

*Pós-Graduação em
Desenvolvimento Sustentável*

Água e política no sertão: desafios ao Programa Um Milhão de Cisternas.

Isadora de Afrodite Richwin Ferreira

Dissertação de Mestrado

Brasília, DF, Abril/2009.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Água e política no sertão: desafios ao Programa Um Milhão de Cisternas

Isadora de Afrodite Richwin Ferreira

Orientador: Marcel Bursztyn

Dissertação de Mestrado

Brasília, DF, abril/2009.

Ferreira, Isadora de Afrodite Richwin
Água e política no sertão: desafios ao Programa Um Milhão de Cisternas./ Isadora de Afrodite Richwin Ferreira.

Brasília, 2009.

141 p. : il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável.
Universidade de Brasília, Brasília.

1. Semiárido. 2. Cisternas. 3. Sociedade Civil. 4. P1MC. 5.
Articulação do Semi-Árido.

I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Assinatura

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Água e política no sertão: desafios ao Programa Um Milhão de Cisternas

Isadora de Afrodite Richwin Ferreira

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção de grau de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção acadêmica.

Aprovado por:

MARCEL BURSZTYN (CDS-UnB)
(orientador)

DORIS ALEIDA VILLAMIZAR SAYAGO (CDS-UnB)
(examinador interno)

WELLINGTON LOURENÇO DE ALMEIDA (FUP-UnB)
(examinador externo)

Brasília, DF, 14 de abril de 2009.

Ao meu pai, que foi sem ler, mas está em cada página.
À minha mãe, que ficou e está em tudo, sempre.

AGRADECIMENTOS

Uma das primeiras coisas que aprendi durante o mestrado é que é praticamente impossível chegar ao final dessa etapa sozinha. Para fazer o curso, a pesquisa e este trabalho final, contei com a ajuda de muitas pessoas e algumas instituições, que merecem toda a minha gratidão.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Silvio Sant'Ana, por ter me apresentado o P1MC, pelas longas conversas, pela infinita paciência, pelo constante espírito de colaboração e por ter compartilhado comigo um pedaço de sua vida e de sua militância. Todas as nossas conversas foram verdadeiras aulas. Estendo minha gratidão à equipe da Esquel, que sei que ajudou o Silvio a me ajudar.

Agradeço também aos membros da ASA que se dispuseram a me receber e me contar vários pedaços da história da Articulação e do P1MC, que aos poucos foram se juntando para formar este texto. Em especial, agradeço à Salete Pereira, ao Luciano Silveira, ao Naidison Baptista, à Kamilla Santos e à Maria Auxiliadora Santos, por terem me concedido entrevistas em meio ao seu dia-a-dia atribulado.

Agradeço ao pessoal da Apaeb de Serrinha, especialmente Tereza Rocha de Souza e Helena Barreto de Souza, que também dedicaram tempo e paciência para me explicar em detalhes os procedimentos de implementação do P1MC. De Serrinha e Irará, agradeço aos homens e mulheres que me contaram suas histórias e me deram a real dimensão do que é ter, pela primeira vez na vida, água na porta de casa.

Agradeço ainda ao Igor Arsky e ao Cleyton de Moura, pela franqueza com que discutiram a participação do MDS no P1MC, e ao Aérton Paiva, pela longa conversa telefônica que ajudou a desvendar a parceria com a Febraban.

Devo gratidão à Capes pela bolsa de pesquisa que, durante um ano, viabilizou meus estudos. Sou eternamente grata também ao CTI, especialmente Maria Elisa e Gilberto, pela compreensão sobre o tempo e a dedicação demandados pelo mestrado, e ao WWF-Brasil, que entrou na minha vida num momento de aflição e me deu a tranquilidade necessária para continuar este trabalho. Às equipes das duas instituições, agradeço pelo carinho, companhia, sonhos compartilhados, e à comunicação do WWF-Brasil, pela paciência nos últimos meses.

Ao CDS, agradeço pela oportunidade e pelo espaço de reflexão que acabou sendo durante o curso de mestrado. Sou grata a todos os professores com quem pude ter contato. De uma forma ou de outra, todos ajudaram a construir aos poucos as ideias que sustentam este trabalho, mas devo destacar o apoio de Marcel Bursztyn, meu orientador, e de Doris Sayago, pelas sugestões na banca de qualificação. E aos colegas, sou grata pela companhia, pelos intercâmbios e, principalmente, pelos momentos de alegria compartilhados. Graças a vocês, foi muito divertido voltar a ser estudante.

À Marcela, agradeço especialmente, porque, além de colega, foi companheira de pesquisa e dividiu comigo generosamente o seu conhecimento sobre o semiárido, a ASA e as organizações que atuam na região. De colega virou amiga para toda a vida.

Agradeço também à Letícia Sobreira, que fez as primeiras revisões de textos meus quando comecei a escrever como jornalista na ANDI. Naquela época, ficava impressionada com o conhecimento de português que ela possuía. Mal sabia que, dez anos depois, ela revisaria toda a minha dissertação de mestrado com uma minúcia de que só ela é capaz.

Agradeço ainda aos amigos mais próximos, que são minha família estendida e que deram apoio moral quando necessário e foram pacientes com meus longos períodos de ausência. Sem vocês todos, não teria conseguido atravessar o ano de 2008, certamente o mais difícil da minha vida.

À família de verdade, também devo minha gratidão eterna. Minha mãe e meu pai são os responsáveis por tudo o que sou, e meus três irmãos, Igor, Lara e Moreno, são o meu tripé de sustentação. Cristóvão chegou como um poço de tranquilidade e trouxe junto mais um monte de família para compartilhar os almoços. Avós, tios, tias, primos, primas e meu adorador sobrinho também contribuíram com sua dose de carinho e loucura, sem a qual a vida não teria a menor graça.

Por fim, agradeço ao Fabiano. Se eu fosse enumerar todas as formas diferentes com que ele me ajudou a colocar um ponto final nesta dissertação, provavelmente precisaria escrever mais 100 páginas. Em um parágrafo, no entanto, posso dizer que, sem seu carinho, sua paciência e sua ajuda, eu não teria conseguido. Seu amor me deu ânimo para me levantar da cama todos os dias, os almoços (com destaque para o espaguete com camarão) me deram a energia necessária para continuar trabalhando, e suas leituras quase diárias de tudo o que eu escrevia me ajudaram a dormir tranquila ao final de cada dia.

A todos e todas, muito obrigada.

Perto de muita água, tudo é feliz.
João Guimarães Rosa

RESUMO

As chuvas escassas e mal distribuídas acarretam problemas sociais e econômicos para o semiárido. As políticas públicas ao longo dos anos estiveram direcionadas ao combate à seca e de modo geral foram ineficientes, não só por esse foco equivocado, mas também por práticas clientelistas. Num contexto de mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil, que se acentuam nas décadas de 1980 e 1990, surge uma rede de organizações sociais do semiárido, chamada Articulação do Semi-Árido (ASA). Essa rede propõe uma mudança na forma como é abordada a questão da seca, que passa do combate para a noção de convivência com o clima semiárido. A primeira grande proposta da ASA para o sertão é um programa de construção de um milhão de cisternas para captação de água de chuva na zona rural. Esse programa se propõe a promover a mobilização política da população rural do semiárido e o fortalecimento da sociedade civil com atuação na região, por meio da construção das cisternas. Este estudo analisa em que medida o programa tem conseguido promover a mobilização política de pessoas e grupos organizados no semiárido e contribuir para a construção de uma nova visão sobre a região, que possibilite a transformação das políticas públicas voltadas para o sertão. Foram analisados os documentos oficiais da ASA e do programa de cisternas, foram feitas entrevistas com atores-chave do programa e com famílias participantes em Serrinha (Bahia) e foi acompanhado um curso de capacitação de famílias em Irará (Bahia). A conclusão desta pesquisa é que a meta estabelecida pela ASA de transformar as relações políticas do semiárido por meio da participação popular até agora não foi cumprida, mas, por meio da garantia do acesso à água para a população difusa, a ASA conseguiu tornar a população rural menos vulnerável ao clima do semiárido e, portanto, menos suscetível a práticas clientelistas.

Palavras-chave: semiárido, cisternas, sociedade civil, P1MC, Articulação do Semi-Árido.

