

## O POVO DAS SECAS E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO: UM PROCESSO DE LEGITIMAÇÃO JURÍDICA

Fabiano André de Souza Mendonça\*

Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira\*\*

### RESUMO

O homem, enquanto objeto e sujeito de suas transformações, vem passando por diversos processos, sempre em busca de uma melhor qualidade de vida. Desde sua existência, busca a convivência entre os seus para facilitá-la e a concretização de seus fins. Ao longo de sua história, a institucionalização dos direitos inerentes ao indivíduo, isoladamente e coletivamente considerada, tem contribuído para aprimorar o relacionamento entre os indivíduos e entre eles e o Estado, que terá um papel positivo ou negativo, conforme a situação requerer. Entretanto, o homem localizado em áreas com condições climáticas desfavoráveis não tem sido tratado de modo a superar tais adversidades, não tem tido garantido o seu direito a desenvolver-se. Neste estudo, serão apontadas algumas soluções a fim de garantir o direito básico do homem que vive na área atingida pelas “secas” de ser um legítimo sujeito de direitos, tal como determina o ordenamento jurídico brasileiro.

**Palavras-chave:** Legitimação jurídica – Desenvolvimento – Políticas Públicas

### 1 A SECA E A REALIDADE NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO: UMA OMISSÃO JURÍDICA?

O homem, enquanto fruto de seu ambiente, tem passado por várias transformações na sociedade, ora sendo agente, ora objeto destas transformações. Com esta dinâmica, o homem

---

\* Pós-doutorado na Universidade de Coimbra (Portugal; 2005), realizou pesquisas na Univesidade Lyon 2 (França, 2009). Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2002). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1998). Atualmente é professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, professor do Curso de Direito da Faculdade Maurício de Nassau em Natal-RN e procurador federal - Procuradoria Geral Federal. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: constituição, responsabilidade do estado, direitos humanos, petróleo e gás natural e regulação econômica.

\*\* Mestra em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2006) e graduação em Especialização em Direito do Petróleo e Gás Natural pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2005). Professora Assistente II da Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA. Vice-Chefe do Departamento de Agrotecnologia e Ciências Sociais 2014/2015. Atuou como professora Substituta lotada no Departamento de Direito Publico da UFRN entre 2007 e 2008. Atuou como coordenadora técnico jurídica da Procuradoria Geral do Ministério Público junto ao TCE/RN.

percebe que os recursos a sua volta são limitados o que põe em risco sua própria existência. O meio ambiente vem se transformando e considerado não mais fonte de recursos para transformação e acúmulo de riquezas, mas, também, fonte de preocupação por toda a sociedade.

Este homem é capaz de se adaptar aos mais diversos meios, dentre eles o sertão semiárido, localizado no nordeste brasileiro. No entendimento de Nilson Campo (2013), o semiárido brasileiro é caracterizado por um regime de chuvas concentrado nos meses de fevereiro a maio, com grande variação durante o ano, o que gera grandes períodos de estiagem os quais influenciaram o modo de viver das populações regionais bem como as políticas públicas voltadas para amenizar os efeitos deste fenômeno climático. Tal fenômeno é popularmente denominado como “seca”.

A denominada “seca” é um fenômeno climático que ocorre em áreas com baixos índices pluviométricos. Tal fenômeno gera inúmeros transtornos sociais e econômicos para as regiões estão direta e/ou indiretamente relacionadas a escassez de chuvas, inclusive, desencadeia uma série de violações a direitos fundamentais de um cidadão.

A realidade econômica e social do semiárido é resultado histórico de um abandono político e, como se procura mostrar aqui, jurídico, que data de sua colonização pelos europeus. Esta foi marcadamente agrária e fundada na pecuária, com o objetivo de subsistência e de abastecimento dos centros regionais.

O tipo humano que se estabeleceu no local antes da chegada dos portugueses pode ser encontrado nos textos dos cronistas holandeses e não destoam das descrições feitas três séculos depois por Euclides da Cunha (1999) em “Os Sertões”. Sobrepuja a descrição de um tipo forte, guerreiro e adaptado à rudeza climática, único capaz de sobreviver em tal ambiente (MEDEIROS FILHO, 2011).

