

## EL PROGRAMA DE EMERGENCIA EN LAS SEQUÍAS DE 1979-1980 \*

Por MARÍA LÍA PANDOLFI \*\*

Si bien la sequía constituye un fenómeno generalizado en toda la región semi-árida, sus efectos se manifiestan en forma diferenciada sobre la población. Y esta diferenciación deriva específicamente de la capacidad de resistencia que determinados segmentos sociales presentan frente a las dificultades generadas o agravadas por el flagelo.

Vale entonces hablar de "sequía del pobre" y de "sequía del rico". Este último encuentra en la sequía un factor de perjuicios en el plano de la producción —pérdida de cultivos, reducción de rebaños—, mientras los "pobres" ven en la sequía un período en el que su estado de pobreza se hace más evidente, en que los indicadores de esta situación —hambre, desempleo, migraciones, etcétera— adquieren proporciones tales que confieren a la sequía su arista de catástrofe social. La terminología "pobres" (que se refiere de modo general al campesinado) engloba varios segmentos sociales que presentan condiciones de vida y de trabajo semejantes, aunque no se puede establecer una rígida distinción entre ellos. Pobres son los pequeños propietarios y también los labradores sin tierra, los pequeños productores y, además, los asalariados. Tales ocupaciones no se ejercen aisladamente como actividad única en la región; por el contrario, muchas veces se observa la simultaneidad, la complementariedad entre ellas. En ese sentido, no existe razón, por lo menos desde el punto de vista fáctico, y en este caso específico, para presentar situaciones particularizadas en relación a los efectos de la sequía que estaban vivenciando.

El concepto de pobreza, utilizado en forma amplia y englobando varios segmentos sociales, constituye una manera de evitar la discusión que se plantea a nivel teórico acerca de la identificación o especificidad de estos grupos sociales.<sup>1</sup> Tal vez importa señalar que los aspectos distintivos de las situaciones características de cada uno de los grupos sociales examinados dependen, predominantemente, de la forma de acceso a la tierra. Las distinciones aparecen, a este nivel, explícitamente y como consecuencia de esa diferencia —ser propietario, o labrador sin tierra, o asalariado—, pudiéndose detectar relaciones peculiares a cada situación. Inevitablemente, la búsqueda de la especificidad propia de los segmentos de la población investigada llevaría a considerar las relaciones de producción de diverso carácter observadas en la región.

En la región estudiada, el trabajo asalariado de los modelos típi-

\* Traducido del portugués por Daniel dos Santos.

\*\* Investigadora del Departamento de Sociología del Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco.

<sup>1</sup> Cf. Loureiro, Maria Rita. *Parceria e Capitalismo*, Zahar Editores, Río de Janeiro, 1977, págs. 25-28.

camente capitalistas<sup>2</sup> se manifiesta junto a relaciones de producción no capitalistas —como la aparcería—, pero estas distinciones escapan a los objetivos más inmediatos de este trabajo, que consisten esencialmente en el análisis de las repercusiones sociales que sobrevienen luego de la intervención del Estado, vía Programa de Emergencia, durante las sequías de 1979-1980 en el Nordeste.

Lo que se intenta, al establecer la reducción conceptual que ubica bajo la denominación "pobres" a todos estos grupos sociales, no es más que, adoptando la expresión utilizada por los entrevistados, definir a aquellos que conforman la clase dominada en el contexto en que se realizó la investigación. En un primer momento, lo común entre estos segmentos es la subordinación frente al capital, si bien pueda presentarse de modo diferenciado. Y es justamente en esta categoría que se incluyen aquellos que podemos llamar, con mayor precisión, damnificados de la sequía. Es entre los pequeños productores y asalariados que se registran situaciones de hambre, desempleo, migraciones, agravadas todas ellas durante el período de la sequía.

A partir de este cuadro intentamos analizar el Programa de Emergencia, buscando sus posibles eslabones de ligazón con la realidad local y con las personas que tiene por fin atender.

La intervención del Estado, en el transcurso de las periódicas sequías que asolan la región nordestina, se entiende aquí como parte de un conjunto de medidas que componen la propia política de desarrollo económico, de carácter más abarcador que los programas sectoriales destinados a la actividad agropecuaria.

Importa, entonces, pensar el programa de asistencia a las víctimas de la sequía en relación con las demás políticas de desarrollo que vienen siendo adoptadas por el gobierno brasileño en los últimos años. Bajo esta óptica, aparece con mayor claridad el fundamento de ciertas directrices contenidas en los documentos que estructuran el referido programa. Así, podremos percibir su relación con la política de modernización del sector agrícola que viene siendo emprendida, de modo más intenso, en la región, a partir de la década del setenta.<sup>3</sup> El Programa de Emergencia, con las reformulaciones introducidas en 1979, se constituye en incentivo para la modernización de las actividades agrícolas desarrolladas en la región semi-árida. A través de las partidas liberadas para el socorro de los damnificados de la sequía iniciada en 1979, los propietarios rurales inscriptos pudieron realizar obras en el interior de sus inmuebles, con el propósito de mejorar la calidad de los productos y aumentar la producción. Estos serían presupuestos básicos para una efectiva resistencia a los nefastos efectos de los prolongados tiempos de sequía, según se puede deducir de los documentos consultados y de las entrevistas realizadas junto a las personas involucradas en la ejecución del programa que se considera.

<sup>2</sup> El trabajador asalariado, totalmente expropiado de los medios de producción, no se encuentra con frecuencia en la región estudiada. Las actividades no se ejercen en forma aislada, observándose una relación de complementariedad entre ellas. En muchos casos, el trabajador concilia la función del asalariado con la de aparcerero, pudiendo aún ser un pequeño propietario o quijonero.

