MELO, Marcus André. “*Reforma do Estado e mudança institucional: a agenda de pesquisas nas décadas de 80 e 90*”. In: Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. MARCUS André Melo (Org.). Recife, Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1999.

MINISTÉRIO DE DEFESA/EXÉRCITO BRASILEIRO/COMANDO MILITAR DO NORDESTE/31 Batalhão de Infantaria Motorizado. Operação Pipa. *Relatório de Reconhecimento ao Município de Monteiro (21/09/1999)*.

MONTEIRO. Decreto nº 39

MONTEIRO. Portaria nº 154

MPO/IPEA. *Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*. Projeto Áridas. 1995.

NASCIMENTO E SILVA, Daniel.. *A Construção de um espaço público*. Disponível em: <http://www.epa.adm.br> .

NEPP/PAGS. “*Implementação de programas públicos no contexto da reforma do estado*” e “*Políticas públicas em estados democráticos e federativos: condições institucionais da implementação*”. In: Modelos de Avaliação de Programas Sociais Prioritários. Relatório Final. Campinas, 1999.

PARAÍBA. Água – convivendo e aprendendo. (Cartilha). EMATER-PB, 1999.

PRODER – *Programa de Emprego e Renda: MONTEIRO*. (Diagnóstico Sócio-econômico). João Pessoa: SEBRAE/PB, 1997.

PROGRAMA FEDERAL DE COMBATE AOS EFEITOS DA SECA. A Experiência de Monteiro. Ativa produções. Recife, 1998. 1 fita de vídeo (15 min), VHS, son., color.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia a experiência da Itália moderna*. Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RICO, Elizabeth de Melo; DEGENSZAJN, Raquel Richelis (Orgs). *Gestão social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

RUA, Maria das Graças. "Análise de políticas públicas: conceitos básicos". In: O estudo da política: estudos selecionados. Paralelo 15. Maria das Graças Rua e Maria Izabel Valladão de Carvalho (Orgs.). 1999.

SICSÚ, Abraham B. et. al. *O GTDN: da proposta à realidade: ensaios sobre a questão regional: o Nordeste do Brasil*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1994.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. *Dilemas da gestão participativa do desenvolvimento local em Serra do Mel-RN*. Recife: UFPE, 1999. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política).

SEMINÁRIO A Reforma da Administração Pública: possibilidades e obstáculos. (1998: Recife) [Anais] Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. Organizado por Marcus André Melo. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1999.

SUDENE. Programa federal de combate aos efeitos da seca. *Manual das comissões municipais*. 1998.

_____. *As secas do Nordeste* (uma abordagem de causas e efeitos). Recife, 1981.

_____. *A seca nordestina de 1998-1999: da crise econômica a calamidade social*. Renato Duarte (Org.). Recife: Linceu, 1999. (Coleção Sudene 40 anos)

_____. *Secas no nordeste brasileiro: retrospectiva histórica*. 1992.

_____. *Relatório de avaliação: programa frentes produtivas de trabalho*. 1995.

_____. *Programa Frentes Produtivas de Trabalho*. Relatório. 1995.

_____. *Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca 1998/1999: ações desenvolvidas*. Relatório. 1999.

_____. *Seca 1998/2000: Relatório das ações desenvolvidas pelo governo federal na área de atuação da SUDENE*. Recife, 2001. p. 9..

SUDENE/ASSOCENE. *Programa federal de combate aos efeitos da seca*. Projeto de fortalecimento da capacidade organizacional das comissões municipais. Construindo novas articulações para conviver com o semi-árido. 1998. (Cartilha)

SUDENE/ASSOCENE. *Programa federal de combate aos efeitos da seca*. Projeto de fortalecimento da capacidade organizacional das comissões municipais. Construindo novas articulações para conviver com o semi-árido. Relatório consolidado. 1999.

SUDENE. Coordenadoria Regional de Defesa Civil. Orientações para preenchimento, pela SUDENE, do Estado de Calamidade Pública decretado pelas prefeituras. Recife: CDC, 1993.

TAVARES DA SILVA, Gustavo. “Neocorporativismo e políticas públicas”. In: Política Hoje. Revista Semestral do Mestrado de Ciência Política da UFPE. Recife: UFPE, 1994. v.3, n.6, jul a dez/96, ano 3.

_____. *Democracia representativa e gestão participativa*. In: OLIVEIRA, M. A.G.(Org.). Política e contemporaneidade no Brasil. Recife: Bagaço, 1997.

TAVARES, Rejane, LIMA, Teresa. *Relatório : análise participativa da realidade /Município de Monteiro*. Programa Regional de Desenvolvimento Local Sustentável – SUDENE/PNUD. Recife, maio de 2001.

