

As secas, concebidas como um desastre natural resultante da relação homem e meio ambiente, estão inseridas na definição de desertificação apresentada pela Convenção de Combate à Desertificação. Essa Convenção teve por objetivo elaborar e implementar políticas, programas e projetos destinados ao combate e à prevenção da degradação da terra nas regiões áridas, sendo que tais programas devem ter forte embasamento na participação das comunidades afetadas pelo problema. A elaboração da Convenção, juntamente com um capítulo sobre o tema Desertificação, tiveram a aprovação da comunidade internacional durante a Conferência do Rio, Rio-92, de inclusão na Agenda 21. Ela entrou em vigor em 1996 e foi assinada por 148 países, inclusive o Brasil ( PNCD, 1998).

Esse desastre atinge secularmente a região nordestina [1], deixando sempre em estado de indigência a população afetada. Em 1993 a região sofreu uma das maiores secas dos últimos 50 anos, voltando a ser atingida nos anos de 1998 e 1999.

No último período de seca, a situação da população não foi diferente, uma vez que ela também foi de calamidade. Como nas experiências anteriores, a fragilidade destas pessoas se expressa, dentre outros, na incapacidade de acumular água e de fazer reserva de alimentos para o consumo humano e dos animais; na perda da produção agrícola e da pecuária; no comprometimento da saúde; na falta de emprego. Trata-se, portanto, de uma repetição de infortúnios. No entanto, nessa seca, a questão da água foi a mais grave de todas, tanto pela escassez como pela qualidade apresentada. O problema da falta de água, além de intenso, foi extenso pois afetou inclusive a população residente em algumas sedes dos municípios atingidos.

Ao longo dos anos, o Estado, visando à solução do problema da seca, tem criado uma série de Programas de ações estruturais com obras hídricas (Melo,1997), fato que remonta à seca de 1877. Afora isto, ele tem investido em obras de energia, agroindústrias etc., com o intuito de ampliar a capacidade da Região para a convivência com a seca (Sudene,1998). Apesar dessas tentativas do governo, a população alvo continua vulnerável às secas. Diante da incapacidade de solução dos Programas, a cada seca anunciada, as prefeituras locais decretam estado de calamidade dos municípios, e o governo federal re- implanta o Programa de Emergência de Seca. Esse programa, de caráter temporário, imediato, emergencial, como o próprio nome sugere, é posto em prática para combater os efeitos imediatos de uma seca, sendo desativado aos primeiros sinais de volta à normalidade das chuvas.

Considerando a característica principal de temporariedade do Programa de Emergência, é que podemos dizer que a política de seca se constitui numa demanda recorrente (Rua, 1997), isto é, trata-se de um problema não resolvido ou mal resolvido que está sempre voltando, aparecendo no debate político e na agenda governamental.

O Programa de Emergência de seca é implantado na região para amenizar ou eliminar conflitos inevitáveis como aconteceu desta feita [2]. O Programa de 1998 [3] teve como

intenção, superar o estado crítico nas áreas atingidas, no que se refere: ao abastecimento de água; acesso a alimentos; geração de emprego e renda através das Frentes de Trabalho e do crédito e melhoria nos níveis de educação e saúde. Além disso, as ações emergenciais foram adotadas com critérios de continuidade, sustentabilidade e otimização de recursos, ampliando diversos programas sociais, ambientais e econômicos existentes. Ao ampliar a filosofia do atual programa, o Governo antecipa suas ações de caráter permanente, sobretudo na área de capacitação para a convivência com a seca (idem, 1998).

O Programa de Emergência de 1998, a exemplo dos implantados nas secas anteriores, não contemplou a relação social de equidade entre homens e mulheres produtores e produtoras da agricultura familiar, penalizando as mulheres. Aliás, isto tem ocorrido não apenas com os Programas de Emergência de Seca, mas com outros programas de desenvolvimento rural implantados na região nordestina [4], mesmo quando as mulheres representam 51% do total de 17.935.113 pessoas do Semi-Árido (FIBGE,1996), e participam ativamente na agricultura.

A omissão do fator gênero tem acontecido nos programas voltados para a região semi-árida apesar do reconhecimento oficial da necessidade de integrar a mulher aos programas de combate à desertificação [5].

No caso dos Programas de Emergência de Seca, a desatenção com a equidade de gênero tem ocorrido apesar do relevante papel da mulher na produção agrícola familiar [6]. Na região, essa forma social de produção, que se caracteriza como de sobrevivência ou subsistência, por diversos fatores, apresenta-se como a mais vulnerável aos efeitos de uma seca. Um desses fatores é a adoção do plantio de "molhação", por ser dependente das águas das chuvas [7].