ABSTRACT

Low precipitation and uneven rainfall distribution cause economic and social distress in the Brazilian semi-arid. Historically, public policies have been aimed at fighting the droughts in this region. These policies have had poor outcomes, not only due to their inappropriate design and focus, but also because they have been plagued by clientelistic practices. Amidst an overall shift in state-society relations in Brazil, which gained momentum during the 1980s and 1990s, a network of grassroots organizations working in the semi-arid was created – the Articulação do Semi-Árido (ASA). This network proposes a new approach to dealing with the dry climate: shifting the emphasis of public policies from fighting droughts to learning how to survive and thrive within the semi-arid conditions. The first substantial proposal led by ASA in the region was a program aimed at building one million domestic rainfall catchment tanks in rural areas. Beyond the construction of catchment systems, the program expects to mobilize the rural population and to strengthen civil society in the semi-arid. This dissertation analyzes to what extent the program has accomplished its main objectives. In order to do that, the author conducted archival research, interviewed key informants involved with the program and did participatory observation in the Municipalities of Serrinha and Irará, in the state of Bahia. The overall conclusion is that the goal set by ASA, namely to change the political and social relations in the semi-arid, has not been accomplished so far. However, by means of providing poor families with access to clean water, the rural population becomes less vulnerable to the semi-arid climate and, therefore, less dependent on traditional clientelistic practices.

Key words: semi-arid, rainfall catchment tanks, civil society, P1MC, Articulação do Semi-Árido.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Proporção de crianças e adolescentes por características de domicílio

Figura 2: Nova delimitação do semiárido

Figura 3: Estrutura de gestão do P1MC

LISTA DE SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

ANA – Agência Nacional de Águas

AP1MC – Associação Programa Um Milhão de Cisternas

APAEB – Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira

ASA – Articulação do Semi-Árido Brasileiro

ASPTA-PB – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa da Paraíba

CCD – Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação

CGU – Controladoria Geral da União

CIND – Comitê de Negociação Intergovernamental

COP III – III Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação

CPF – Cadastro de Pessoa Física

DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EnconASA – Encontro Nacional da Articulação do Semi-Árido

Febraban – Federação Brasileira de Bancos

FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

GRH – Gestão de Recursos Hídricos

GT Cisternas – Grupo de Trabalho Cisternas

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

GTE – Grupo de Trabalho Estadual

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFOCS – Inspeção Federal de Obras Contra as Secas

IOCS – Inspeção de Obras Contra as Secas

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MOC – Movimento de Organização Comunitária

NIS – Número de Identificação Social

OCB – Organização Comunitária de Base
ONG – Organização não governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
P1+2 – Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Uma Terra e Duas Águas
P1MC – Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais
PAN – Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
Polonordeste – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RIOD – Rede Internacional de ONGs sobre Desertificação
RSA – Região Semiárida
SIGA – Sistema de Informação, Gestão e Auditoria
SOSE – Sociedade das Obras Sociais e Educativas da Diocese de Juazeiro
STR – Sindicato de Trabalhadores Rurais
Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU – Tribunal de Contas da União
UDN – União Democrática Nacional
UGM – Unidade Gestora Microrregional
Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE SIGLAS

INTRODUÇÃO	14
1. CONTEXTO DO SEMIÁRIDO E HISTÓRICO DE SECAS	21
1.1. O SEMIÁRIDO BRASILEIRO	22
1.2. AS SECAS E AS POLÍTICAS DE COMBATE.....	28
2. MARCO CONCEITUAL	40
2.1. MUDANÇAS RECENTES NAS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE.....	41
2.2. SOCIEDADE CIVIL	44
2.3. ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO	47
2.4. PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	49
2.5. CLIENTELISMO E VULNERABILIDADE	53
3. DA FORMAÇÃO DA ASA AO INÍCIO DO P1MC	56
3.1. A SOCIEDADE CIVIL NA CONVENÇÃO DA ONU DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO	56
3.2. O SURGIMENTO DA ASA	60
3.2.1. A DECLARAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO	62
3.3. O P1MC COMO CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO SEMIÁRIDO..	65
3.3.1. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO P1MC	66
3.3.2. OBJETIVOS E PRINCÍPIOS NORTEADORES.....	69
3.4. O MODELO DE GESTÃO DO P1MC	73
3.5. PARCERIA COM O GOVERNO FEDERAL E A FEBRABAN	76
3.5.1. AP1MC E GOVERNO: RELAÇÃO DURADOURA E ATRIBULADA.....	76
3.5.2. FEBRABAN: ALTO NÍVEL DE EXIGÊNCIA.....	79
4. DESAFIOS AO P1MC E IMPACTOS SOBRE A SOCIEDADE CIVIL	82
4.1. EVOLUÇÃO DAS PARCERIAS COM FEBRABAN E MDS	84
4.1.1. FEBRABAN: EM DIREÇÃO À INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA DA AP1MC	84
4.1.2. GOVERNO FEDERAL: RUMO À INDEPENDÊNCIA DO MDS.....	86
4.2. O P1MC E A SOCIEDADE CIVIL DO SEMIÁRIDO	96
4.2.1. EFEITOS DO P1MC SOBRE AS UGMS	97
4.2.2. OS EFEITOS DO P1MC SOBRE AS ORGANIZAÇÕES DE BASE	100
4.2.3. OS EFEITOS DO P1MC NA ESTRUTURA DA ASA.....	103
5. O P1MC EM VERTENTE E PARAMIRIM	109
5.1. MULHERES NA CASA DE FARINHA DE VERTENTE.....	111
5.2. O CURSO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS EM IRARÁ.....	119
5.3. LIMITES E AVANÇOS DO P1MC JUNTO ÀS COMUNIDADES.....	126
CONCLUSÃO	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135

INTRODUÇÃO

O semiárido brasileiro tem como uma de suas características mais marcantes a irregularidade climática, que ocasiona longos períodos de seca. As chuvas escassas e mal distribuídas acarretam problemas sociais e econômicos para a região. O semiárido tem alguns dos piores indicadores sociais do Brasil, e os investimentos governamentais até hoje não chegaram perto de reverter essa situação.

As políticas de combate à seca implementadas pelos governos, tanto federais quanto estaduais e municipais, estiveram por muito tempo centradas em grandes obras hídricas, como a construção de açudes, e em alguns projetos de irrigação. Esses projetos, no entanto, não são capazes de alcançar a população difusa. Pelo lado social, a intervenção governamental em épocas de seca teve a característica de paliativo, mais do que de solução: nos episódios de maior flagelo, frentes de trabalho eram organizadas, de forma a manter as pessoas na região e, eventualmente, construir alguma infraestrutura. Os habitantes do semiárido sofrem com a falta de água e, em momentos de seca extrema, precisam recorrer a relações clientelistas para ter acesso ao recurso.

Na década de 1990, são iniciadas no semiárido discussões sobre novas formas de lidar com o problema da seca. Os debates giravam em torno da busca por alternativas que possibilitassem a convivência com as adversidades climáticas da região, por meio do aproveitamento das potencialidades socioculturais e ambientais do semiárido. Nesse contexto, um grupo de organizações da sociedade civil se une em torno da Articulação do Semi-Árido Brasileiro (ASA), que pretende ser um espaço de articulação política da sociedade civil do sertão¹, para promover a convivência sustentável e solidária com o semiárido e seu clima.

O Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais, mais conhecido como P1MC, foi concebido por esse conjunto de organizações da sociedade civil, com o intuito de incidir de forma positiva sobre a situação política do semiárido, fortemente marcada pelo clientelismo, por meio da garantia do acesso à água para as populações rurais. O Programa pretende contribuir para um processo educativo em direção à convivência com o semiárido, desenvolvido pela sociedade civil, de modo a promover uma transformação social na região. É executado em parceria

¹ Neste trabalho, o termo *sertão* é utilizado como sinônimo de *semiárido*. A palavra semiárido é utilizada de acordo com a reforma ortográfica, sem o hífen, com exceção de nomes próprios, que são grafados de acordo com o original.

com o governo federal, que, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), financia a maior parte das ações. Outra fonte importante de financiamento é a Federação Brasileira de Bancos (Febraban).

Este trabalho tem como objetivo analisar em que medida o Programa Um Milhão de Cisternas tem conseguido promover a mobilização política de pessoas e grupos organizados no semiárido e contribuir para a construção de uma nova visão sobre a região, que possibilite a transformação das políticas públicas voltadas para o sertão. A pesquisa foi realizada a partir da hipótese de que o P1MC abre espaço para uma transformação na forma como as políticas públicas abordam a questão da seca e são executadas no semiárido, uma vez que promove o envolvimento da população local, o fortalecimento da sociedade civil organizada e contribui para diminuir a dependência dos sertanejos com relação ao poder público, aspecto-chave para a manutenção de práticas políticas clientelistas.