TENDLER, Judith. “Mitos da reforma do Estado e a descentralização: conclusões de um estudo de caso”. In: Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. MARCUS André Melo (Org.). Recife, Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 1999.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3.ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2000.

Jornal *O Norte* (Paraíba). João Pessoa, 28/06/2000.

ANEXO

Monteiro - Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca/1998-
2000



Foto 1 - Visita do Presidente FHC ao município de Monteiro (julho/1998)

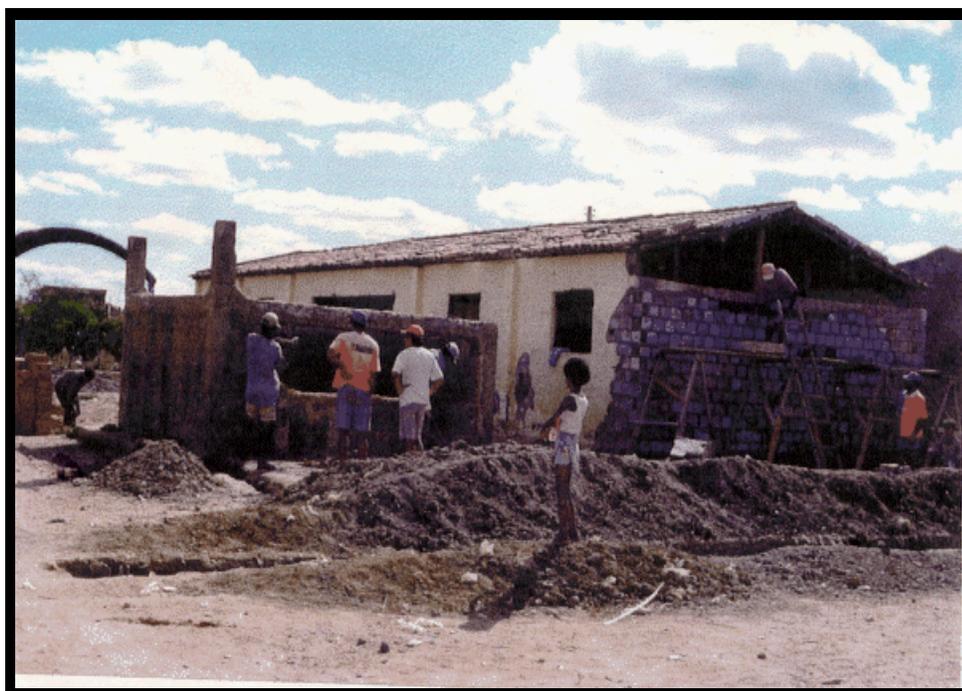


Foto 2 - Reforma e ampliação de escola



Foto 3 - Limpeza e conservação do cemitério



Foto 4 - Construção de rede de esgoto



Foto 5 - Distribuição de alimentos



Foto 6 - Construção de poço amazonas



X

Foto 7 - Limpeza e capinagem de ruas

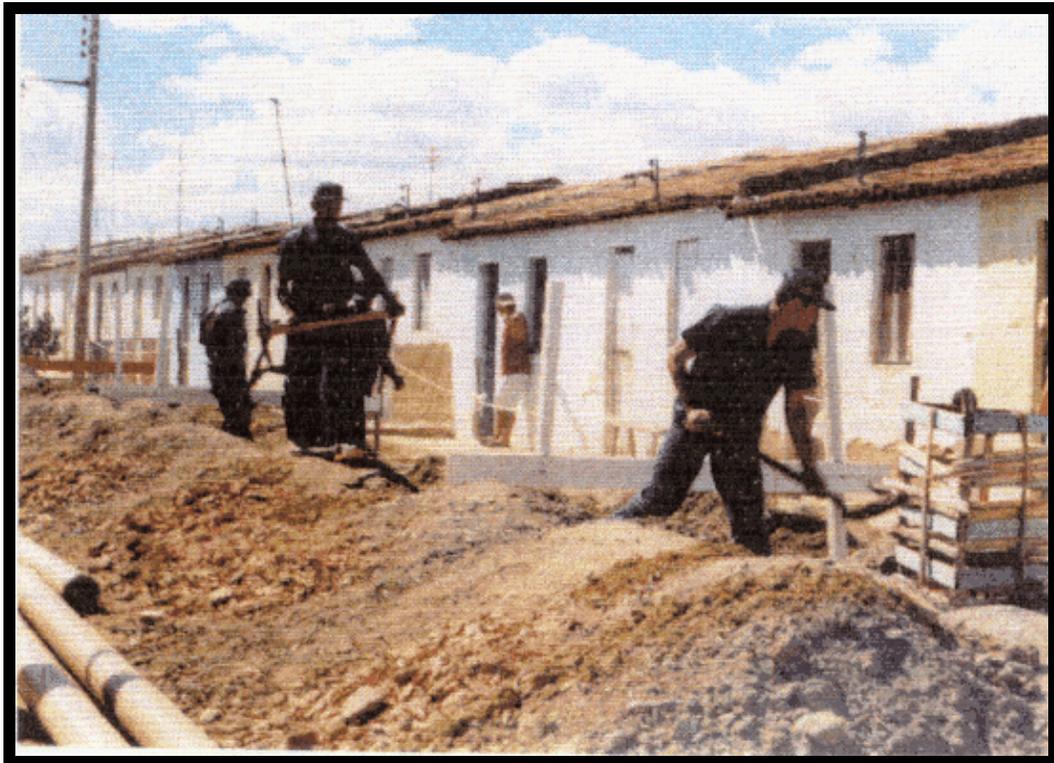


Foto 8 - Expansão da rede de esgoto

APÊNDICE

RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Monteiro/PB

CARLOS ALBERTO BATINGA CHAVES – Prefeito. Entrevistado em 26/10/00, no percurso Centro/Sítio dos Barreiros.

WALMIR AZEVEDO PEREIRA – Vice-Prefeito. Entrevista realizada em 24/10/00.

ANTONIO EDVALDO BEZERRA – Representante da Câmara Municipal pela situação. Entrevista realizada em 24/10/00.

JOSÉ ADRIANO DA SILVA – Representante dos Clubes de Serviço (Interact Club) Entrevistado em 25/10/00.

JURACY RODRIGUES DA SILVA – Representante da Igreja (leigo). Entrevista realizada em 25/10/00.

JOSÉ RALDECK DE OLIVEIRA – Representante do Ministério Público. Entrevista realizada em 25/10/00.

JEOVÁ ROCHA GUEDES – Representante das Associações Comunitárias Rurais. Entrevista realizada em 25/10/00.

AIRTON ROMEU FEITOSA BEZERRA – Representante dos Professores do Município. Entrevista realizada em 25/10/00.

MARIA DO SOCORRO PERNAMBUCANA – Representante da Câmara Municipal pela oposição. Reside no Parque “ O Chutão ”. Entrevista realizada em 26/10/00, na Câmara Municipal de Monteiro, às 10:00h.