A mulher que compõe a força de trabalho [8] dessa produção, no geral, participa de todas as atividades, principalmente das tarefas da colheita e do plantio, que a divisão sexual do trabalho agrícola elegeu como tarefas femininas. Na condição de participante da produção agrícola, a mulher, do mesmo modo que o homem, sofre os efeitos diretos de uma seca com a perda da produção e oferta de diárias, pois, se em anos normais são escassas, sobretudo para a mulher, em época de seca a situação se agrava ainda mais.

Diante desse quadro que mostra a atuação da mulher na agricultura da Região, não se justifica o descaso do Programa de Emergência com a relação de gênero. Afora isto, tal desatenção não procede porque numa seca a mulher ainda é mais penalizada do que o homem, por acumular o trabalho doméstico que (Bruschini & Rosemberg,1982) inclui a tarefa de cuidar da alimentação da família [9]. Com esta responsabilidade, a mulher produtora agrícola familiar do Semi-Árido, diante de uma seca, inventa formas alternativas para saciar a fome e a sede dos familiares, problemas que se agravam nesse período.

A desatenção do Programa de Emergência à equidade de gênero é evidente no número de beneficiados. O produtor do sexo masculino deteve maior número de vagas fornecidas pelo Programa [10], em comparação à mulher produtora. A desigual participação dessa mulher se explica pelos critérios utilizados na seleção dos beneficiados. A partir dos critérios [11], a mulher, ao se candidatar ao Programa, foi "naturalmente" preterida ao homem. São exemplos disso as normas referentes à responsabilidade pelo sustento da família e a chefia familiar, papéis sociais culturalmente desempenhados pelo homem, do mesmo modo que os cuidados da família, os afazeres domésticos são atribuídos à mulher. Os diferentes papéis sociais dados ao homem e à mulher são ainda largamente aceitos, mesmo com a participação crescente da mulher no mercado de trabalho. Assim, no Brasil, no ano de 1980, a PEA

feminina era de 33,26%, passando em 1999 para 51,4% (IBGE, 1999). Do mesmo modo, é crescente o número de mulheres chefes de família que, segundo essa mesma fonte, passou de 22% em 1992, para 26% em 1999. No caso específico do Semi-Árido, a participação da mulher no mundo do trabalho é uma realidade (Melo,1997) e também a chefia de famílias femininas tem aumentado, principalmente nos períodos de seca, por ocasião da migração dos maridos.

Considerando os critérios acima, a inserção da mulher nas Frentes de Trabalho ou Frentes Produtivas[12], ação exponencial do Programa de modo geral, só aconteceu quando da ausência do representante masculino na família (viúvas, mães solteiras e mulheres abandonadas pelos maridos, desde que os filhos sejam menores de idade, e se adultos do sexo feminino). Ao utilizar estas normas de seleção, o Programa se não impediu, restringiu o direito de participação da mulher produtora flagelada da seca.

Além desses critérios, os tipos de obras e serviços contemplados pelo Programa [13] demonstram o tratamento desigual dispensado à mulher. Isso porque essas obras e serviços são considerados "trabalhos pesados" não executados pela mulher [14].

O crédito, outro tipo de ação do Programa, não contemplou a mulher. Aliás, a possibilidade de participação da produtora rural na ação do crédito não é ventilada pelos responsáveis pelo Programa e pelos demais técnicos dos órgãos de desenvolvimento rural da região.

A ausência do tratamento igual para homens e mulheres afetados pela seca é ainda identificada na capacitação dos trabalhadores rurais, uma das metas do Programa de caráter mais permanente. Assim, os cursos de associativismo, uso de agrotóxicos, apicultura, conservação do solo, da água e de alimentação animal são oferecidos ao homem, uma vez que tradicionalmente as atividades relacionadas a esses cursos são realizadas pelo homem, do mesmo modo que os ensinamentos referentes à alimentação alternativa são dirigidos à mulher, reiterando assim espaços "fora da casa" e "dentro da casa", como lugares de homens e de mulheres, respectivamente.

A falta de equidade de gênero no Programa de Emergência se expressa não apenas na participação da mulher como beneficiária, conforme relatada nesse texto, mas como agente do processo. Desse modo, a ausência da igualdade de gênero no planejamento do Programa é uma realidade [15]. Das Comissões constituídas, a Gestora é formada por 20 membros, dos quais 2 são mulheres. Das Comissões Estaduais, a mulher está fora ou sua presença é inexpressiva, e o mesmo ocorreu com as Comissões Municipais. Assim, a ausência da relação social de gênero acontece desde o planejamento do Programa de Emergência até sua operacionalização.