Para verificar essa hipótese, os resultados do Programa serão analisados a partir de três pontos de vista distintos. O primeiro é a relação do P1MC e da ASA com os principais financiadores do Programa e os impactos dessa relação sobre o projeto e a atuação da ASA. O segundo ponto de vista é o das organizações da sociedade civil do semiárido. São discutidos os efeitos da execução do P1MC sobre as organizações que estão direta ou indiretamente envolvidas com o Programa. E o terceiro é o das famílias que participam do Programa. A partir desse ponto de vista, são analisados os impactos do P1MC sobre a vida cotidiana das famílias rurais do sertão. Para essas análises, foram realizadas entrevistas com atores-chave do P1MC e com famílias participantes.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos. O capítulo 1 apresenta o contexto em que a ASA pretende incidir por meio do P1MC. A primeira seção discute e analisa dados secundários que situam o semiárido no panorama socioeconômico brasileiro. São discutidas algumas características da organização política e social do sertão, que chamam a atenção para a profunda desigualdade que marca a região. Os dados apresentados apontam para a significativa diferença entre os indicadores socioeconômicos da região semiárida, especialmente da área rural, e os indicadores de outras regiões do País. As crianças estão em situação pior, a renda é menor e o acesso à água é um problema para a maioria das residências do sertão.

A segunda seção apresenta um breve histórico das políticas de combate à seca implementadas pelos governos federal e estaduais, com foco prioritário no século XX. O

objetivo é demonstrar que as respostas governamentais às secas, de modo geral, seguiram um padrão: os investimentos estavam restritos a ações emergenciais, não seguiam um planejamento de longo prazo, e as poucas ações preventivas se resumiam a grandes obras hídricas, como construção de açudes. Esse padrão não representava um caminho para viabilizar a vida da população rural do sertão, que continua sofrendo com os efeitos dos longos períodos de estiagem. Conhecer essa história é importante para que se possa avaliar o caráter inovador da proposta da ASA com o P1MC.

Além de propor uma mudança de visão sobre o semiárido e sobre as formas de lidar com o clima, que passa do combate à seca para a convivência com o semiárido, a ASA, por meio do P1MC, propõe caminhos para promover essa mudança. Esses caminhos passam pela mobilização política da população do semiárido, pelo fortalecimento da sociedade civil local e pela participação dos habitantes da região nas tomadas de decisão sobre políticas que afetam suas vidas. Para discutir essas propostas e analisar os resultados obtidos pela ASA depois de cinco anos de implementação do Programa, o capítulo 2 apresenta um marco conceitual básico.

Como o P1MC é realizado com base em forte interação entre sociedade civil e Estado, no marco conceitual é traçado um resumo do processo de transformação da relação entre Estado e sociedade que ocorreu nas décadas de 1980 e 1990 no Brasil. Em seguida, para dar conta das peculiaridades da estrutura da ASA, que é formada por cerca de 800 entidades da sociedade civil, o capítulo delimita o que se quer dizer, neste trabalho, quando se fala em sociedade civil. Além dessa delimitação, apresenta uma distinção entre os termos sociedade civil, movimentos sociais e organizações não governamentais, sobre os quais é comum que haja confusão.

Para discutir os resultados obtidos pela ASA até então, no marco conceitual é feita uma discussão conceitual sobre as organizações não governamentais e seu papel como promotoras do desenvolvimento. Esse debate está centrado em dois tipos de impacto que a atuação das ONGs pode ter, apontados pelos estudiosos do tema. Por um lado, as iniciativas dessas entidades podem servir apenas como ferramenta para intervenções planejadas, especialmente nos países pobres, sem tocar nas estruturas de poder que causam as desigualdades que as ONGs supostamente pretendem alterar. Por outro lado, as ONGs podem representar alternativas ao desenvolvimento, ou seja, podem propor intervenções políticas, que alteram as estruturas de poder e provocam transformações efetivas nas vidas das pessoas. Essa discussão é indispensável para que se possa

questionar se a ASA consegue ou não cumprir seu objetivo de transformar as estruturas de poder do semiárido por meio do P1MC.

Como dito anteriormente, a participação das pessoas na vida política da região é vista pela ASA como um dos caminhos para que se alcance essa transformação nas estruturas de poder. A participação está presente, inclusive, na metodologia de implementação do P1MC e, de acordo com os membros da ASA, é o que garante o sucesso do projeto. O marco conceitual deste trabalho apresenta, então, um breve resumo dos debates teóricos sobre a participação, com algumas das principais críticas sobre as abordagens participativas e suas potencialidades como promotoras de intervenções de baixo para cima. O objetivo, com isso, é discutir se as abordagens participativas podem de fato possibilitar que as populações locais influenciem as políticas públicas direcionadas a elas.

Por fim, para situar essas discussões no contexto social e político do semiárido, dois outros temas são discutidos no marco conceitual. O primeiro é o clientelismo, que está fortemente presente nas relações políticas da região, especialmente relacionado ao tema do acesso à água. O segundo conceito discutido é o de vulnerabilidade, entendida como a habilidade de adaptação de indivíduos, grupos ou comunidades a desafios externos ao seu bem-estar ou meio de vida. No caso do semiárido, a vulnerabilidade está fortemente vinculada à disponibilidade de água e é um fator-chave para a perpetuação das relações de clientelismo da região.

O capítulo 3 apresenta o contexto e o processo de formação da Articulação do Semi-Árido, além do processo de elaboração e negociação do Programa Um Milhão de Cisternas. A articulação das organizações que mais tarde integrariam a ASA começa a tomar corpo com a mobilização para a participação da sociedade civil na Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, num contexto de discussão de alternativas para a promoção da convivência com o semiárido. A Articulação de fato toma corpo durante o Fórum Paralelo da Sociedade Civil na COP III da Convenção, realizada em Recife em 1999.

São apresentados nesse capítulo os princípios e propostas que norteiam a atuação da ASA no sertão, reunidos na Declaração do Semi-Árido, documento que deve ser assinado por todas as organizações da sociedade civil que queiram integrar a Articulação. Em seguida, o capítulo traz uma análise sobre o processo de elaboração do projeto do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais. Essa análise é relevante, porque o processo de negociação do projeto estabeleceu um objetivo comum para todas as organizações integrantes da ASA e

foi o grande responsável pela consolidação da Articulação. Já durante a elaboração do projeto, a ASA começou a colocar em prática o princípio da participação, e todos os pontos do projeto foram discutidos e aprovados por mais de 600 organizações, num processo do qual fizeram parte cerca de 2 mil pessoas.

Ainda no capítulo 3, são apresentados os objetivos e princípios do P1MC e o modelo de gestão do Programa, que está centrado na participação de todos os atores envolvidos, na transparência da administração e na prestação de contas para as entidades integrantes da ASA sobre a execução do projeto. Em seguida, são apresentadas as duas principais parcerias do P1MC, com o MDS e a Febraban, com foco nas negociações que viabilizaram essas parcerias. Para a elaboração desse capítulo, foram feitas entrevistas com membros da ASA, do MDS e com o responsável pela gestão da parceria do P1MC com a Febraban. Foram utilizados ainda os documentos oficiais da ASA e do P1MC.

O capítulo 4 está centrado na discussão sobre os resultados do P1MC. São apresentados as principais realizações do projeto, como a quantidade de cisternas construídas, e os impactos da execução do projeto sobre as organizações da sociedade civil do semiárido que estão direta ou indiretamente envolvidas com o Programa. Esses impactos foram levantados por meio de entrevistas com atores-chave do projeto, como membros da ASA e da AP1MC, coordenadores de Unidades Gestoras Microrregionais e gestores do MDS, e são discutidos, nesse capítulo, a partir de duas perspectivas distintas.

A primeira perspectiva aborda o âmbito federal e foca as parcerias do P1MC com a Febraban e o MDS. O estabelecimento dessas parcerias possibilitou que o P1MC alcançasse grande escala, mas teve impactos sobre a execução do P1MC e até mesmo sobre a atuação política da ASA. A parceria do Ministério com a ASA, mais especificamente, apesar dos bons resultados obtidos, foi palco para disputas com relação aos recursos, aos mecanismos de controle e fiscalização, às exigências do governo para a prestação de contas, às restrições do governo quanto ao uso dos recursos repassados, ao uso de fundos rotativos para a construção de cisternas e às pressões dos governos estaduais e municipais para acessarem os recursos que o MDS está repassando diretamente à ASA.

A segunda perspectiva refere-se aos impactos da execução do P1MC sobre as organizações da sociedade civil do sertão, mais especificamente aquelas que participam diretamente da gestão do P1MC. O fortalecimento das organizações da sociedade civil da região é um dos objetivos da ASA, e os impactos do Programa são discutidos em três instâncias distintas.

A primeira instância corresponde às organizações da sociedade civil diretamente envolvidas na execução do Programa, que são as UGMs. A segunda refere-se às organizações da sociedade civil de atuação municipal ou comunitária que são parceiras das UGMs na execução local do P1MC. A terceira instância diz respeito à Articulação do Semi-Árido e às organizações vinculadas a ela. Os recursos do P1MC viabilizam boa parte das ações de mobilização da ASA, mas a dependência com relação a esses recursos pode trazer efeitos negativos sobre a atuação política da Articulação. Esses efeitos do P1MC sobre a sociedade civil organizada do sertão são discutidos com o apoio do marco conceitual apresentado no capítulo 2, especialmente as discussões sobre a atuação das ONGs, seus potenciais e limitações.