<sup>3</sup> Rosa Borges, Vera y Florentino, Raúl. *Análise preliminar da Política Agrária no Nordeste Brasileiro no período 1950-1980, enfatizando o Estado de Pernambuco*. MDU/UFPe, Recife, 1981 (Texto para discusión, 10), págs. 144 y 233.

Es indispensable para la comprensión del verdadero significado, y también de las repercusiones de los procedimientos formalmente establecidos, intentar confrontarlos con la realidad concreta, verificando en qué medida atienden las expectativas y necesidades de la población a que se destina. De allí la importancia de encarar esta población, no como una masa informe de "damnificados de la sequía", sino como un conjunto de grupos o segmentos socialmente distintos. Desde luego, el hecho pone un límite a los beneficios que podrían obtenerse de un programa de esta naturaleza, si el mismo no considera los desniveles existentes entre los probables beneficiados.

Bajo este enfoque, y con relación al Programa de Emergencia de 1979, se observa de inmediato un violento distanciamiento entre los criterios básicos adoptados en el Plan de Emergencia y la realidad más próxima a la población realmente damnificada por la sequía. ¿Cómo se explica, por ejemplo, el hecho de que el Programa de Emergencia utilice como requisito para la inscripción de los beneficiarios la propiedad de la tierra, cuando se sabe que los más afectados por el flagelo son los labradores sin tierra, en especial los aparceros? <sup>4</sup> La adopción de tal criterio refuerza los desniveles existentes en una estructura de clase que se afianza en la gradual expropiación de los pequeños productores y que trae como consecuencia la asalarización o la expulsión hacia otras regiones. <sup>5</sup>

Lo que se aprehende de tales criterios es un evidente interés en proteger la propiedad de la tierra y, lógicamente, los intereses de aquellos que la detentan. Las encuestas realizadas durante las sequías de 1979-1980 conforman un ejemplo notorio de distorsiones que indican esta línea de interpretación. Siempre está presente en ellas la idea de que los beneficiarios por el Programa de Emergencia fueran los propietarios rurales, sobre todo los grandes propietarios. Los labradores sin tierra, y aun los pequeños propietarios que no consiguieron inscribir su inmueble rural, estaban atravesando serias privaciones, y si bien el Programa de Emergencia podía visualizarse como una alternativa para continuar sobreviviendo, era insuficiente para atender al vasto número de necesitados. El tipo de asistencia previsto por el Programa parecía injusto para los trabajadores, en la medida que la percepción de un salario —insuficiente para suplir sus mínimas necesidades— no era comparable a los beneficios que los propietarios rurales podían introducir en sus propiedades merced al crédito proveniente de la Emergencia.

En las exposiciones realizadas por los trabajadores, el Programa de Emergencia se presentaba como una solución de carácter más inmediato, notándose una cierta conciencia de los límites y del alcance

<sup>4</sup> Cf. Cavalcanti, Clóvis y Pessoa, Dirceu, *Caráter e Efeitos da Seca Nordestina de 1970*. SUDENE/SIRAC, Recife, 1973, págs. 111-113 (mimeo).

<sup>5</sup> Martins, José de Souza, *Expropriação e Violência. A questão Política no Campo*. Hucitex, São Paulo, 1960. Dice que "El cuadro clásico del capitalismo nos muestra al capital expandiéndose a costa de la expropiación y proletarización de los trabajadores del campo, una cosa produciendo la otra. En nuestro país ese proceso no es tan simple. El capital se expande en el campo, expulsa, pero no proletariza necesariamente al trabajador", pág. 17. Ver también, Martins, José de Souza, *Os camponeses e a Política no Brasil*. Vozes, Petrópolis, 1981, págs. 140-141, y Graziano Da Silva, José (Coord.) *Estrutura Agrária e Produção de Subsistência na Agricultura Brasileira*. Hucitex, São Paulo, 1978, pág. 77.

de la medida que, no obstante proponerse con acciones meramente asistencialistas, se constituye en factor de cambios a nivel de las relaciones sociales.

Las dificultades vividas por los trabajadores —pequeños productores y asalariados rurales— encuentran su origen no en la sequía, sino en el creciente estado de pobreza que se produce a partir de las propias contradicciones del modo de producción capitalista. La comprensión del fenómeno de la sequía sobrepasa, por lo tanto, los límites de una visión localizada, que busca explicaciones en peculiaridades regionales, interpretación que puede detectarse en las justificaciones más generales de los planes de asistencia a los damnificados de las sequías nordestinas.

En 1979, el Estado comienza a intervenir en la región nordestina, durante la sequía que entonces se iniciaba, de un modo totalmente novedoso en lo que atañe a los objetivos y medios de asignación de los recursos destinados al socorro de los damnificados. El Programa que se implementa aquel año tiene como principal elemento diferenciador, con relación a los anteriores, el hecho de prever la ejecución de obras financiadas en el interior de las propiedades particulares. Hasta entonces, la política del Estado, en cuanto asistencia a las poblaciones afectadas por la sequía, se había centrado en la ejecución de obras públicas, tales como carreteras, presas, perforación de pozos, etcétera.<sup>6</sup>