## BREVES CONSIDERAÇÕES

A desigualdade de gênero identificada no Programa de Emergência de Seca reflete a concentração do poder masculino. O poder, dividido em micro poderes, se estabelece nas relações travadas entre os indivíduos. Por razões culturais, o homem, mais do que a mulher, tem a oportunidade de exercer o poder.

A justiça social de gênero precisa ser posta em prática. Não se pode mais pensar em desenvolvimento, na solução dos grandes problemas mundiais, como a fome e a pobreza, conforme foi reforçado na Rio – 92, sem considerar o princípio da equidade de gênero.

Pensando na necessidade urgente do exercício da equidade de gênero de um modo geral e, de maneira específica, nos programas e políticas dirigidas ao Semi-Árido do Nordeste, a sugestão principal é a de trabalhar a questão de gênero junto a homens e mulheres, ao mesmo tempo nas esferas privada e pública (na família, na produção agrícola familiar, nos movimentos rurais, nas escolas, junto às organizações governamentais e não governamentais etc.). Para tanto, a metodologia indicada é a de cursos de capacitação sobre o enfoque de gênero( Melo,1999).

## Referências Bibliográficas

AMB. Articulação de Mulheres Brasileiras. Políticas Públicas para mulheres no Brasil: balanço nacional cinco anos de Beijing – Brasília: AMB, 2000.

BRUSCHINI, Cristina e ROSEMBERG, Fúlvia. Trabalhadora do Brasil. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

IBGE. Contagem da População de 1996. Rio de Janeiro: IBGE, 1996 e 1999.

LAMARCHE, Hugues (coord). A agricultura familiar: comparação internacional. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1998.

MELO, Lígia Albuquerque de. Gênero: uma questão no Programa de Emergência de Seca?- Recife, 1999

\_\_\_\_\_. Reprodução da Subordinação de Gênero: o caso da mulher trabalhadora de empresas de uva do submédio São Francisco. Dissertação de Mestrado, 1997.

RUA. Maria das Graças. Análise de políticas: Conceitos básicos . In Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Social, INDES. Curso de directivos en diseño e gestión de políticas sociales. Washington, D. C. 1997.

SUDENE Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca. Manual das Comissões Municipais. Recife: SUDENE, 1998.

PLANO NACIONAL DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO – PNCD. Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação. 2 ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, 1998.

---

[\*] Texto elaborado a partir de dados da pesquisa "A Seca de 1998: Dimensões e Características Socioeconômicas" realizada pela Fundação Joaquim Nabuco, em convênio com a Sudene.

[\*\*] Pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco e Doutoranda em Sociologia da UFPE.

[1] Desde o século XIX que a história da região Semi-Árida do Nordeste como o seca, sendo que a de 1877 é um marco. Inúmeros desastres de tal ordem foram presenciados na região, no século XX. Nesse período, a seca de 1915, pela intensidade, ganhou destaque na história das secas nordestinas. Em se tratando de período de estiagem, o mais longo do

século XX teve início em 1979 e término em 1983.

[2] Em maio de 1998 aproximadamente 1.200 trabalhadores rurais, representantes de sindicatos da categoria e de associações rurais dos estados nordestinos realizaram uma caminhada até o prédio da Sudene - Recife, onde apresentam aos dirigentes do órgão um plano de convivência com a seca. Na ocasião solicitaram a criação de 2.000.000 de empregos para a população da região atingida pela seca e a quantia de R\$2.000.000,00 de empréstimo para custeio e investimento também para essa população. Além do Governo Federal, essas representações fizeram pressões junto aos governos dos estados atingidos pela seca.

[3] O Programa de Emergência foi implantado em maio de 1998. Contemplou 1.235 municípios espalhados por oito estados do Nordeste, o norte de Minas Gerais e do Espírito Santo. O programa abrange uma população rural de 9,9 milhões de pessoas. No início ele atendia somente a população rural, posteriormente, incluiu a urbana. O Governo Federal investiu no Programa mais de R\$ 1,3 bilhão. Os governos dos estados incluídos participam das despesas com, no mínimo, 20% dos recursos próprios. A contribuição dos estados se processa na forma de equipamentos, materiais e suprimento d'água, quando se tratar de obras e serviços, e na remuneração dos alistados nas frentes produtivas, necessariamente em dinheiro (SUDENE,1998).