O capítulo 5 traz uma terceira perspectiva de análise sobre os resultados do P1MC, que abrange os impactos sobre a vida das famílias que constroem cisternas com o apoio do Programa. Foi feita uma pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas com famílias que já construíram suas cisternas e famílias que estavam em vias de construir as suas. As entrevistas foram realizadas em dois municípios no sertão baiano, Serrinha e Irará, ambos próximos a Feira de Santana, que estão no raio de ação da UGM Movimento de Organização Comunitária. As rotinas e procedimentos de execução do P1MC foram acompanhados durante uma semana, para observar o trabalho da UGM.

Durante essa semana, foram entrevistados técnicos do Programa que trabalhavam na UGM, na Comissão Municipal de Serrinha e na Comissão Microrregional. Em Serrinha, foram entrevistadas seis mulheres que possuíam cisternas e que deram depoimentos sobre como era sua rotina antes da cisterna e o que mudou depois do P1MC. Em Irará, foi acompanhado um curso de gestão em recursos hídricos (GRH) para pessoas que estavam prestes a construir suas cisternas na comunidade de Paramirim, durante o qual foram coletados depoimentos das famílias sobre as dificuldades ligadas ao acesso à água e sobre suas expectativas com relação ao Programa.

O curso em gestão de recursos hídricos de Irará foi uma rica oportunidade para verificar em campo os procedimentos de execução do Programa – desde procedimentos legais e fiscais, até as atividades com as famílias, passando pela relação com o Sindicato de Trabalhadores Rurais e com as associações comunitárias. Essa experiência, juntamente com as entrevistas com as famílias de Serrinha e com os técnicos do P1MC, possibilitou que fosse feita uma contraposição das observações de campo com as informações coletadas nas entrevistas com os gestores do P1MC e nos documentos oficiais do projeto.

A conclusão desta pesquisa é que a ambiciosa meta estabelecida pela ASA de transformar as relações políticas do semiárido por meio da participação popular até agora não foi cumprida. No entanto, é essa ambição que tem conseguido mobilizar as cerca de 800 entidades aglutinadas em torno da ASA. Mesmo sem promover o envolvimento direto dos habitantes do semiárido na vida política da região, a ASA conseguiu iniciar um processo de mudança na dinâmica política da região, por meio da garantia do acesso à água para a população difusa.

O P1MC demonstrou que são viáveis as soluções em grande escala voltadas para essa população difusa. Até então, esse tipo de abordagem era encarada como pontual e insignificante, e os investimentos estavam centrados em grandes obras hídricas. A construção das cisternas desvia desse modelo de grandes empreendimentos e contribui para diminuir a vulnerabilidade das populações locais e sua dependência com relação ao poder público e, mais especificamente, aos intermediários de serviços públicos. O P1MC abriu, ainda, espaço para que as organizações da sociedade civil do semiárido influenciassem as políticas públicas voltadas para a região. Começou um processo de mobilização popular, que ainda não apresentou resultados concretos. Esses impactos e resultados somados podem vir a ser o início de uma transformação na dinâmica política da região, com base nas famílias do semiárido.

1. CONTEXTO DO SEMIÁRIDO E HISTÓRICO DE SECAS

Este capítulo apresenta um breve panorama da Região Nordeste, com foco no semiárido. A intenção é expor o contexto em que a Articulação do Semi-Árido (ASA) pretende incidir por meio do Programa Um Milhão de Cisternas.

Na primeira seção, são apresentados alguns dados que ajudam a situar o semiárido no contexto socioeconômico brasileiro e a delinear o cenário em que o P1MC pretende incidir. São discutidas algumas características da organização política e social do sertão e de suas relações com o poder público local, estadual e federal, que servem como apoio para a compreensão da profunda desigualdade que marca a região. Os dados apresentados apontam para a significativa diferença entre os indicadores socioeconômicos da região semiárida, especialmente da área rural, e os indicadores de outras regiões do País. As crianças estão em situação pior, a renda é menor e o acesso à água é um problema para a maioria das residências do sertão.

Devido a essa situação de desigualdade e à percepção de que o semiárido é uma região problema para o País, diversas políticas foram propostas e colocadas em prática na região. Como os problemas persistem, inclusive a falta de água para centenas de milhares de famílias, é simples concluir que essas políticas, em sua maioria, foram inócuas. Para entender as causas dessa ineficácia, a segunda seção traz um levantamento histórico sobre as secas que ocorreram na região e sobre as políticas públicas propostas para resolver o problema, com foco prioritário no século XX.

Essa seção usa como referência básica o livro do historiador Marco Antônio Villa (2001), *Vida e morte no sertão – História das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX*, em que o autor faz uma descrição minuciosa das respostas governamentais ao fenômeno da seca. A escolha dessa referência deve-se ao fato de que a seca é um tema exaustivamente estudado e narrado, e, portanto, há uma diversa gama de autores, desde Euclides da Cunha até Celso Furtado, que poderiam ser utilizados como referência. No entanto, o objetivo deste trabalho não é fazer um longo estudo sobre a seca no Nordeste, mas apenas apresentar um resumo dos principais fatos que marcaram a história do Nordeste e das secas na região durante o século XX, o que é justamente a proposta do livro de Villa. Essa história é ilustrativa de como a Região Nordeste foi vista e tratada pelo restante do País e por seus próprios cidadãos – especialmente os detentores de poder político e econômico.

Nessa seção, não há a intenção de narrar todos os fatos com detalhes ou apresentar os debates teóricos sobre a seca, mas apenas traçar um panorama do tratamento dado ao tema pelos sucessivos governos brasileiros e pelos políticos nordestinos, como forma de ilustrar o caráter inovador da proposta da ASA com o P1MC.

1.1. O SEMIÁRIDO BRASILEIRO

Duas características marcam decisivamente a vida dos habitantes da Região Nordeste. A primeira é a ocorrência de longos períodos de seca, devido a uma forte irregularidade climática (AB'SÁBER, 2003). Somente no século XX, houve sete grandes secas, nos anos de 1915, 1931, 1951-1953, 1958, 1970, 1979-1983 e 1992-1993. As consequências são desastrosas: perda da produção agropecuária, fome, mortes, migração de milhares de pessoas. A tendência é que essa situação se agrave, uma vez que, segundo o Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), a região é uma das mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas e à desertificação (SCHNEIDER & SARUKHAN, 2002).

A segunda característica, não menos marcante, é o clientelismo que marca as relações políticas e sociais na região. Bursztyn (1984) afirma que os senhores de terras nordestinos detêm o poder político da região, graças a suas relações clientelistas com o poder central, que resistiram ao período colonial, ao Império e à República, até os dias de hoje. Essas relações são significativamente determinantes para as políticas governamentais, que reforçam a concentração do poder econômico e político nas mãos dos grandes proprietários rurais. Esse arranjo de forças perdura desde os tempos do Brasil Colônia. Com a República e o conseqüente fortalecimento do poder público, o “coronelismo” emerge como a expressão dessas relações clientelistas, caracterizadas por um compromisso entre o poder privado decadente e o poder público, que passam a ser interdependentes, especialmente a partir da universalização do voto (LEAL, 1997).

O problema da falta d'água no Nordeste tem atraído a atenção de políticos, governos e estudiosos desde os tempos do Brasil Colônia. A grande seca de 1877 a 1879, que matou cerca de 5% da população brasileira, acabou transformando o Nordeste em uma região-problema aos olhos do governo central, e essa visão perdura até hoje (VILLA, 2001). Com o início das obras para a transposição do Rio São Francisco, a busca por soluções para o problema das secas volta com força para a agenda pública do País, devido especialmente à crescente polêmica em torno do tema, que tem colocado os governos estaduais e federal e diversos setores da sociedade civil na arena da disputa política.

As discussões em torno da transposição do São Francisco e de outros grandes projetos de promoção do desenvolvimento da Região Nordeste esbarram em dois grandes temas: o debate sobre quais são as prioridades para a região e a participação da sociedade civil no processo decisório. Esses dois grandes temas acabam sendo emoldurados pela tradição clientelista da região, que pauta a relação entre o poder local e o poder central e é fator determinante para a definição das políticas governamentais (BURSZTYN, 1984). O clientelismo não é uma exclusividade do Nordeste, uma vez que costuma se dar entre o governo ou políticos e setores pobres e vulneráveis da população (CARVALHO, 1997), mas certamente as práticas clientelistas em torno do acesso à água são uma peculiaridade das relações políticas da região.