Essa realidade não foi alterada pelas sucessivas tentativas de colonização ou de presença estrangeira, como, em ordem cronológica, espanhola, portuguesa, francesa, holandesa e, recentemente, europeus de diversas nacionalidades.

A fixação da região semiárida potiguar continua restrita àqueles que ali se adaptaram para reivindicar a sua cidadania.

Porém, a multiseccular “indústria da seca” estabeleceu um mecanismo autorreprodutivo de violência e exclusão sociais. Violência social pela manutenção de milhares de indivíduos entregues à ausência de solidariedade e exclusão pelos mecanismos próprios e decorrentes do afastamento gradativo das perspectivas de cidadania dessa população.

Os mecanismos de desenvolvimento até hoje aventados, quando o foram – em séculos passados não há registro senão da chegada de levas de imigrantes no litoral -, limitam-se a manter a sobrevida, sem alvíssaras de mudança social, num movimento que resulta, de fato, na submissão política e econômica daquelas populações. Estas passam a servir de mão-de-obra disponível e barata para grandes investimentos – a relembrar o quadro social inglês descrito por São Thomas Morus em sua “Utopia”, escrita no século XVI – e de fator de legitimação eleitoral para sucessivos grupos aristocráticos, oligárquicos e familiares. Eis um fato. Pode-se até mesmo falar, acaso julgado que há uma ação deliberada por parte de detentores do poder para a produção desses efeitos, em uma construção da figura da seca.

Evidencia-se, contudo, que a Ciência Jurídica, em que pese a existência de seculares estudos acerca da inclusão social, não auxiliou na construção de instrumentos legais pelo Estado para o enfrentamento real desses problemas.

Uma prova disso está no Documento-Referência para a II Conferência Nacional de Educação, prevista para ocorrer no ano de 2014. Nele está um reflexo dos debates inclusivos ora em curso, nos quais o semiárido não aparece contemplado senão de modo indireto. Eis algumas passagens:

**Eixo II: educação e diversidade: Justiça social, inclusão e Direitos Humanos**

**122.** Em uma perspectiva democrática e inclusiva, deve-se compreender que diversidade, justiça social e combate às desigualdades não são antagônicos. Principalmente em sociedades pluriétnicas, pluriculturais e multirraciais, marcadas por processos de desigualdade, elas deverão ser eixos da democracia e das políticas educacionais voltadas à garantia e efetivação dos direitos humanos.

**123.** Os coletivos políticos, tais como os movimentos negro, quilombola, indígena, de mulheres, LGBT, ambientalista, povos do campo, povos da floresta e povos das águas\*. Das comunidades tradicionais, de inclusão das pessoas com deficiência, dentre outros, afirmam o direito à diferença, instigam a adoção de políticas públicas específicas, fazendo avançar, na sociedade, a luta política pelo reconhecimento, pela luta contra o racismo e pela valorização da diversidade. Os movimentos sociais contribuem para a politização das diferenças, da identidade e as colocam no cerne das lutas pela afirmação e garantia dos direitos. Ao atuarem dessa forma, questionam o tratamento dado pelo Estado à diversidade, cobram políticas públicas e democráticas e a construção de ações afirmativas destinadas aos grupos historicamente discriminados.

\*Compreendem-se como povos do campo, das águas e das florestas todos os sujeitos coletivos que tem sua existência e identidade marcada pela relação com estes

espaços diversos, organizados em instituições representativas formal ou informalmente instituídas.

É necessário, portanto, amplificar a ressonância social da explicação segundo a qual a população secularmente fixada no semiárido do nordeste brasileiro é um grupo cultural marcado por processos de desigualdade e que deve também ser um eixo de democracia e de políticas (não apenas educacionais) voltadas à garantia e efetivação dos Direitos Humanos.