[4] Segundo pesquisa de avaliação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, quase a totalidade dos beneficiários do Programa (93%) é do sexo masculino (AMB, 2000).

[5] Na Convenção da Desertificação foi reconhecido e valorizado o papel da mulher nas regiões áridas. Ela faz menção à necessidade da participação da mulher na luta contra a desertificação e em todos os níveis dos programas de ação. Alguns dos artigos dessa Convenção ressaltam a preocupação com a mulher, dentre os quais o Art. 5 (d) que trata das Obrigações dos Países Afetados. Este parágrafo expõe como obrigação " Promover a sensibilização e facilitar a participação das populações locais, especialmente das mulheres e dos jovens, com o apoio das organizações não governamentais...". Do mesmo modo, no Art.10 (f), que trata dos Programas de Ação Nacionais, cujo princípio é o de "assegurar a participação efetiva a nível local, nacional e regional das organizações não-governamentais e as populações locais, tanto de mulheres como de homens... no planejamento das políticas, no processo de decisão, na execução e revisão dos programas de ação nacionais...".

[6] Segundo Hugues Lamarche, o modo de funcionamento do estabelecimento agrícola pode determinar-se por laços específicos entre as lógicas familiares e os fatores de dependência. As lógicas familiares se referem ao papel da família na organização da produção. Para medir o grau de intensidade dessas lógicas, ele utiliza três elementos: a terra, o trabalho e a reprodução familiar. A partir das lógicas familiares e da dependência, o autor define quatro modelos teóricos de funcionamento:1) O Modelo Empresa 2) O Modelo Empresa Família. O Modelo Agricultura Familiar Moderna 4) O Modelo Agricultura Camponesa e de Subsistência (Lamarche, 1998).

[7] Para que exista este sistema de cultivo, também chamado de "sequeiro", são necessários pelo menos 4 meses consecutivos de chuvas, o que não ocorre se o ano é de seca.

[8] A força de trabalho é composta por homens, mulheres e crianças sendo as mulheres e os homens os principais responsáveis pela produção. As crianças, geralmente desde os sete anos de idade, participam das atividades agrícolas consideradas leves, como a "cata" do

feijão e do milho.

[9] O trabalho doméstico a sociedade conferiu à mulher. O produtor da agricultura familiar, assim como os demais trabalhadores raramente participam dessa responsabilidade, e quando o fazem é na condição de ajudante e, portanto, sem obrigação.

[10] Nos dois municípios pesquisados, Patos (PB) e Ouricuri (PE), do total de alistados pelo Programa, 30% são mulheres, mesmo a população feminina ultrapassando 50% do total. A relação total dos alistados no programa é nominal. As listagens contêm os nomes dos beneficiados e o número de seus documentos de identificação. Essas listagens são utilizadas no dia do pagamento do salário.

[11] Os critérios utilizados davam prioridade ao trabalhador rural que dependesse da produção agrícola ou pecuária para seu sustento e da família; preferência aos trabalhadores cabeças da família; excluía os aposentados, funcionários públicos ou empregados fixos; não permitiam o alistamento se membros da família (pai, mãe e filhos) percebessem pensão vitalícia e davam prioridade aos proprietários rurais que se enquadrassem nos moldes da agricultura familiar estabelecidos pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

[12] As Frentes de Trabalho receberam o nome de produtivas porque deveriam, segundo o Programa, contribuir para que as comunidades se prepararem para uma melhor convivência com a estiagem, através das obras hídricas e outros serviços, principalmente pela capacitação e alfabetização dos trabalhadores alistados.

[13] As obras e serviços postos em execução pelo Programa foram: construção, recuperação e limpeza de cisternas, tanques, barragens, açudes, barreiros e aguadas; construção e recuperação de açudes, barreiros e aguadas; construção e recuperação de prédios públicos e residências na zona rural; fabricação de telhas e tijolos a serem utilizadas em obras públicas ou mutirões; pavimentação com paralelepípedos e produção de britas e paralelepípedos.

[14] Apesar disso, a mulher "realiza" tarefas dessa natureza, mesmo que sua participação seja proporcionalmente inferior à do homem. Ela trabalha inclusive naquelas atividades consideradas "mais difíceis" e "duras", como as relacionadas à produção de brita e paralelepípedos, quando realizadas de forma artesanal.

[15] O Programa de 1998 foi trabalhado por comissões paritárias, com a participação dos órgãos oficiais e diversos segmentos da sociedade. Acompanhado diretamente pela Presidência da República, foi estruturado a partir de três comissões: uma Gestora, Comissões Estaduais e Municipais, em todos os Estados contemplados pelo Programa.