Ainda de acordo com BursztyN (1984), as políticas oficiais relativas à seca no Nordeste podem ser divididas em dois grupos. O primeiro refere-se às políticas implantadas para remediar os efeitos da seca, depois que o fenômeno já se manifestou. O segundo, mais recente, diz respeito a políticas que visam à criação de uma estrutura que permita que as populações do semiárido não percam todas as alternativas de sobrevivência no campo cada vez que a chuva não vem. No entanto, de acordo com o autor, essas políticas, mesmo as do segundo grupo, historicamente voltavam-se prioritariamente para os grandes e médios proprietários de terra da região.

Essa combinação de fatores – adversidades climáticas e políticas clientelistas – traz consequências perversas no campo ambiental e no social. O uso inadequado do solo da região (que em grande medida vem sendo estimulado por grandes programas de incentivo a empreendimentos agropecuários, que beneficiam os grandes proprietários de terras) tem provocado processos de desertificação, identificados como tal desde a década de 1970, que pioram ainda mais as condições de vida da população local (LIMA, 2005).

Por outro lado, de acordo com a nova delimitação da área semiárida do Brasil (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2008?]), atualmente quase 21 milhões de brasileiros vivem na região, com os piores indicadores socioeconômicos do País. Dados do Censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especialmente tabulados para o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), apontam que vivem 13 milhões de crianças e adolescentes no semiárido, dos quais 75% vivem em famílias com renda *per capita* menor que meio salário mínimo, e 42% não têm acesso a poço, nascente ou rede geral de água. Cerca de 95% dos municípios têm taxa de mortalidade infantil superior à média nacional e 36,3% das crianças de 7 a 14 anos são analfabetas (GOMES FILHO, 2003).

De 1970 a 2000, a população do semiárido cresceu 75%, passando de 11 milhões para cerca de 19 milhões de pessoas. A partir da década de 1990, a região apresenta uma tendência à urbanização, uma vez que a taxa de crescimento da população rural do semiárido é menor do que a média do Brasil, enquanto a taxa de crescimento da população urbana tem médias maiores do que as brasileiras. Dos 20.858.264 pessoas que vivem na região, 11.747.381 vivem em áreas urbanas, enquanto 9.085.266 vivem em áreas rurais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2008?]).

O Brasil é um dos países com maior índice de concentração de renda do mundo e com índice ainda maior de concentração fundiária. Em 1995, o índice de Gini para concentração de terras era de 0,856, enquanto o mesmo índice relacionado à concentração de renda familiar era de 0,589 (GASQUES & CONCEIÇÃO, 2000). De lá para cá, a evolução na estrutura fundiária apresenta tendência à diminuição da concentração de terras, mas com diferenças muito pouco perceptíveis. De acordo com dados do Censo Agropecuário de 2006 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007), na década entre 1996 e 2006 houve aumento de 7,1% no número de estabelecimentos rurais. O aumento é pouco significativo, especialmente se compararmos com os dados de 1996, em relação aos números de 1986, quando houve uma queda de 16,24% no número de estabelecimentos (GASQUES & CONCEIÇÃO, 2000).

No Nordeste e, mais especificamente, no semiárido, a situação é especialmente grave. O número de estabelecimentos rurais caiu 17,44% de 1986 para 1996 (GASQUES & CONCEIÇÃO, 2000). De acordo com o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação – PAN, mesmo os agricultores familiares da região que possuem terra não têm à sua disposição áreas suficientes para garantir sua subsistência, e a maioria das terras destinadas à reforma agrária está localizada em áreas com solos de baixa fertilidade e afastadas dos mercados. Como agravante, as escassas fontes de água costumam estar localizadas em terras de grandes proprietários, fora do alcance dos pequenos proprietários (LIMA, 2005).

Os dados sobre educação no semiárido ajudam a compor o quadro social da região. De acordo com dados do Censo 2000 do IBGE, 350 mil crianças e adolescentes entre 10 e 14 anos não frequentam a escola no semiárido brasileiro. Com relação à faixa etária de 7 a 14 anos, 23,8% das crianças brasileiras que não frequentam a escola no Brasil vivem no semiárido. Para essa faixa etária, no semiárido há quase o dobro de crianças não

alfabetizadas e quase o dobro de crianças trabalhando, em comparação com os dados nacionais (GOMES FILHO, 2003).

As diferenças entre os dados socioeconômicos brasileiros e do semiárido também podem ser percebidas por meio da estrutura dos domicílios. A Figura 1 traz informações sobre o acesso à água, tratamento de esgoto, geladeira, telefone e computador. Indica a proporção de crianças e adolescentes para cada característica de domicílio.

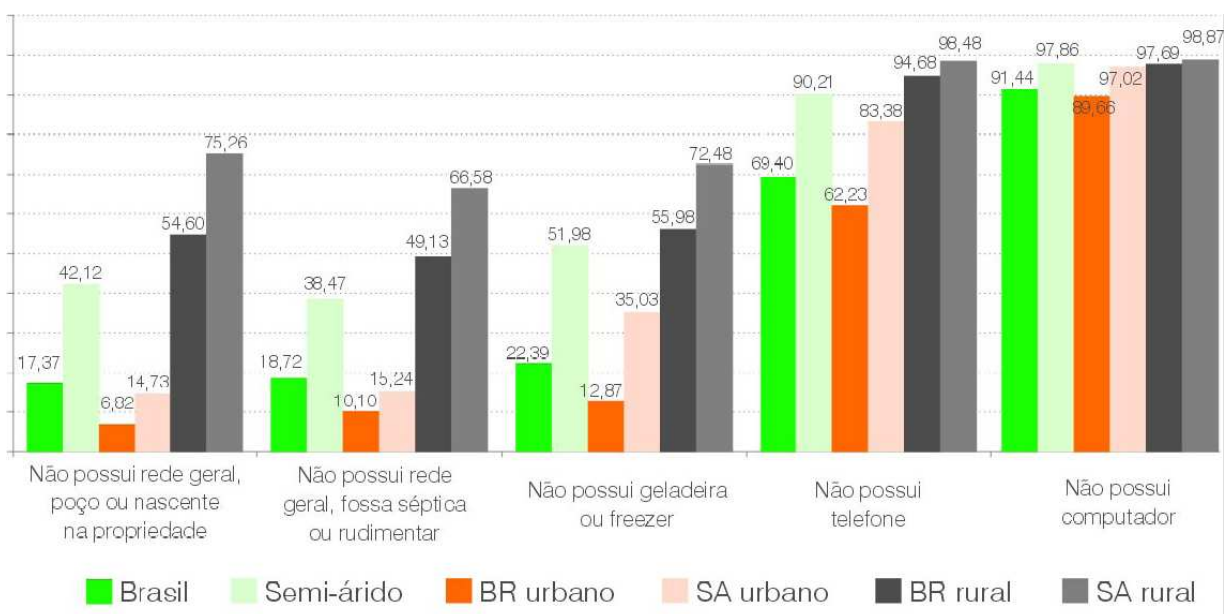


Figura 1: Proporção de crianças e adolescentes por características de domicílio

Fonte: Crianças e adolescentes no Semi-árido Brasileiro 2003, Unicef. Dados: Censo 2000, IBGE, tabulação especial para o Unicef.

Como pode-se notar, as crianças e os adolescentes do semiárido vivem em condições bastante diferentes das demais crianças brasileiras. E os dados indicam uma situação pior nas residências das zonas rurais do semiárido.

Até meados da década de 1970, as terras do semiárido foram cultivadas com o consórcio gado-algodão-lavouras alimentares. Durante quase dois séculos, essas atividades agrícolas foram complementadas por exploração de recursos minerais, especialmente no Rio Grande do Norte, Paraíba e Bahia. Com os fortes impactos da seca de 1979 a 1983 e a praga do bicudo no algodão, esse sistema produtivo, que era a principal fonte de trabalho e renda dos habitantes do semiárido, foi desagregado (LIMA, 2005).

O histórico de secas desencadeou um processo de reconhecimento oficial de áreas de ocorrência de secas. A primeira delimitação é de 1936, feita pelo governo federal para

orientar as políticas de atendimento às populações dessas áreas. Essa área delimitada ficou conhecida como o Polígono das Secas, que compreendia uma superfície de 672.281 km². Esse polígono foi considerado a área oficial de ocorrência de secas no Nordeste até 1989, quando uma nova delimitação foi realizada e a área foi ampliada para 1.085.187 km² (LIMA, 2005).

Atualmente, a figura do Polígono das Secas foi substituída pela Região Semiárida (RSA) do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, que passou a corresponder à área oficial de ocorrência de secas no Nordeste. Por definição, integram essa área os municípios com precipitação média anual inferior a 800 mm, índice de aridez de até 0,5, calculado a partir de dados sobre precipitação e evapotranspiração de 1961 a 1990, e risco de ocorrência de seca de até 60%, calculado com base nos dados de 1970 a 1990 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2008?]). Essa área abrange 1.133 municípios, com 982.563 km² no total, como demonstrado na Figura 2, a seguir:



Figura 2: Nova delimitação do semiárido

Fonte: Ministério da Integração Nacional, [2008?]