Desde 1909, cuando se creó la IOCS —Inspetoria de Obras Contra as Secas— se fueron adoptando políticas de asistencia a las víctimas de la sequía. Las políticas de emergencia que se pusieron en práctica, inclusive en años recientes, se han mostrado incapaces de solucionar los grandes efectos de las sequías ocurridas en el Nordeste. Todas ellas tienen en común un aspecto esencial: el marco restrictivo de su acción, el cual queda limitado, por lo menos a nivel del discurso ideológico, a problemas más inmediatos y que por eso mismo asume características eminentemente asistencialistas. Siempre aparecen tres cuestiones como los objetivos fundamentales, básicos, de los diversos programas de emergencia. En primer lugar, el intento de evitar el agravamiento del estado de pobreza al que están sometidos amplios sectores de la población que habitan la región semi-árida, considerándose aquí todas las implicancias subyacentes a esta situación de pobreza, o sea, el hambre, la migración, el desempleo. Una segunda preocupación, que estaría implícita en las políticas de emergencia, sería la búsqueda de un cierto control sobre las indeseadas movilizaciones de carácter reivindicativo que involucran a sectores de la población afectados por la sequía. Así, el clima de tensión social (saqueos, invasión de ciudades) ha constituido el factor que desencadenaría todo el proceso de implantación de programas de emergencia. El tercer aspecto que consideramos generador de los referidos programas tiene que ver con las reivindicaciones de representantes de las clases dominantes locales. En estos casos, la sequía funcionaría como

<sup>6</sup> Para una visión más detallada de los modos de intervención del Estado en las sequías anteriores, sugerimos la lectura de *Caráter e Efeitos da Seca Nordestina de 1970*, de Clóvis Cavalcanti y Dirceu Pessoa, op. cit. Ver especialmente el capítulo 2.

un modo de captar recursos para la región semi-árida, recursos que justamente son apropiados por los grandes propietarios rurales.<sup>7</sup>

De manera general, las políticas de emergencia deberían responder a los problemas planteados en esos tres frentes diferenciados y, sin embargo, interrelacionados entre sí. Para llevar a cabo objetivos tan amplios y diversos sería necesario un programa que congregase mecanismos realmente eficaces de prevención, en el sentido que permitiese la superación de la vulnerabilidad peculiar de algunos segmentos de la sociedad sertaneja. Por lo tanto, resulta difícil imaginar un programa único que consiga atender a reivindicaciones tan dispares. Nos parece profundamente contradictorio e irreconciliable atender simultáneamente propuestas originarias de los sectores de las clases dominantes, y pretender solucionar los problemas planteados por la situación de pobreza característica de una porción significativa de trabajadores rurales. De ahí la necesidad de pensar las soluciones para los efectos de la sequía a partir de esta disparidad de intereses, de esta segmentación social.

Las distintos programas de emergencia implementados a lo largo de las muchas sequías ocurridas en el Nordeste, no obstante ser de tipo asistencialista, también constituyen vehículos de cambio o de preservación de las relaciones sociales. En ese sentido, debemos tener cuidado de no entender las medidas de emergencia como algo que no deja marcas ni secuelas. Considerando el caso particular del programa que se adoptó en la última sequía, comprobamos que el hecho de privilegiar a la propiedad de la tierra como criterio para la inscripción de los beneficiarios, constituyó un explícito mecanismo de refuerzo de las relaciones de explotación de la mano de obra. La protección concedida a los propietarios rurales representa un factor de agravamiento de la situación de dependencia, de vulnerabilidad de los no propietarios (quinteros, aparceros, inquilinos, pequeños arrendatarios) y de los labradores sin tierra. En síntesis, el Plan de Emergencia utilizado en las sequías de 1979 y 1980 se componía de una serie de procedimientos y criterios de selección que repercutieron desfavorablemente en los pequeños productores y asalariados.

La nueva orientación que caracteriza el programa de emergencia implantado en 1979 pasa al plano de la acción en forma un tanto apresurada, prescindiendo del entrenamiento de los técnicos responsables de su ejecución. En virtud de esta falta de planificación se verificaron muchas distorsiones. Hubo casos de mala interpretación de las normas del programa (esto sin considerar el contenido de las mismas), y aún de desconocimiento de los procedimientos adecuados a cada situación en particular. Se observaron también, además de las dificultades de orden administrativo, problemas resultantes de la falta de divulgación en forma amplia a toda la población interesada en cuanto al tipo de asistencia a prestarse y en cuanto a los criterios exigidos para la inscripción.

Se desprende de todas estas observaciones una cierta improvisación en el modo como intervino el Estado en 1979. Comportamiento difícil de entender si se recuerda el carácter periódico de las sequías

<sup>7</sup> Cf. Callado, Antonio. *Os industriais da seca e os Galileus de Pernambuco*. Civ. Brasileiro, Rio de Janeiro, 1960, y Oliveira, Francisco de. *Elegia para uma Re (Il)gião*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977, pág. 49.

en la región, constituidas en fenómenos de graves consecuencias para la población local, en cuyo socorro se requiere constantemente la ayuda del Estado.

La nueva política de emergencia puesta en práctica en las pasadas sequías es en sí misma ambigua, justamente porque intenta atender por medio de normas generales a una población bastante diferenciada, conformada por varios segmentos sociales. De allí resulta una evidente protección a la propiedad rural —denunciada además por los entrevistados—, sobre todo a las de mayor tamaño.

Parece poco convincente, por incompleta, la explicación de que los cambios introducidos sin mayores discusiones, sin una planificación más detallada, en la política de asistencia a los damnificados, se justifican únicamente por la necesidad de perfeccionar los programas anteriores, que tenían como objetivo concentrar la mano de obra en su lugar de trabajo y buscar un aumento de la productividad agrícola de la región. Pese a la inexistencia de datos empíricos que sirvan de prueba, encontramos válido suponer que fueron sectores de naturaleza más política los que sirvieron de soporte, junto a las cuestiones mencionadas, a las modificaciones que dieron origen al plan de 1979. Conviene recordar que, en 1980, se llevarían a cabo elecciones municipales. Coincidencia o no, la Emergencia implantada el año anterior intentó fortalecer el poder político local, hecho que, además de beneficiar económicamente a los medianos y grandes propietarios de la región que detentaban el poder político, transfirió la responsabilidad por la ejecución de las obras públicas a las autoridades municipales. No obstante, estas observaciones constituyen hipótesis posibles para explicar las orientaciones no explícitas que dieron origen al nuevo Programa de Emergencia, y deberán ser profundizadas a través de otros estudios.