MARIA DO SOCORRO BARBOSA JERÔNIMO – Representante da EMATER. Entrevistada em 26/10/00.

GILVAN BEZERRA DA SILVA – Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Entrevistado em 05/04/01.

SEBASTIÃO CÉSAR JÚNIOR – Secretário da Secretaria de Serviços Rurais e Meio Ambiente do Município de Monteiro. Responsável pelo acompanhamento/fiscalização dos serviços rurais realizados na emergência 1998/2000. Entrevistado em 26/10/00.

SADY LEITE JAPIASSU – Secretário Municipal da Secretaria de Finanças. Responsável pela elaboração da Prestação de Contas dos recursos para pagamento aos alistados da emergência. Entrevistado em 20/12/2000.

FRANCISCO DE ASSIS MARTINS – Secretário da Secretaria de Serviços Urbanos. Responsável pelo acompanhamento / fiscalização das obras e serviços na área urbana. Entrevistado em 20/12/2000.

EDILEUZA DA SILVA LIMA – Presidente da Associação das Esposas e Mães dos Policiais. Participou do Programa cadastrando alistados, atendendo convocação da Prefeitura. Entrevistada em 19/04/2001.

JOSÉ ROBERTO MENDES – Funcionário da prefeitura. Presidente da Associação Rural de Aroeira e Tapagem. Participou do Programa no alistamento na Comunidade de Aroeira e Tapagem e na fiscalização de obras e serviços na zona rural. Entrevistado em 19/04/2001.

Da esfera estadual da Paraíba

FLÁVIO PICCOLI. Secretário da Secretaria da Infra-Estrutura.

Eng. REINALDO BASTOS CORREIA LIMA. Coordenador Estadual de Defesa Civil.

ANTONIO CAVALCANTI DE BRITO. Coordenadoria Estadual de Defesa Civil

Cel. ERMANO COSTA ARAÚJO Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
PAULO MEDEIROS. Chefe do Escritório da SUDENE/PB

FORMULÁRIO DE ENTREVISTA

DATA: ____ / ____ /20____
HORÁRIO: _____
LOCAL: _____

Nome do Entrevistado: _____ Idade: _____ anos
Endereço: _____

I - Identificação

p.1. Estado Civil:

- casado solteiro
 divorciado outro

p.2. Qual a sua religião?

p.3. Qual a sua ocupação atual?

p.4. Até que ano da escola você estudou?