A delimitação da área suscetível à ocorrência de secas não significa, no entanto, que os governos federal ou estaduais tenham tomado providências para buscar soluções

permanentes para o problema. Além de respostas insuficientes à seca e de um planejamento incipiente e ineficiente, os governos investiram em soluções paliativas, que contribuíram para a perpetuação da relação de dependência das populações rurais com as elites políticas do sertão.

1.2. AS SECAS E AS POLÍTICAS DE COMBATE

O fator crítico para a sobrevivência do sertanejo não é a baixa precipitação ou a intermitência dos rios no Nordeste, mas a irregularidade climática periódica (AB'SÁBER, 2003). Ao longo da história, no entanto, não foi apenas o meio físico que dificultou a vida no sertão. Um histórico de negligência combinada a políticas públicas executadas sem planejamento contribuiu para tornar ainda mais árduo o dia-a-dia dos habitantes da região, especialmente em períodos de seca. Essas políticas foram pautadas, em grande medida, pela noção de combate à seca, o que explica, em parte, a grande quantidade de açudes construídos. Mais tarde essa noção começa a ser substituída pela ideia de promoção da convivência com o clima semiárido, mas muitas décadas decorreram até que essa transformação ocorresse, com graves consequências para a população local.

Como costuma acontecer em outras áreas semiáridas do mundo, o sertão nordestino enfrenta uma sequência extremamente irregular de anos de ritmo climático habitual intercalados por trágicos anos de secas prolongadas (AB'SÁBER, 2003). Existem referências sobre graves secas já nos séculos XVI, ocorrida no ano de 1583, e XVII, ocorridas nos anos de 1603, 1614, 1645 e 1692 (AB'SÁBER, 2003). Villa (2000) acrescenta mais duas datas às de Ab'Sáber: 1605 a 1607 e 1652.

No século seguinte, há registro de sete grandes secas, que tiveram consequências mais graves para a região, que já tinha uma população maior e extremamente dependente da pecuária. A última seca do período durou de 1791 a 1793, e o governo colonial esboçou uma tentativa de controle da ocupação do solo, com a designação de um juiz conservador de matas. A retirada indiscriminada da vegetação natural agravava os efeitos dos períodos de estiagem. No entanto, a atenção dada pelo governo colonial à região, que não tinha grande importância econômica, resumiu-se a isso e nenhuma ação concreta foi levada a cabo (VILLA, 2000).

Durante o século XIX, após a independência do Brasil, a questão da seca começa a aparecer com mais força na cena política do País, principalmente por meio dos apelos feitos

pelos governos locais ao governo central por ajuda emergencial para os flagelados. As respostas de D. Pedro I não estiveram à altura do tamanho do problema nem tiveram a agilidade necessária para de fato oferecer conforto às populações atingidas. A única ação emergencial do imperador foi enviar alimentos para a região, além de iniciar a construção do açude de Quixadá. Foi somente no período regencial, de 1831 a 1840, que o governo aprovou envio de verbas – e não apenas de alimentos – para apoiar os governos locais no enfrentamento das consequências de secas. Começaram as construções de açudes e escavações de poços (VILLA, 2000).

O debate em torno do combate à seca ganha destaque, e soluções diversas são propostas, como a preservação e recuperação de matas. No entanto, parte dos esforços do governo esteve voltada a uma solução inusitada: a importação de camelos e dromedários da África. Obviamente, o intento passou longe de trazer qualquer alívio para as populações do sertão, mas consumiu grande quantidade de recursos públicos, inclusive com o pagamento de salários. Foi também no século XIX que a proposta de transpor as águas do rio São Francisco para o rio Jaguaribe ganhou força. Um engenheiro chegou a ser contratado para fazer os estudos necessários à consecução da obra, que prometia ser a solução definitiva para as secas, especialmente nos estados do Piauí, Ceará e Pernambuco (VILLA, 2000).

A maior seca do século XIX foi a que durou de 1877 a 1879 e matou cerca de 5% da população brasileira. Foi quando a situação do Nordeste realmente chamou a atenção do sul do País, já com a imagem de “região problema”. Com a intensa migração das populações rurais para as cidades, as prefeituras viram-se obrigadas a adotar medidas emergenciais. Os migrantes foram temporariamente empregados em obras públicas, como forma de manterem-se ocupados e minimamente remunerados. Pequenos e médios proprietários também foram atingidos e muitos abandonaram suas terras em direção às maiores cidades do sertão. Para se ter uma idéia do impacto da seca, Villa destaca (2000, p. 49): “Em poucas semanas já eram mais de 50 mil retirantes em Fortaleza, além de outros milhares em outras cidades da província”.

No Rio Grande do Norte, a situação não era diferente, e o próprio presidente da província, José Nicolau Tolentino de Carvalho, recomendou às populações do sertão que procurassem abrigo no litoral e reconheceu que nada além disso poderia ser feito. A aglomeração intensa de pessoas em algumas poucas cidades acabou provocando o aparecimento de epidemias. Em vez de pressionar a Corte para obter ajuda, Carvalho preferiu traçar um quadro melhorado e afirmou que chuvas começavam a cair, onde nenhuma gota de água se via em realidade. A mesma situação de descaso por parte dos

governos locais se repetia em praticamente todas as províncias, e a população podia contar apenas com ajudas pontuais e, em alguns locais, com as obras emergenciais (VILLA, 2000).

Nesse período começa a se delinear de forma mais clara em vários pontos do sertão como seria tratada a questão da seca dali por diante. Intensa migração, primeiro em direção às cidades grandes do Nordeste, depois em direção a outras regiões do País, fome, epidemias e falta de planejamento em todas as ações, inclusive nas obras, passaram a constituir a praxe durante os períodos de seca. A borracha na Amazônia começa a atrair os retirantes para aquela região. As obras emergenciais incluíam açudes, cadeias, igrejas, pontes. Como agravante, nenhuma ação preventiva era tomada nos períodos de chuva.

Ao contrário do que se poderia esperar, algumas pessoas começaram a enxergar no flagelo uma oportunidade para ampliar cada vez mais suas fortunas pessoais e a distância entre ricos e pobres. Segundo Villa (2000), os proprietários de canaviais de Pernambuco lucraram com a chegada dos milhares de retirantes ao litoral. Eles aceitaram trabalhar por salários ínfimos, enquanto os donos de engenhos vendiam a preços altos seus escravos para os cafeicultores do sul, que buscavam mão-de-obra para dar conta da safra recorde de 1877.

Assim como os canavieiros, os seringalistas do Norte lucraram muito com a migração ocasionada pelas secas. Para atender à demanda crescente por borracha no final do século XIX, eles se valeram da mão-de-obra barata dos milhares de nordestinos que foram rumo à Amazônia para fugir do estio. O período de migração Nordeste-Norte não durou muito, já que após 1910 houve um declínio na produção nacional de borracha, devido à forte concorrência dos seringais da Ásia (TONI, no prelo). Muitos migrantes chegaram a retornar para suas terras natais. A população do Acre chegou a diminuir 14% entre 1920 e 1940 (SCHMINK & WOOD, 2004, *apud* TONI, no prelo). Mas poucos anos depois, durante a II Guerra Mundial, a demanda por borracha voltou a crescer e, junto com ela, a migração de nordestinos para a Região Norte. Nesse segundo período, cerca de 55 mil pessoas, que ficaram conhecidas como *soldados da borracha*, voltaram a migrar do sertão para a Amazônia (NEGREIROS, 2000).

Estima-se que o número de mortos na seca de 1877-1879 tenha chegado a 500 mil. Além das perdas econômicas e humanas óbvias, a seca acarretou a desestruturação do aparelho estatal nas províncias afetadas, com efeitos graves sobre a forma como a administração pública era feita localmente. Em vez de solicitarem apoio da Corte para a reconstrução da região, os políticos locais estavam cada vez mais empenhados em garantir

a manutenção de seus privilégios, especialmente por meio do fortalecimento da economia açucareira (VILLA, 2000).

Em 1889 a República foi proclamada no Brasil e foi instituído o regime federalista. Com a independência dos estados, as oligarquias nordestinas se consolidaram e estabeleceram constituições estaduais voltadas exclusivamente para a manutenção de seus privilégios e a perpetuação de seu poder (VILLA, 2000).