#### *Repercusiones del programa de emergencia*

Al intentar sistematizar las informaciones obtenidas de las repercusiones más inmediatas de la intervención del Estado en el transcurso de las sequías de 1979-1980, verificamos que éstas se dan en tres niveles: económico, político y social.

En los objetivos del Programa de Emergencia están presentes las normas generales que posibilitarían la inversión de recursos obedeciendo a patrones distintos a los utilizados en programas semejantes, ejecutados en sequías anteriores. La nueva orientación se basaba en la necesidad de dinamizar la economía de la región, para integrarla más a los mercados nacional e internacional. Existía la preocupación de crear entre los productores de la región "resistencia a las sequías", lo que se intentó introduciendo tecnología más desarrollada, que muchas veces implica modificaciones en el tipo de producción agrícola. En esta tarea, el Programa de Emergencia poseyó una función complementaria, ya que otros programas, con objetivos similares (Projeto Sertanejo, Polonordeste, Programa de Irrigação) estaban siendo ejecutados en toda la región.

A pesar de que los objetivos formales de tales políticas hacen referencia a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los

pequeños productores, ellos han beneficiado mucho más a los grandes y medianos propietarios rurales.<sup>8</sup>

La centralización de las obras financiadas por el Programa de Emergencia en las propiedades privadas provoca, en el plano económico, dos consecuencias fundamentales: a) posibilita un aumento de la producción y b) valoriza significativamente las áreas beneficiadas. Con relación al primer aspecto vale señalar que ya en 1979,<sup>9</sup> primer año de la sequía, fueron beneficiados cerca de 60 mil inmuebles rurales en todo el Nordeste, calculándose un aumento de aproximadamente 700.000 hectáreas del área cultivable. Esto significa que existen amplias extensiones de tierra preparadas para el cultivo esperando el fin de la sequía. Además, la prioridad que se otorgó para la construcción de acequias, aguadas, corrales, cercas, etcétera, implica una consecuente valorización de las tierras en que fueron realizados los referidos trabajos.

De modo general, estas observaciones son sólo una sugerencia para profundizar las cuestiones que se plantearon y para ubicar los efectos sociales de las medidas generadas. ¿Qué significado tiene para el trabajador el aumento de la producción en las medianas y grandes propiedades y la valorización de las tierras?

“Yo le digo a la señora que si esta emergencia continúa así no va a abastecer nada. El Brasil se va a desmoralizar. Gastando dinero y no haciendo nada. Todo en beneficio del propietario y nada para quien realmente lo necesita.”

“La emergencia fue lo siguiente: nos ayudó a nosotros, pero al propietario le trajo beneficios, porque ellos son los que se quedan con los beneficios de nuestros trabajos. Ellos hacen lo que quieren hacer con la emergencia. A veces, ellos no están en condiciones de hacer sin el Plan de Emergencia.”<sup>10</sup>

En el análisis de las repercusiones sociales que se originan en las mismas normas y formas de ejecución del programa de asistencia a los afectados por la sequía, se plantean varias cuestiones. En primer lugar, vale recordar que el agricultor que se inscribe para trabajar en una determinada propiedad, deja muchas veces de cuidar su cultivo de subsistencia, sea por falta de tiempo o por la inexistencia de recursos para hacerlo. Este hecho fue frecuentemente presentado por los mismos encuestados como un elemento que condiciona el agravamiento de una situación de pobreza, teniendo en cuenta que en los *roçados*\* los cultivos de subsistencia son un aspecto esencial para garantizar su sobrevivencia. Del *roçado* el trabajador obtiene lo básico —maíz, poroto y, en algunos lugares, arroz— para su alimentación, además de constituir una renta adicional cuando consigue producir un tanto más de aquello que es necesario para el consumo familiar.

<sup>8</sup> Cf. Redwood III, John e Cabral, Pedro Eugenio T. *Análise Preliminar dos Programas Especiais de Desenvolvimento Rural que atuam em Pernambuco*. MDU/UFPE, Recife, 1981. (Texto para discusión, 2) págs. 90-93.

<sup>9</sup> Exposição de Motivos núm. 028/80. Conselho de Desenvolvimento Econômico, pág. 2.

<sup>10</sup> Declaraciones de trabajadores entrevistados por María Auxiliadora Lins Pontes en Ceará.

\* *N. del T.*: Pequeños espacios ganados a la selva mediante quema y que los vuelve disponibles para la agricultura.

Esta situación crea una mayor dependencia del trabajador con los medianos y grandes propietarios: dependencia de un día de servicio que ellos puedan ofrecerles, o préstamos para la compra de semillas, para el preparado del roçado, o también para la compra de alimentos y remedios. Esta subordinación, término con el que los trabajadores denominan a la relación, se completa con la venta anticipada de la producción a la que el pequeño productor se ve obligado frecuentemente, como resultante de las deudas contraídas con el propietario, o en las "bodegas", pequeños almacenes de alimentos.