Pois, compreendendo o ambiente multicultural e reivindicativo das minorias, nesse texto há o registro do movimento negro, quilombola, indígena, das mulheres, LGBT, ambiental e dos “povos” do campo, da floresta e das águas. Em todos é possível ver um espaço “emprestado” para abranger o povo da seca, mas muito mais rico e próprio é tratar d’”O Povo das Secas”. Não de apenas uma, mas “das Secas”. Um povo só, não “povos”, que atravessa o tempo no mesmo espaço. Pois, nenhuma das soluções propostas para aqueles grupos poderá alcançar o resultado da eliminação deste por intermédio de sua condução a um estágio mais avançado de desenvolvimento. Ainda que eliminar a seca não seja possível da realidade geográfica onde o mesmo se insere, esta não pode ser o caráter definidor de sua vida. Ele não pode “ser da seca”. Ele é um “ser da vida”, da abundância, porque é humano faltam-lhe os Direitos.

## **2 O POVO DAS SECAS E O DIREITO A SER SUJEITO DE DIREITOS : O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO**

Direito ao Desenvolvimento é tema que tem fomentado debates e levantado muitas expectativas na conjuntura contemporânea. Ignacy Sachs (2008) , “desenvolvimento e democratização se confundem enquanto processo histórico, desde que uma acepção larga seja dada ao segundo termo. Continua ao afirmar que o desenvolvimento

[...] para além de uma simples instauração (ou restabelecimento) do Estado de Direito e das instituições de governança democrática, a democratização é também o aprofundamento, jamais terminado, da democracia no quotidiano, do exercício da cidadania com vistas à expansão, à universalização e à apropriação efetiva dos direitos de segunda e terceira gerações. (SACHS, 1998)

De imediato, há que se fazer a distinção em relação às expressões direito “ao” desenvolvimento, direito “do” desenvolvimento e ainda, desenvolvimento como direito subjetivo. Isto porque a definição destes parâmetros que estabelecerão a linha de raciocínio a ser utilizada para justificar o desenvolvimento enquanto direito é, sobremaneira, relevante.

O direito ao desenvolvimento, tal como mencionado por Carla Rister (2007), foi inicialmente concebido no seio dos Direitos dos Povos e consagrados pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos; aprovada em meio à 18ª Conferência de Chefes de Estado e Governo, realizada no Quênia, em 1981. Este seria o conjunto de Direitos Humanos, na concepção das Nações Unidas. Já o direito do desenvolvimento seria um conjunto de normas jurídicas consideradas, voltadas para a proteção deste direito ao desenvolvimento.

O Direito ao desenvolvimento e o Direito do desenvolvimento são faces de uma mesma moeda, que se inter-relacionam, um contribui para a existência do outro; conceber a existência do direito ao desenvolvimento é crer que o Estado tem a obrigação de garantir estes direitos através do direito do desenvolvimento, formulando instrumentos normativos que o viabilizem e o concretizem.

Na verdade, o desenvolvimento, enquanto conceito tomado pelo Direito seria uma meta a ser alcançada, que não ficaria somente no mundo das ideias, mas no mundo concreto, da realidade. A norma programática, ainda que contenha programas, possui efetividade e deve ser um pressuposto de orientação e aplicabilidade do intérprete do direito, do jurista, e do legislador.

A dimensão material e a dimensão objetiva do direito ao desenvolvimento se inter-relacionam para concretizar esse instituto tão carregado de celeumas acerca de seu enquadramento na ordem jurídica.

Trazendo os ensinamentos de Amartya Sen (2005) para o presente estudo, tem-se o desenvolvimento como um processo de expansão de liberdades. Tal como exposto até agora, entendemos o desenvolvimento enquanto direito fundamental, tendo como titular a nação, a sociedade coletivamente considerada; a definição material do desenvolvimento e sua concretização partiriam das peculiaridades inerentes a cada sociedade, até por que o próprio conceito de desenvolvimento é flutuante, estabelecido de acordo com as circunstâncias que irão defini-lo.