É no período da chamada Primeira República que o termo “coronelismo” passa a ser usado para designar uma peculiaridade da política no interior do País: um sistema político “dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido” (LEAL, 1997, p. 276). Essa relação pode ser explicada, ainda segundo Leal, pela crescente importância do voto dos trabalhadores rurais, que conferiu influência política e, portanto, poder aos donos de terra. Tal poder advinha da dependência dessa parcela do eleitorado com relação aos proprietários de terra, consequência da estrutura fundiária brasileira (LEAL, 1997).

Quando veio a primeira seca após a proclamação da República, que durou de 1898 a 1900, o País mais uma vez estava despreparado. As preocupações com o orçamento impediram o presidente Campos Sales a enviar a ajuda solicitada pelos governadores. Enquanto o governador do Ceará, Pedro Augusto Borges, propunha a adoção de medidas preventivas contínuas, Campos Sales mencionava, em 1901, as providências tomadas pelo governo durante a seca: a construção de dois açudes, a conclusão das muralhas do açude de Quixadá e o estabelecimento de um sistema gratuito de transporte dos retirantes. De acordo com Villa (2000), esse sistema de transporte na verdade significou a transferência forçada de milhares de pessoas para a Amazônia, durante o auge da exploração da borracha. A medida “reforçava também a estratégia do governo central de enviar para o Nordeste o menor número possível em recursos orçamentários e de paulatinamente deslocar a população sertaneja para outras regiões carentes de força de trabalho” (VILLA, 2000, p. 91).

Em 1906, Afonso Pena visitou o açude de Quixadá e se deparou com um imenso reservatório, com capacidade para 125 milhões de metros cúbicos de água, praticamente vazio. Após essa visita, o presidente determinou a realização de estudos que mais tarde, depois de seu falecimento, resultariam na criação da IOCS – Inspetoria de Obras Contra as Secas. Os planos da IOCS foram, em grande medida, influenciados por geólogos americanos, e, como o próprio nome indica, estavam centrados em obras. A proposta

central era transformar o sertão em área de produção agrícola por meio da construção de poços, açudes e irrigação (VILLA, 2000).

Apesar de vários estudos terem sido realizados e de alguns deles tocarem em pontos que poderiam de fato representar uma mudança na visão sobre o semiárido (como a necessidade de se investir em educação), nada de concreto foi feito. Na avaliação de Villa, “a má vontade do governo central, o temor dos políticos nordestinos com os resultados de uma alteração profunda no sertão diante dos seus interesses eleitorais acabaram frustrando todo o trabalho técnico” (2000, p. 97). No entanto, em última instância, ainda que a IOCS não tenha conseguido avançar muito em ações concretas, o foco em garantir água para a produção agropecuária influenciou todas as políticas de governo para a região Nordeste daí por diante.

Outra grande seca aconteceu em 1915, quando todas as atenções do mundo estavam voltadas para a Europa, palco da I Guerra Mundial. Para se ter uma idéia da extensão dos danos da seca, no Ceará, em março daquele ano, a pecuária já havia perdido 50% de seu rebanho e a agricultura, quase 100% da produção. Novamente, milhares de sertanejos, de todos os estados no Nordeste, migraram para centros urbanos em busca de chances de sobrevivência. O então presidente do Brasil, Venceslau Brás, manteve quatro longos meses de silêncio absoluto sobre o tema. Quando se manifestou, afirmou que não havia dinheiro para ações emergenciais na região, que estava, como de costume, despreparada para a chegada da seca, já que a IOCS não dispunha nem de recursos nem de técnicos para desenvolver ações preventivas (VILLA, 2000).

Dessa vez, o que antes parecia um problema longínquo se aproximou da realidade dos habitantes do Sudeste do País, devido à intensa cobertura feita pela imprensa carioca sobre a seca. Além de afirmar que não havia dinheiro, o presidente Venceslau Brás anunciou que muito já havia sido feito com dinheiro público. Por muito, entenda-se a perfuração de 42 poços, 33 dos quais eram particulares. A população nordestina estava entregue à boa vontade da elite carioca que, sensibilizada pelas notícias sobre o flagelo publicadas pelos jornais do Rio de Janeiro, começou a se mobilizar para enviar ajuda aos estados afetados pela seca. É bem verdade que essa ajuda era pretexto para a realização de uma série de eventos beneficentes, como chás, jogos, coquetéis (VILLA, 2000). Ainda assim, a sociedade civil se mostrou mais preocupada do que o presidente da República, que tardou vários anos para liberar a módica quantia de 5 mil contos de réis. Apesar disso, “em momento algum os governadores enfrentaram diretamente o presidente, assim como as

bancadas federais” (VILLA, 2000, p. 114). E mais uma vez a falta de planejamento impediu que algo de proveitoso fosse feito com os poucos recursos disponíveis.

No resgate histórico feito por Villa (2000), chama a atenção o fato de que, a cada seca, o autor precisa fazer uma estimativa sobre o número de pessoas atingidas, ou de migrantes e até mesmo de mortos. No entanto, em diversos momentos foi possível informar com precisão as perdas da produção. Sobre a seca de 1915, por exemplo, o autor afirma que o Ceará “perdeu 680 mil bovinos, 2,4 milhões de caprinos e ovinos, 210 mil cavalos, 243 suínos e 112 mil muare” (VILLA, 2000, p. 122). A falta de registro pode ser vista como um indício do descaso com que a população do semiárido foi tratada ao longo da história do Brasil. Após o final da seca de 1915, que se estendeu até 1916, a falta de cuidado e interesse com a região voltou à sua rotina e a IOCS voltou a perfurar poços que, em sua maioria, beneficiavam grandes proprietários de terra, e não a população difusa.

Epitácio Pessoa, quando assume a presidência da República, lança um plano de atuação na região semiárida para criar condições, inclusive de produção, para a permanência da população em suas casas mesmo em períodos de seca. O plano incluía a construção de açudes, a perfuração de poços, o estabelecimento de sistemas de irrigação e a ampliação da infraestrutura de transportes. A atitude destoou das posturas de seus antecessores e, como era de se esperar, gerou forte resistência por parte de diversos setores.

Desde o anúncio do plano, Epitácio Pessoa deixou claro que as ações exigiriam grandes quantidades de recursos e desapropriação de terras e que seria necessário cobrar taxas dos beneficiários pelas melhorias realizadas pelo governo. Como afirma Villa: “na república oligárquica brasileira, falar de desapropriação de terras de propriedades não cultivadas, de cobrança de taxas de serviços realizados pelo Estado e de modernização do campo por meio de um plano geral foi uma grande ousadia” (2000, p. 128). Ainda de acordo com Villa, caso um plano como esse obtivesse sucesso, o sertanejo alcançaria “maior autonomia em relação ao poder discricionário dos coronéis” (2000, p. 129).

O tema da autonomia dos habitantes do semiárido com relação aos políticos locais ou aos grandes proprietários de terra acaba sendo preponderante no final do século XX, quando se inicia a discussão sobre a mudança de paradigma de *combate à seca* para *convivência com o semiárido*. Para a Articulação do Semi-Árido, esse é um ponto crucial para o estabelecimento de uma política de convivência com as adversidades climáticas do sertão, que perpassa todo o projeto do Programa Um Milhão de Cisternas. Neste trabalho, a

autonomia do sertanejo, especialmente relacionada ao acesso à água, é debatida no capítulo 2.

A polêmica em torno do projeto proposto por Epitácio Pessoa perdura e providências burocráticas, como a transformação da IOCS em IFOCS (Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas), são tomadas, enquanto, no sertão, mais uma seca se arma. Em 1920, as primeiras notícias do flagelo começam a chegar ao Rio de Janeiro. No primeiro mês do ano, o Ceará já havia perdido 20 mil habitantes, que deixaram o estado pelo porto de Fortaleza. Ao final da seca, seriam 60 mil os migrantes do estado. Imediatamente, o governo federal enviou recursos para ajudar os flagelados, os mesmos 5 mil contos de réis que Venceslau Brás tanto hesitou em liberar. As estradas de ferro facilitaram a migração das populações atingidas. Obras diversas, que abrangiam estradas de ferro, rodovias, portos, redes de telégrafo e algumas centenas de poços e açudes, estavam em andamento ou foram concluídas. As críticas a seu governo persistiam (VILLA, 2000).