En la Emergencia de 1980, la restricción al trabajo en los roçados no se manifestó de manera tan inflexible, tal como quedó de manifiesto en las entrevistas realizadas en el 79. Se observó, en base a los datos recolectados en el 80, que las preocupaciones de los trabajadores, en cuanto a la naturaleza de los trabajos dentro del Programa de Emergencia, se expresan con mayor intensidad en las reivindicaciones relativas a la mejora salarial, relegando a segundo plano la cuestión del horario libre para cuidar sus cultivos. Con todo, no se sabe en qué medida los porcentuales constantes del Cuadro N° 1 sirven como indicadores de un cambio real en las orientaciones prácticas del Programa de Emergencia, que pudo permitir, en 1980, que los trabajadores inscriptos obtuviesen dos o tres días de franco semanal para atender sus quehaceres agrícolas personales. Otra explicación, que no excluye la primera, puede encontrarse en la prolongación de la sequía por más de un año, lo cual, en cierta forma, imposibilitó o hizo innecesario en aquel momento el tratamiento agrícola del plantío. Por lo tanto, la situación descrita no se define a partir de un momento de la sequía o a partir de procedimientos adoptados en el Programa de Emergencia. En realidad, la subordinación del trabajador supera estos límites y tiene lugar independientemente de ellos. La relación que se establece entre esos datos, indicadores de la subordinación,<sup>11</sup> y el Programa de Emergencia, se ubica justamente en el hecho de que el plan refuerza un contexto de explotación de los asalariados y de los pequeños productores. Se puede decir, bajo esta óptica, que refuerza antagonismos de clase que separan a los grandes y medianos propietarios, en cuanto explotadores de mano de obra, de los pequeños propietarios y los labradores sin tierra.

Por otro lado, el tipo de servicios ejecutados en el interior de las propiedades, sobre todo la construcción de cercas, nos induce a pensar en probables modificaciones en las formas de ocupación del suelo y de utilización de la mano de obra. El cercado de las propiedades redujo las posibilidades de ocupación de tierras por parte de los aparceros. La especialización ganadera de estas áreas surgió como preocupación para aquellos que trabajan en tierra ajena,<sup>12</sup> frente a la perspectiva de expulsión que ubicó al pequeño productor rural frente a dos alternativas: convertirse en un asalariado o migrar hacia otras

<sup>11</sup> *Sujeição* es el término utilizado por el trabajador para designar la relación de subordinación.

<sup>12</sup> Para ilustrar tal observación, transcribimos la declaración de un trabajador: "Veo la situación empeorando cada vez más. La gente cercando leguas de tierra pero sólo para poner animales. Aquí en X, cuando están cercando, la gente sabe que no tiene alternativa allá. Para el pobre no tiene casa, pero para el animal da todo (...). Cerca todo, pone el animal adentro que es la única cosa que da también ganancia y además echa a los pobres".

CUADRO N° 1  
 NORDESTE: EN LA OPINIÓN DEL ENTREVISTADO,  
 CÓMO DEBERÍA SER EL TRABAJO EN  
 UNA EMERGENCIA DE LA SEQUÍA

<i>Sugerencias para el trabajo</i>	£	%
Inscribir en la Emergencia a todos los miembros de la familia	3	0,8
Aumentar el salario	112	32,1
Frente de servicio (rutas, presas, etc.)	9	2,6
Dar tres días para trabajar en el roçado	3	0,8
Dar dos días para trabajar en su roçado	4	1,1
Trabajar en su roçado	30	8,6
Sólo inscribir a quien lo precise	2	0,6
Hacer presas/compuertas en las propiedades	14	4,0
Continuar la Emergencia hasta que se coseche la legumbre	5	1,4
Tener mayor fiscalización	2	0,6
En las propiedades donde viven los trabajadores	4	1,1
Del modo que se está realizando	143	41,0
Otros	18	5,2
No sabe	—	—
<b>TOTAL</b>	<b>343</b>	<b>100,0</b>

*Fuente:* Investigación directa de la FUNDAJ, 1980.

regiones. Éste sería el rumbo creado por la capacidad de capitalización de las propiedades beneficiadas con obras de infraestructura básica —cercas, desmonte, preparado del suelo, corrales, etcétera—, hecho que adquirió el significado de expropiación del pequeño productor, aparcerero o inquilino. Otro camino fue el mantenimiento de formas no capitalistas de explotación, pero bajo nuevas condiciones, en el que sobresale un aumento de la renta cobrada por el propietario.

Las declaraciones que surgen de las entrevistas realizadas confirman la anterior interpretación, relativa a la redefinición de las formas usuales del contrato de aparcería. Las obligaciones del aparcerero, en cuanto al pago de la renta de la tierra, fueron determinadas por el propietario teniendo en cuenta el tipo de cultivo a desarrollarse<sup>13</sup> y las condiciones de la tierra para el plantío. Cuando la tierra precisa ser desmontada, preparada para el cultivo, la renta que debe el aparcerero es menor de aquella que se le exige cuando recibe el suelo limpio, listo para ser plantado. Comúnmente, en este último caso, la aparcería se da bajo la forma de mediería. En esta misma línea de interpretación se ubican las observaciones contenidas en el texto que

<sup>13</sup> La aparcería con base en la división de los frutos obtenidos es bastante usual en los cultivos más rentables, como el algodón.

publicó el Boletim da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG (enero-febrero 1981; 55): "Las partidas del Plan de Emergencia fueron casi todas destinadas a trabajos realizados en las grandes haciendas: desmonte y destaconamiento, la construcción de cercas y otros. Muchas veces, esos trabajos se realizaban en las tierras de los arrendatarios, aparceros, quiñoneros, de modo que los pequeños propietarios se vieron imposibilitados de criar sus animales y de trabajar libremente. Como consecuencia de ello tuvieron que abandonar esas tierras, vender sus animales domésticos por casi nada, sujetarse a aceptar la "media" impuesta y pasar hambre.