O Direito ao desenvolvimento é concretizado a partir do Direito do desenvolvimento; este seria o direito em seu sentido objetivo e aquele em seu sentido subjetivo.

Ao considerarmos o rol de atribuições que o Estado possui, em relação às prestações positivas, negativas em prol da garantia e defesa dos direitos fundamentais, pode-se dizer que o direito do desenvolvimento é tido como existente como concretizado a partir da disponibilização, efetivação e concretização – todos vistos sob um ponto de vista, em conjunto, nunca isolado – das políticas públicas por parte do Estado, políticas que visam assegurar o direito ao desenvolvimento.

Como já dito acima: é a liberdade instrumental utilizada como meio para o alcance da liberdade real.

O desenvolvimento possui vários parâmetros para ser detectado, variando conforme a sociedade a qual está sendo analisado. Uma nação indiana terá uma noção de desenvolvimento distinta daquela perseguida pelos Estados Unidos da América.

Considerar o direito ao desenvolvimento como o direito que todo cidadão possui de ter igualdade de oportunidades remete a ideia de justiça distributiva: tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. Daí, a partir de um padrão mínimo estabelecido para a sociedade, pode-se adotar políticas públicas que visem a minimizar as diferenças objetivas e subjetivas entre os cidadãos.

O problema é definir este padrão comum a todos em um país como o Brasil, com diferenças étnicas, econômicas e, sobretudo, geográficas. São exatamente essas diferenças que geram a desigualdade que o Estado tem o dever de evitar.

Para lidar com os problemas decorrentes da seca faz-se necessário identificar quais as especificidades que permeiam este problema. Não há como impor um mesmo padrão para duas regiões distintas. As necessidades e direitos da população do sertão e semiárido são distintos daqueles que vivem na zona da mata e na região sul do país, devendo, pois, ser considerada em suas especificidades.

A identificação destas necessidades não é fácil, mas possível. A colaboração da sociedade e entidades do terceiro setor é fundamental. As universidades tem papel relevante na identificação dos problemas e na busca de soluções. O investimento em pesquisa que busquem mecanismos alternativos de convivência com este fenômeno climático pode auxiliar a minimizar as dificuldades geradas pela escassez de água. Os projetos de extensão que levam estas alternativas às comunidades desempenham relevante papel na luta pela sobrevivência.

A ideia de investir em políticas assistenciais provendo recursos financeiros mínimos para as populações que sofrem os problemas das secas não é suficiente. Deve-se investir em novas tecnologias, em programas de capacitação sobre o uso racional da água, de prevenção e estoque de insumos para enfrentar períodos de estiagem, dentre outros programas.

Paralelamente ao investimento de tecnologias e técnicas de enfrentamento dos efeitos da seca, o Estado deve investir em políticas públicas que minimizem as desigualdades causadas pelas décadas de abandono e descaso com a população da região do sertão e semiárido. A reformulação das políticas públicas assistenciais é urgente e deve levar em consideração não somente fatores de renda ou etnia, mas também considerar o fato de ser ou não oriundo do campo, de regiões tomadas pelas secas.

É necessário formular políticas públicas que fomentem o investimento em áreas rurais e que fixem as famílias no campo, que promovam tecnologias agroecológicas, que fomentem a utilização racional dos recursos naturais limitados.

### **3 O POVO DAS SECAS E A GARANTIA DE TER ACESSO A DIREITOS: POSSÍVEIS SOLUÇÕES E ENCAMINHAMENTOS**

O Povo das Secas não é historicamente um “sujeito constitucional”, já que “sua existência e identidade marcada pela relação com estes espaços diversos” não está juridicamente organizada em instituições representativas formal ou informalmente no seio do Estado com caráter representativo popular.

Todavia, há espaço para sua inclusão.

No âmbito nacional, a Constituição abarca em seu teor alguns dispositivos que possibilitam a proteção dos direitos dos povos acometidos por catástrofes climáticas das mais diversas ordens, incluindo a seca.