- Alfabetizado Ensino Fundamental
 Ensino Médio Superior

II - Participação sócio-política:

p.5. Você é filiado a algum partido político? (Caso sim) Qual?

p.6. Você tem alguma ligação política interna ou externa?

p.7. Você faz parte de associação, sindicato, ou outro (Associativismo)

p.8. Que entidade você representa, na Comissão Municipal?

p.9. Você tem alguma relação com a Prefeitura?

p.10. Como e por que você foi indicado para fazer parte da Comissão Municipal?

III – Funcionamento da Comissão Municipal

p.11. Onde ocorreram as reuniões da Comissão Municipal?

p.12. Como foi decidido o local e horário das reuniões ?

p.13. Você considerou o local e horário:

- ótimo
- regular
- impróprio ou
- ruim ?

p.14. Quem convocava as reuniões?

p.15. Com que frequência eram convocadas?

p.16. Quem definia a pauta das reuniões?

p.17. Como foi decidido o que fazer com os recursos do *Programa da Seca*?

p.18. Você freqüentava as reuniões da *Comissão*:

- Sempre
- Nunca
- Quase sempre
- As vezes

p.19. Quem sempre comparecia as reuniões?

p.20. Quem mais faltava às reuniões?

p.21. Qual sua motivação para participar da *Comissão da Seca* ?

- Representar interesses de sua categoria ou entidade.
- Contribuir para a melhoria do município.
- Pelo cargo que ocupa.
- Contribuir com a democratização das políticas públicas.
- Outros motivos.

p.22. Você participou da capacitação oferecida pelo *Programa da Seca*?

- Sim
- Não

p.23. (Para os que participaram da capacitação) A capacitação o ajudou?

- Sim
- Não

p.24. Você tinha clareza de seu papel e atribuições como membro da *Comissão*?

- Sim
- Não

p.25. De quem você recebeu orientações sobre suas atribuições? Em que momento?

p.26. Que interesses os membros defenderam na *Comissão* ?

- Gerais – Melhoria das condições do município.
- Específicos – Melhorias para a comunidade que representa.

- () Específicos – Propostas governamentais.
() Outros.
- p.27. Você considera que o desempenho da Comissão foi:
- () ótimo
() bom
() regular
() ruim
- p.28. Qual sua avaliação sobre o desempenho dos diferentes segmentos representados na *Comissão* ?
- a) GOVERNO/Prefeitura: () ótimo () bom () regular () ruim
b) TRABALHADORES: () ótimo () bom () regular () ruim
c) OUTROS: () ótimo () bom () regular () ruim
- p.29. Qual o comportamento mais freqüente dos membros da *Comissão*?
- () Cooperação
() Crítica
() Negociação
() Reivindicação
() Passividade
() Outros.
- p.30. Que representantes mais apresentavam propostas nas reuniões?
- p.31. Você apresentou alguma proposta?
() Sim () Não
- p.32. Havia discussão/debate a cerca das propostas?
() Sim () Não
- p.33. Havia aceitação das mudanças propostas?
() Sim () Não

IV- A Comissão Municipal no Programa

- p.34. Como foram definidos e alistados os trabalhadores a serem assistidos pelo Programa?
- p.35. Como foram indicados as obras e os serviços a serem executados?
- p.36. Como ocorreram o acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução do Programa no município?
- p.37. Quem participava desse monitoramento?
- p.38. Como foram escolhidos os responsáveis pelo monitoramento?

- p.39. Você participou de alguma dessas tarefas? Qual?
- p.40. Quem elaborava a prestação de contas dos recursos aplicados em cada etapa do *Programa*?
- p.41. Houve envolvimento de todos nos trabalhos da *Comissão*?
- p.42. Houve divisão de trabalho com formação de grupos? Quais grupos foram formados?
- p.43. Você fez parte de algum desses grupos?
- p.44. Houve casos de denúncias? Quantas? Por quais motivos?
- p.45. Você participou de alguma outra *Comissão de Seca*? Quando?
- p.46. Houve avanços? Em que aspectos?
- p.47. Na sua opinião, o desempenho geral da *Comissão/98* foi:
 ótimo
 bom
 regular ou
 ruim ?
- p.48. Que sugestões você daria para melhorar o funcionamento dessa Comissão? (Capacitação, melhorar composição, etc.)
- p.49. Você acha que as ações emergenciais deram ou não certo no município? Por que?
- p.50. O relacionamento ocorrido na *Comissão da Seca* fortaleceu a troca de informações, o diálogo, a cooperação?
- p.51. Você considera útil, necessária a maior participação da comunidade na *Comissão da Seca*?
 Sim Não
- p.52. Por que?