Conforme a las informaciones de las encuestas, se comprobó que a los trabajadores les interesa el mantenimiento de la aparcería, pero no sometida a la división mitad a mitad de los productos. La "mediaría" es identificada como la expresión máxima de explotación del aparcerero ya que, luego de la división de los productos con el propietario de la tierra, poco o nada le queda para asegurar su sobrevivencia. Y a partir de esa primera dificultad que se materializa en la exigencia de la obligación de pagar la renta de la tierra, se desencadena todo un proceso de endeudamiento, normalmente frente al propio dueño de la tierra, que consolida la subordinación del aparcerero. La consecuencia inmediata es la necesidad de convertirse en un asalariado a fin de garantizar la sobrevivencia: relación ésta que él sólo acepta en situaciones de extrema necesidad y que siempre define como "subordinación" o "cautiverio".

Esta representación es fruto de la idea de "autonomía" presente en la aparcería, en el pequeño arrendamiento, en la quinta y en la pequeña propiedad individual. La estacionalidad de los cultivos, las pésimas condiciones de trabajo (inseguridad en cuanto al mantenimiento del vínculo de empleo, bajos salarios, falta de respeto a la legislación laboral) y aun la idealización de una "libertad" que caracterizaría a la pequeña producción, constituyen factores que orientan la lucha, en muchos casos, bajo la forma de una resistencia individual por la posesión de la tierra y contra la expropiación.

Al retomar la cuestión política de asistencia a los afectados por la sequía, inserta en este contexto en que la posesión de la tierra adquiere características bien definidas ya que se presenta como garantía propia de sobrevivencia de los pequeños productores, verificamos que los efectos de naturaleza social originarios de sus mecanismos de acción se contradicen con las expectativas de estos grupos sociales. Efectos que, por las características con que se revisten, implican un fortalecimiento del sistema de poder existente en el área. Los grandes propietarios, parte integrante, en la mayoría de los casos, de una oligarquía vinculada al algodón y, sobre todo, a la ganadería, encuentran en el actual Programa de Emergencia las mismas ventajas que les proporcionaron los anteriores programas. Como ya se vio, se agrava una situación de dependencia de los pequeños productores y trabajadores asalariados, hecho que puede traer (y siempre ha traído) consecuencias de orden político. Permanecen así los dueños de la tierra detentando un poder político que tiene como base el "clientelismo" expresado a través del voto. Veamos, a este respecto, una opinión:

"Los ricos siempre tienen salida. Ya que los grandes propietarios

son los políticos: es lógico que todo gobierno precise de los políticos y que sólo beneficie a quien tiene y a quien, después, puede dar alguna cosa."<sup>14</sup>

No obstante, creemos que el programa de Emergencia, y especialmente las demás políticas del gobierno, se vincularán más fuertemente con una ideología modernizante, con miras a un aumento de la productividad agrícola regional. De este modo, escaparía a sus objetivos, por lo menos en forma general, el mantenimiento de este segmento apoyado económicamente en relaciones no capitalistas de producción. Obsérvese además que, si por un lado estos sectores latifundistas no intentan adecuar sus prácticas agrícolas a los modernos patrones de producción, viviendo básicamente de la renta de la tierra, constituyen, por otro, un fuerte aliado político de los grupos dominantes. Si se parte del supuesto de las intenciones modernizantes de los programas agrícolas, en el análisis del caso específico del Programa de Emergencia quedan aún dos dudas: ¿el hecho de que las obras previstas por este proyecto estuvieron orientadas hacia la creación de una infraestructura productiva representaría un interés de mayor capitalización de la producción agrícola de la región, o, acaso, estaría en juego un intento de fortalecer el poder político a nivel de los municipios, teniendo en cuenta la proximidad de las elecciones programadas para 1980?

Como contraparte, los mismos mecanismos que llevaron al mantenimiento de la oligarquía local contribuyeron a la expansión de un movimiento de movilización de los trabajadores rurales. En Pernambuco, los sindicatos rurales ubicados en la zona semi-árida ganaron un nuevo impulso frente a la necesidad de que estas entidades mantuvieran una posición firme en relación a las graves repercusiones de la sequía entre sus asociados. Generalmente, el movimiento sindical y los trabajadores asumieron una postura crítica con relación a la Política de Emergencia, señalando sus fallas, las distorsiones, pero luchando por su permanencia y ampliación. A pesar del pequeño alcance de la medida, ésta se ha mostrado indispensable frente al cuadro de pobreza característico de la región.

Si se lo considera bajo la óptica de las personas inscritas en el Plan de Emergencia, no se puede negar que éste representa una ventaja, ya que pudieron incorporarse muchos beneficios en algunas propiedades, y que es la alternativa, prácticamente única, para la situación de hambre y desempleo de los trabajadores, si bien debe recordarse que muchos de ellos no consiguieron inscribirse, esto sin considerar el bajo salario que paga el programa (inferior al mínimo regional) y los favores de naturaleza política o personal de que se valieron algunos beneficiados.

"De la forma como fue aplicado el Programa de Emergencia no constituyó un real avance en lo que se refiere a mejores condiciones de vida de la población residente en el área y, de esa manera, no podemos considerar las obras realizadas como un factor de elevación de la resistencia al flagelo."<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Declaración del trabajador entrevistado por Maria Auxiliadora Lins Pontes, en Ceará.

<sup>15</sup> Pandolfi, Maria Lia. *A seca dos Pobres. Estudo junto a população flagelada de Pernambuco e Piauí*. SUDENE/FUNDAJ, Recife, 1981.