#### **Constituição Federal**

TÍTULO III - Da Organização do Estado

CAPÍTULO VII - DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção IV - DAS REGIÕES

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

[...]

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º - Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Na legislação infraconstitucional, destaca-se a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos), que tem como um de seus princípios o uso prioritário de recursos hídricos para o consumo humano e dessedentação de animais :

#### TÍTULO I - DA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

##### CAPÍTULO I - DOS FUNDAMENTOS

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

**III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;**

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e **contar com a participação** do Poder Público, **dos usuários e das comunidades**.

*(grifos acrescidos ao texto original)*

De modo paliativo, surge ainda o Departamento Nacional de Obras Contas as Secas (que remonta a 1909), vinculado ao Ministério da Integração Regional, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE (1959) e o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (1952). Estes dois com maior objetivo de planejamento e incentivo econômico a políticas de desenvolvimento regional.

Ainda no já referido Documento da Educação, consta como proposição estratégica resultante do tema aqui tratado, com a inclusão de outros grupos, mas sem reconhecer esta realidade:

**Incentivar e apoiar** financeiramente **pesquisas** sobre gênero, orientação sexual e identidade de gênero, relações étnico-raciais, educação ambiental, educação

quilombola, indígena, dos povos do campo, dos povos da floresta, dos povos das águas, ciganos, educação das pessoas com deficiência, pessoas jovens, adultas e idosos em situação de privação de liberdade e diversidade religiosa. (nº 10 – a ser desenvolvida em cooperação por todos os entes federados)

Implementar políticas de ações afirmativas para a **inclusão** dos negros, indígenas, quilombolas, povos do campo, povos das águas, povos da floresta, comunidades tradicionais, pessoas com deficiência, gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, **nos cursos de graduação, pós-graduação lato e stricto sensu e nos concursos públicos**. (nº 11 – a ser desenvolvida em cooperação por todos os entes federados)

Garantir o **acesso e condições para a permanência** de pessoas com deficiência, negros, indígenas, quilombolas, povos do campo, povos das águas e povos das florestas, comunidades tradicionais, gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais **no ensino regular**. (nº 13 – a ser desenvolvida em cooperação por todos os entes federados)

**Consolidar a educação escolar no campo, de populações tradicionais**, de populações itinerantes, de povos indígenas, povos da floresta, povos das águas e comunidades quilombolas, respeitando a **articulação entre os ambientes escolares e comunitários**, e garantindo a **sustentabilidade socioambiental** e a **preservação da identidade cultural**; a **participação da comunidade** na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as **formas particulares de organização do tempo**; a oferta bilíngue da educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento educacional especializado complementar ou suplementar à escolarização. (nº 35 – a ser desenvolvida por Estados, Distrito Federal e Municípios)

*(grifos acrescidos)*

De todas, apenas a proposta 35 permite aplicação imediata à realidade em comento.

Já com relação à QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, tem-se as seguintes propostas:

**Democratizar o acesso e permanência na educação superior com qualidade**

Garantir financiamento específico às políticas de acesso e permanência, para inclusão nas instituições públicas de ensino superior dos negros, povos indígenas, quilombolas, povos da floresta, povos do campo, povos das águas e das

comunidades tradicionais. (objetivo 3.2, apenas com exclusão dos Municípios em sua efetivação)

**Promover o desenvolvimento, a aprendizagem e a avaliação da educação, em seus diferentes níveis, etapas e suas modalidades**

Desenvolver instrumentos específicos de avaliação da educação básica e suas modalidades, tendo em consideração as especificidades das propostas pedagógicas das escolas indígenas, das quilombolas, das dos povos da floresta, das dos povos do campo, das dos povos das águas e das comunidades tradicionais. (nº 5.20 - a ser desenvolvida em cooperação por todos os entes federados)

Sobre a **GESTÃO DEMOCRÁTICA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL:**