En base a esas observaciones podemos concluir que el Programa de Emergencia, a pesar de las modificaciones introducidas en el mismo con miras a su perfeccionamiento, resulta una medida insuficiente para resolver los problemas derivados o acentuados por la sequía. El hecho de constituirse en instrumento de la asistencia gubernamental en los períodos de crisis subsiguientes a las calamidades públicas señala, desde luego, sus limitaciones. No posee la amplitud necesaria para crear las condiciones indispensables de autosuficiencia para una población carenciada, tanto en períodos de sequía como fuera de ellos. Si resuelve parte de los problemas surgidos, o mejor, puestos en evidencia en estas circunstancias, deja intocable el meollo de la cuestión principal y que constituye la verdadera causa de la fragilidad de una población, para la cual la sequía es un fenómeno por demás frecuente, aunque siempre caracterizado por la gravedad de sus efectos sociales. Al contrario, las inversiones que se introdujeron en la región a través del Programa de Emergencia, según las normas en él adoptadas, representaron un medio para fortalecer las relaciones de explotación, en la medida en que se protegió la propiedad privada de la tierra.

Aun la pequeña propiedad inscrita y beneficiada por medio del Programa de Emergencia, continuará inserta en un sistema de producción y comercialización que constituye un verdadero obstáculo a su reproducción. A pesar de esto, los pequeños propietarios siempre hacían una evaluación favorable del Programa, comentando inclusive la incapacidad de realizar solos los trabajos, que eran posibles a partir de las partidas destinadas por el plan. Pero, las condiciones indispensables para su realización en cuanto pequeño productor no fueron abordadas en la medida y, por lo tanto, serían fundamentales en cualquier intento de protección de esa categoría.

Al mismo tiempo, el Programa de Emergencia significa una alternativa de sobrevivencia para los trabajadores asalariados y labradores sin tierra, en la medida en que garantiza un empleo en un período caracterizado por la escasez de trabajo y, contradictoriamente, una forma de consolidar una situación de injusticia social, en la que la cuestión de la tierra —de la propiedad de la tierra— pasa a considerarse como causante de un estado generalizado de pobreza. La resistencia a la expropiación asume entonces características bien definidas, a partir de una mayor actuación del movimiento sindical.

Las transformaciones que se realizaron en el ámbito de las propiedades rurales inscritas en el Programa de Emergencia, la posibilidad de una mayor capitalización de la producción, surgen en algunos entrevistados como un paso hacia la expulsión de los aparceros, pequeños arrendatarios e inquilinos. Tales cambios traen como consecuencia la expulsión o un aumento de la renta de la tierra que pagan los pequeños productores sin tierra, hecho que significa la creación de fuertes lazos de dependencia de estos grupos en relación a los grandes propietarios. La exacción de una renta más elevada, junto al alto costo de la producción, lleva al pequeño productor al endeudamiento que, a su vez, establece el vínculo de subordinación. Se configura entonces la condición de "subordinado" o "cautivo" a la que tanto temen los entrevistados, y que se expresa en forma más evidente en el trabajo asalariado, momento en el que el trabajador rural pierde el acceso al principal medio de producción que es la tierra.

En resumen, las modificaciones introducidas en la política de asistencia a los afectados por la sequía a partir de 1979, definen una actuación del Estado que se orienta prioritariamente hacia la protección de los intereses de los propietarios rurales, dentro de un espíritu de modernización de la agricultura de la región semi-árida. La situación de pobreza de la mayoría de la población del área no fue alterada como resultado de los mecanismos de defensa de los sectores damnificados por la sequía. El hecho de que la mayor vulnerabilidad, en relación a la sequía se ubique entre los aparceros,<sup>16</sup> entre aquellos que no poseen un título de propiedad, revela la contradicción básica de la nueva política, la que sirvió de criterio para la selección de los beneficiarios.

Los dueños de la tierra fueron los más favorecidos por el Programa de Emergencia, teniendo en cuenta que a través del mismo pudieron dotar a sus propiedades de una serie de obras de infraestructura que implicaron una valorización de las áreas beneficiadas. Las ventajas de la actual política son más que evidentes en cuanto a este segmento de inscriptos. Los problemas comienzan a aparecer cuando intentamos analizar la situación de los trabajadores sin tierra, y también de los minifundistas que no consiguieron inscribir su propiedad. Los inscriptos como trabajadores en propiedades financiadas por el Programa de Emergencia reciben un salario insuficiente para su sobrevivencia, y a partir de allí se crea toda una secuencia de endeudamientos que culmina en el agravamiento de su estado de pobreza y en el fortalecimiento de una situación de subordinación frente al propietario que emplea mano de obra.

Los motivos reales que guiaron el proyecto de asistencia a los damnificados, con vigencia en los años 1979-1980, no se manifiestan de modo claro, explícito, y, ante la falta de mayores informaciones, sólo intentamos sugerir posibles caminos para una profundización de la cuestión, a través de discusiones y de otros trabajos sobre el tema. En cuanto a las consecuencias de la adopción de una nueva forma de intervención política del Estado, sólo podemos descubrir, en base a la observación local y a las entrevistas realizadas, los hechos más inmediatos que puedan sugerir una redefinición de ciertas relaciones sociales, entre las cuales se insertan las previsibles alteraciones en el ámbito de los contratos de aparcería.

Finalmente, encontramos conveniente reforzar algunas afirmaciones contenidas a lo largo del presente texto acerca del carácter del Programa de Emergencia.

Del modo como se viene ejecutando hasta hoy, el Programa de Emergencia no se constituye en una acción meramente paliativa, solución para problemas pasajeros. A pesar de su carácter predominantemente asistencialista, conduce a efectos que desvirtúan esta imagen comúnmente difundida. En ese sentido, el Programa de Emergencia:

- a) refuerza los desniveles sociales existentes entre la población afectada por la sequía;
- b) en la medida en que favorece a los grandes propietarios, debi-

<sup>16</sup> Cavalcanti, Clóvis y Pessoa, Dirceu, op. cit., págs. 111-113.