Articular **políticas de acesso e permanência**, de modo a garantir que as crianças, jovens e adultos e idosos ingressem nas instituições educativas e nos diferentes níveis, etapas e modalidades, além de alcançar **sucesso acadêmico, reduzindo as desigualdades étnico-raciais e ampliando as taxas de permanência e conclusão de estudantes** do campo, negros, indígenas, povos da floresta, povos das águas, quilombolas, das comunidades tradicionais, das pessoas com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. (nº 3 - a ser desenvolvida em cooperação por todos os entes federados)

Sobre a **VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO:**

**Fomentar a instituição de núcleos de pesquisa nas universidades públicas para o desenvolvimento de pesquisas e materiais didáticos da educação** do campo, educação quilombola, educação escolar indígena, da educação dos povos da floresta, dos povos das águas e educação das relações étnico-raciais. (nº 1.16 - a ser desenvolvida em cooperação por todos os entes federados, exceto os Municípios)

Implementar **programas específicos para formação de profissionais da educação** para as escolas do campo, dos povos indígenas, comunidades quilombolas, dos povos da floresta, dos povos das águas, ciganos, para a educação especial, populações tradicionais e demais segmentos. (nº 1.25 - a ser desenvolvida em cooperação por todos os entes federados)

O “Norte/Nordeste do País” – delimitação geográfica por demais ampla para permitir uma atuação concreta - apenas surge nas proposições sobre o financiamento da educação e do Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação:

Regulamentar os art. 23, parágrafo único<sup>1</sup>, e 211<sup>2</sup> da CF/1988, até o segundo ano de vigência do PNE, por meio de lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste do País (proposição 1.2, todos os entes federados)

Estabelecer, em consonância com o art. 23 e art. 214<sup>3</sup> da CF/1988, as normas de cooperação entre a União, estados, distrito federal e municípios, em matéria educacional, e a articulação do SNE em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União, no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste do País. (proposição 23, União)

Da análise de tais dispositivos, pode-se concluir que a sociedade até hoje não foi capaz de produzir uma proposta estratégica, ao menos, para a inclusão educacional do semiárido.

No semiárido, não há apenas questões ambientais, mas de logística, de acesso, de educação, de desemprego e de submissão política; não há apenas campo, mas também cidades com dificuldades de sustentar um crescimento econômico, o que dizer de um desenvolvimento sustentável.

Então, é no mínimo estratégico debater, tendo por base a listagem apresentada e tudo com relação ao semiárido, políticas públicas que possibilitem o investimento e apoio financeiro em pesquisas de combate aos efeitos da seca, a Implementação de políticas de ações afirmativas para a inclusão do povo das secas, nos diversos setores da sociedade, em especial, a garantia do acesso e condições para a permanência do povo das secas no ensino regular e nas instituições públicas de ensino superior

---

<sup>1</sup> “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

<sup>2</sup> “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.”

<sup>3</sup> “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.”

- Consolidar a educação escolar no campo para o povo das secas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários, e garantindo a sustentabilidade socioambiental e a preservação da identidade cultural, com a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; e o atendimento educacional especializado complementar ou suplementar à escolarização
- Desenvolver instrumentos específicos de avaliação da educação básica e suas modalidades, tendo em consideração as especificidades das propostas pedagógicas das escolas das regiões regularmente afetadas pelas secas
- Articular políticas de acesso e permanência, de modo a garantir que as crianças, jovens e adultos e idosos ingressem nas instituições educativas e nos diferentes níveis, etapas e modalidades, além de alcançar sucesso acadêmico, reduzindo as desigualdades e ampliando as taxas de permanência e conclusão de estudantes oriundas das regiões regularmente afetadas pelas secas
- Fomentar a instituição de núcleos de pesquisa nas universidades públicas para o desenvolvimento de pesquisas e materiais didáticos da educação para regiões regularmente atingidas por secas
- Implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do povo das secas
- Manter equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais

Isso já alcança objetivos para além dos puramente educacionais, na medida em que concretiza diversas perspectivas do **direito ao desenvolvimento**. Sem pretender esgotar os diversos aspectos atinentes principalmente ao direito fundamental de acesso à água e às tecnologias, é que se vislumbra, ao menos no plano da organização do Estado e dos Poderes, bem com na Ordem Financeira, os seguintes aspectos também a serem debatidos:

1. Mecanismos de Controle Social e Orçamento Participativo
  - a. Ampliação dos fóruns já existentes de democracia direta e participação popular
  - b. Princípio da Publicidade
  - c. Audiências Públicas
  - d. Orçamento Participativo
  
2. Plano de Metas
  - a. Obrigatoriedade de planos de metas sempre para municípios e Estados rotineiramente afetados
  - b. comitê especial federal para impor nas demais situações
  - c. sujeito a órgão de acompanhamento
  - d. caráter vinculante
  
3. Regime licitatório diferenciado
  - a. Diferença da dispensa de licitação
  - b. Qual seria o limite? Regras para existência? Benefícios?
  
4. Razão histórica legitimadora. Do mesmo modo que se fala numa "dívida social" para com a população descendente das vítimas do escravismo colonial, que dívida social há para com as pessoas da seca?
  - a. são abandonados pelo Estado?
  - b. foi uma situação criada pelas oligarquias?
  - c. é uma questão de elevação social?
  
5. Inclusão educacional
  - a. Qual o impacto de uma medida que determine reserva de vagas para pessoas provenientes de áreas afetadas pela estiagem?
  - b. Seria uma garantia eventual diante do fato de existirem instituições de ensino superior na região semi-árida?
  
6. Fundo Social (exploração do petróleo na área de pré-sal)

a. Como aperfeiçoar (com indicadores) o uso de recursos para o combate à seca?

7. Controle Interno

a. necessidade da existência de um controle interno eficiente, que não remeta os debates ao Judiciário e que tenha garantias para poder controlar e impor medidas de rigor no uso das verbas (evitar uso para fins diversos ou inútuos)

b. Um comitê gestor que possa impor a seriedade no uso de um planejamento.

Os assuntos elencados não se constituem em teoremas científicos, mas hipóteses de pesquisa que urgem para podermos respeitar o caráter inclusivo dos Direitos Humanos, sem preconceitos, demagogia ou olhos vendados.

Na verdade, o que se pretende não é a "descoberta" de uma minoria sem sequer contemporizar com as antecedentes numa desmedida inflação legislativa. Mas sim observar sobretudo que há fatores regionais de exclusão bem mais impactantes que os já normatizados ainda não tratados suficientemente pelo Direito. Em si, a população que sofre direta ou indiretamente com os efeitos das secas abrange quase a totalidade dos habitantes dos Estados nordestinos.

Não é um direito subjetivo em razão de estar inserto num grupo. Mas oriundo de uma situação objetiva da qual ele deve sair

Se a ideia de desenvolvimento parece utopia (RISTER, 2007), esta realidade pode ser revertida, considerando este mesmo desenvolvimento como um processo de concretização das políticas públicas traçadas pelo governo, que nada mais é do que o objeto próprio de uma ação planejada, considerando-se os mais diversos fatores.

Se uma política pública pode ser considerada como uma atuação do Estado (GRAU, 2000), voltada à promoção do bem estar da sociedade (BUCCI, 1997), tem-se que as políticas públicas são instrumentos eficazes para uma ação planejada voltada a minimizar os efeitos negativos que as secas podem causar.

O planejamento, enquanto um conjunto de ações voltadas a promover a satisfação de um objetivo, pode ser concretizado mediante a implementação de políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável. As políticas públicas necessitam de planejamento

específico, de metas traçadas, de plano de ação para sua efetivação a fim de se alcançar os objetivos pretendidos.

Entretanto, esse planejamento não é feito e a necessária preocupação com o futuro da população que há tanto tempo vem sendo oprimida se demonstra cada vez mais não só uma questão geográfica, mas muito mais uma questão política.