- lita el poder de resistencia a la sequía de los pequeños productores agrícolas;
- c) sirve de instrumento para la explotación de la mano de obra, en la medida en que el trabajo está mal remunerado y se realiza en condiciones de total desconocimiento de la legislación laboral;
  - d) las obras financiadas representan un factor de valorización de las tierras beneficiadas.

La propuesta de la política de emergencia en vigor en 1979 y 1980 comenzó a ser modificada, de forma más sustancial, en 1981, introduciéndose varios cambios en el Programa, entre los cuales cabe destacar el retorno de las obras públicas. La responsabilidad, en cuanto a la ejecución del Programa, que anteriormente le cabía a las Empresas de Asistencia y Extensión Rural —EMATER y Secretarías de Agricultura estaduais— pasó a ser de las *Prefeituras* \* locales.

El cambio de orientación no fue suficiente para la superación de las distorsiones. Aún se divulgan denuncias de irregularidades, sobre todo por parte del movimiento sindical y medios de comunicación. Y lo que al principio aparecía como elemento favorable a los Municipios pasa, con el tiempo, a constituirse en un factor de desprestigio, en virtud del agravamiento de la situación de los habitantes del área afectada.

En esta época se suceden en la región saqueos e invasiones de ciudades. Existe un clima de tensión social resultante de la desesperación de una población hambrienta y desempleada.

A mediados de 1982, el control de la ejecución del Programa de Emergencia sale de las manos de los Intendentes y pasa a ser ejercido por el Departamento Nacional de Obras contra las Secas (DNOCS), por la Compañía de Desarrollo del Valle de San Francisco (CODEVASF) y por el Ejército (Batallón de Ingeniería y Construcción). Se mantienen las obras públicas como principal actividad de los frentes de servicio.

En relación a esta última sequía nordestina se observa un número alarmante de personas inscritas en los frentes de emergencia. En 1979, se señalaba la presencia de 432.000 inscritos en el Programa de Emergencia. Al año siguiente, 1980, ya se podía observar un significativo incremento de ese número: 710.000 sertanejos estaban trabajando en los frentes de servicio. En 1981, el total de damnificados inscritos en la Emergencia era de 1.169.000 y en 1982, a pesar de la reducción del número de inscritos, 700.000 trabajadores dependían aún del programa.<sup>17</sup> En 1983, la cantidad de trabajadores aumentó considerablemente, registrándose un total de 2.305.582.<sup>18</sup>

La propuesta de acciones que buscan solucionar de manera más definitiva y permanente los problemas resultantes de las sequías debe partir de una cuestión básica: la estructura agraria. La resolución

\* *Alcaldías o Municipios*, (N. del T.).

<sup>17</sup> Datos citados por Domingo Neto, Manuel y Borges, Geraldo Almeida. *Seca Secularum, flagelo e mito na economia rural piauiense*. Fundação CEPRO, Teresina, 1983, pág. 41.

<sup>18</sup> Cf. Alves, Isaura Rufino y Albuquerque, Lígia P. de. *A Seca de 1983 - Informe*. FUNDAJ, Recife, 1983, pág. 3 (versión preliminar, repro).

de los problemas resultantes de la mala distribución de las tierras, de la concentración de la propiedad agraria,<sup>19</sup> constituye el elemento vital a partir del cual deberían pensarse los diversos mecanismos destinados no sólo al desarrollo de la actividad agropecuaria local, sino también a la generación de recursos capaces de dotar a las poblaciones sertanejas del poder de resistencia ante los efectos de las calamidades climáticas. De ese modo, la solución para las graves consecuencias de las sequías nordestinas pasa a ser objeto de discusiones de naturaleza política, en la medida en que están en juego intereses antagónicos y la historia ha demostrado que la cuestión de la tierra se constituye muchas veces en factor de grandes conflictos sociales. Como se ve, el debate de las propuestas de solución para los efectos de las sequías no se puede restringir a los ambientes académicos o de la burocracia del Estado, por el hecho de que en él se encuentran involucrados sectores significativos de la sociedad nordestina. Debe considerarse además que estos segmentos sociales están representados políticamente, sea en el parlamento, sea a través de liderazgos de los movimientos populares o de entidades de distintos tipos que vienen trabajando en el área, tales como la Iglesia Católica y los partidos políticos.

Por lo tanto, el debate de las formas de actuación frente a las consecuencias de las sequías debe estar socialmente legitimado. Caso contrario, se corre el riesgo de encontrar caminos que nos parezcan eficaces, pero que, en la práctica, se muestran inviables. La correlación de fuerzas políticas debe ser considerada, visto que ella puede servir de obstáculo a la materialización de determinadas acciones, tal como viene ocurriendo en forma sistemática con relación a las propuestas de reforma agraria en el campo brasileño. El poder de reacción de los propietarios rurales se ha mostrado eficiente para obstaculizar esta lucha que se prolonga desde hace varios años.

Así, no se puede ignorar, en el tratamiento de la sequía y de sus repercusiones socioeconómicas, que esta lucha por la tierra es obstaculizada por determinados sectores de la población. No obstante, conviene señalar que la reforma agraria, por sí sola, no constituye un instrumento capaz de garantizar la superación de la situación de pobreza. Hay que considerar otros aspectos de fundamental importancia, como la comercialización, el crédito y la asistencia técnica. Lo que, a su vez, desemboca en otra discusión más compleja que atañe a la viabilidad de la pequeña producción dentro del sistema capitalista, tal como el mismo se estructura en Brasil. Y, por fin, ¿qué tipo de reforma agraria sería la más adecuada para el campo brasileño?

<sup>19</sup> Cf. Lacerda de Melo, Mário. *Subsídios para a definição de uma política de desenvolvimento rural para o Nordeste* Recife, 1984. (repro), pág. 28.