É conveniente ao governo (e aqui entendido não em sua concepção de Estado, figura abstrata, mas àqueles que desempenham a função de gestão desse Estado durante um determinado período de tempo) ter a quem prometer assistencialismo. É interessante aos políticos saber que tem em suas mãos a chave para minimizar os problemas de toda uma população e saber que isso lhes dá “poder”.

Havendo o instituto do planejamento à disposição da Administração, nada mais justo que dele se valha para organizar como as relações se darão em um determinado espaço a fim de se concretizar as finalidades definidas na Constituição, tal como o desenvolvimento.

Sendo assim, o que se pretende com essas linhas é esclarecer que a seca é um fenômeno climático que gera repercussões das mais diversas, especialmente as sociais. É fato que não se pode combater a seca, mas tão somente minimizar seus impactos.

Ações planejadas por parte do Estado, envolvendo investimentos em pesquisa, políticas públicas que considerem o homem do sertão e seu meio são alguns dos aspectos que devem ser levados em consideração.

Omissões não devem ser admitidas, especialmente com a intenção de se promover à custa de um povo oprimido, sedento de oportunidades, que nem sequer sabe a que tem direito.

É necessário promover oportunidades, informar a todos que possuem direito ao desenvolvimento, a ser desenvolvido. É importante que saibam que possuem o direito de ser livre para fazer escolhas e exercer sua condição de cidadão, e não que qualquer outra pessoa – ou o governo – façam essas escolhas por eles, cerceando o direito a vida, a liberdade, a ser um homem.

O presente artigo se propõe a fomentar o debate desses assuntos, com vistas a viabilizar, num contexto ampliado, a produção de proposta legislativa – constitucional e infraconstitucional – fundamentada acerca do seu objeto, bem como, a identificação de pesquisadores interessados em desenvolver projeto de pesquisa e produzir cientificamente.

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. In

[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) acesso em 04 de junho de 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. In **Revista de Informação Legislativa nº34**, Brasília, 1997, p. 3-4

CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**. São Paulo: Editora Record, 1999.

CIRILO, José Almir.; MONTENEGRO, Suzana M.G.L., CAMPOS, José Nilson B. **A**

**questão da água no Semiárido brasileiro**. Disponível em

<http://www.abc.org.br/IMG/pdf/doc-811.pdf> acesso em 03 de junho de 2013.

GRAU, Eros. **Direito posto e direito pressuposto**, São Paulo: Editora Malheiros, 2000, p. 21.

MEDEIROS FILHO, Olavo de. **Índios do Açu e Seridó**. Natal: Sebo Vermelho Edições, 2011.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**. Antecedentes, significados e conseqüências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. In *Estudos Avançados* 12, (33), 1998, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v12n33/v12n33a11.pdf> Acesso em 29 de junho de 2014.

SACHS, Ignacy. PALESTRA MAGNA O tripé do desenvolvimento includente no Seminário de Inclusão Social, realizado em 22/23 setembro de 2003, no BNDES, disponível em [http://www.bndes.gov.br/inclusao\\_ignacysachs.pdf](http://www.bndes.gov.br/inclusao_ignacysachs.pdf) acesso em 25 de junho de 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SPENCER, Walner Barros. **Pré-História do Rio Grande do Norte: em busca dos grandes caçadores**. Natal: Cooperativa Cultural: PROEX: Larq, 1996

**ABSTRACT**

The man, being subject and object of their changes, has passed by many process to find a better life way. Since your existence, he finds to live in groups for make easy your life and make concrete yours desires. All by history, when the individual's rights was establishment, collectives and lonely way, contribute for evaluate the relationship between individuals and they own, and them and state, which has a duty to those, positive or negative, depending on the case. However, the man that live at areas with poor weather conditions have not been treated in order to overcome such adversity, has not been guaranteed the right to develop. In this study, will be pointed out some solutions in order to guarantee the basic right of the man who lives in the area affected by drought to be a legitimate subject of rights, as well as determines the Brazilian legal system.

**Keywords:** Legal legitimacy - Development - Public Policies