Como resposta às críticas recebidas, Epitácio Pessoa enviou uma comitiva, composta por dois deputados e um general, todos das regiões Sul e Sudeste. Vale a pena destacar três das conclusões de tal comitiva: no sertão não falta água, a dificuldade é armazená-la; a terra é fértil, mas falta irrigação; a população não quer deixar o sertão, então o desafio é dar condições para que os habitantes permaneçam em seus locais de origem (VILLA, 2000). Essas conclusões serão repetidas diversas vezes e também serão premissas para a elaboração do P1MC. Apesar do sucesso de algumas de suas iniciativas – que pode ser comprovado pelo aumento das exportações de estados como Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte –, Epitácio Pessoa continuava a ser duramente criticado. Conforme destacado por Villa:

Os gastos entre os anos de 1919 e 1922 para as obras realizadas nos sete estados da região representaram um total de 304 mil contos de réis, incluindo os de construção, material, salário dos trabalhadores e a remuneração das empresas. Só com a Central do Brasil, que servia ao Rio de Janeiro, a São Paulo e a Minas Gerais, o governo despendeu, nos mesmos anos, mais de 400 mil contos de réis, com uma relação custo-benefício infinitamente mais alta, e, segundo Epitácio, “ninguém tugiu nem mugiu. Por que então só quando se trata do Nordeste se assanham os pruridos de economia desses patriotas?!” (2000, p. 136).

O questionamento de Epitácio Pessoa pode ser respondido de forma simples e direta: os investimentos governamentais deveriam destinar-se a atender aos anseios e às necessidades da poderosa economia cafeeira. Para completar, os políticos do Nordeste tampouco conseguiam representar apoio significativo ao presidente, uma vez que no cerne de suas preocupações estava a manutenção de seus privilégios e, até certo ponto, resolver

o problema das secas poderia representar uma ruptura indesejada desses privilégios. O sucessor de Epiácio Pessoa, Arthur Bernardes, não demonstrou o mesmo interesse pelas obras no semiárido nordestino e, ao longo de seu governo, os recursos para as obras e para a IFOCS foram diminuindo, até que todas as obras foram interrompidas (VILLA, 2000).

A década de 1930 se inicia com um processo eleitoral: João Pessoa, da Paraíba, dividia a chapa com Getúlio Vargas, do Rio Grande do Sul. As eleições não chegaram a acontecer, e Vargas chegou ao poder nesse mesmo ano, e nele permaneceu até 1945, graças a um golpe. No segundo semestre de 1931, aparecem notícias sobre nova seca no sertão nordestino. O descaso dos governos federal e estaduais era o mesmo das secas anteriores, com exceção de ações paliativas de socorro aos flagelados (VILLA, 2000).

A IFOCS e todas as suas ações estavam vinculadas ao Ministério da Viação e Obras Públicas, que ficou a cargo de José Américo de Almeida, nordestino já familiarizado com os problemas das secas no semiárido. Apesar das notícias sobre a seca no ano anterior, em 1932 a preocupação com o tema foi diminuída, graças às previsões feitas pelo diretor do serviço de meteorologia: chuvas abundantes e até enchentes no sertão. Ainda assim, foi inevitável que o governo começasse a enviar recursos da capital para cobrir as ações de emergência já iniciadas – como de costume, a realização indiscriminada de obras, com o único intuito de ocupar os milhares de retirantes. Em abril de 1932 já eram 20 mil pessoas trabalhando nas obras, pagas pelo governo (VILLA, 2000).

As propostas de ação governamental abrangeram, ainda, a criação de colônias agrícolas no Piauí e no Maranhão e a transferência dos sertanejos para essa área. Mais uma vez, foi realizada uma viagem para os locais atingidos para verificar os efeitos da seca – como se a essa altura já não houvesse informações suficientes sobre o assunto à disposição dos governos federal e estaduais. O próprio José Américo de Almeida foi até a região, mas a postura do governo não se alterou em nada. Homens continuavam a ser enviados para a Amazônia e, com a Revolução Constitucionalista, os governos dos estados do Nordeste puderam demonstrar todo o seu apoio a Vargas com o envio dos retirantes para compor os batalhões. As obras iniciadas por Epiácio Pessoa e abandonadas nas gestões seguintes estavam em ruínas e todo o dinheiro investido havia sido perdido. Ao contrário do que ocorreu em outros períodos de seca, na de 1931-1933 os jornais não denunciaram a falta de compromisso do governo federal com as áreas atingidas, já que a liberdade de imprensa havia sido tolhida (VILLA, 2000).

O orçamento da IFOCS, como ocorrera anteriormente, foi encolhido a cada ano, ao ponto de a Inspeção ter fôlego para realizar apenas o trabalho burocrático. O próprio Getúlio Vargas fez um balanço sobre a atuação do órgão, em que afirma que a inoperância deve-se à falta de planejamento e que a IFOCS acabava por atender à política oligárquica sem a menor chance de apresentar uma solução definitiva para as secas. A Constituição Federal de 1934, no entanto, determinava que a União deveria estabelecer um plano sistemático de combate à seca e que tanto o governo federal quanto os estaduais seriam obrigados a aplicar 4% de suas receitas em obras, no caso federal, e em assistência econômica às áreas afetadas, no caso estadual – o que nunca chegou a ocorrer (VILLA, 2000).

Em 1936 foi delimitado, pela primeira vez, o Polígono das Secas, que limitava a área para a qual o governo federal poderia enviar ajuda em período de secas. A área abrangia sete estados do Nordeste atingidos pelas secas, mas deixava de fora o Piauí. Até 1940 a região ficou livre do flagelo, mas em 1941 as chuvas foram fracas e, em 1942, simplesmente não vieram. A censura à imprensa era absoluta. Novamente as soluções do governo se resumiram a enviar retirantes para o Sul e Sudeste e para a Amazônia – dessa vez como *soldados da borracha*, mas com o mesmo descaso e as mesmas condições de trabalho precárias do primeiro ciclo da borracha. Em 1945, uma das últimas ações de Getúlio como presidente do Estado Novo foi criar a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (VILLA, 2000).

Com José Linhares, que assume a presidência após a renúncia de Vargas, a IFOCS foi transformada em DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – com base num decreto-lei preparado ainda por Getúlio. Na Constituição preparada em 1946, o percentual de investimentos do governo federal em obras de combate à seca foi reduzido para 3%, mas nem por isso passou a ser cumprido. “O DNOCS, controlado pela oligarquia cearense, ficou conhecido como o exemplo mais acabado do uso privado de recursos públicos” (VILLA, 2000, p. 167).

A seca se repete nas décadas seguintes. De 1951 a 1953, sob um novo governo de Getúlio Vargas, dessa vez democraticamente eleito, mais uma seca intensa. Não havia um plano de emergência no DNOCS, e a seca vinha acompanhada de seus flagelos habituais: fome, mortes, migração, saques, surtos de doenças como peste bubônica, tifo e varíola e a ruína econômica. Em 1952, Vargas cria o Banco do Nordeste do Brasil. O fluxo migratório mais intenso durante essa seca foi em direção a São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná. Dessa vez, os jornais cobraram atitude do presidente para conter o fluxo migratório que invadia as

idades do sul. Apesar do envio dos ministros da Educação, da Agricultura e da Viação para o Nordeste, nem o governo federal nem os governadores estaduais puderam apresentar uma solução para conter a população (VILLA, 2000).

Com a posse de Juscelino Kubitschek em 1956, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Até 1958, no entanto, quando nova seca se iniciou, pouco ou nada havia sido feito e mais uma vez não havia um plano de ação para o enfrentamento do flagelo. A população atingida buscava sozinha os meios para chegar ao Sudeste, que era sua única esperança de sobrevivência. O presidente foi pessoalmente visitar algumas áreas atingidas, porém uma vez mais a visita não alterou em nada o pouco que vinha sendo feito. E enquanto os flagelados sofriam, denúncias de corrupção e desvio de verbas no DNOCS apareciam na imprensa. Com a chegada do período de eleições estaduais, a situação piorou, conforme descrito por Villa:

Aumentaram as denúncias sobre o uso político do DNOCS e do DNER [Departamento Nacional de Estradas de Rodagem] para influenciar os eleitores. No Ceará, onde havia o maior número de alistados [pessoas inscritas para as frentes de trabalho], as denúncias ganharam maior vulto. Virgílio Távora ... acusou o DNOCS e o DNER de serem verdadeiras agências eleitorais de compra de votos. Segundo Távora, onde a UDN era forte, o governo estadual abria uma frente de serviço e “começava então o trabalho de suborno, que consistia no oferecimento de empregos, no abono de cadernetas no pagamento de diárias adiantadas e até em alistamento fictício para os cabos eleitorais”. Os dois órgãos teriam utilizado veículos oficiais – trezentos caminhões só do DNOCS – para transportar eleitores no dia da eleição (2000, p. 184).

As denúncias de compra de votos em troca de alistamento, desvio de verba para campanhas eleitorais e corrupção no DNOCS e no DNER foram confirmadas pelo coronel Orlando Ramagem, enviado por Juscelino para averiguar os fatos. A sugestão feita por Ramagem para resolver o problema foi militarizar o combate à seca, como forma de desviar da desonestidade dos políticos – discussão semelhante à que ocorreria pouco mais de 20 anos mais tarde, quando organizações da sociedade civil passam a desempenhar funções até então consideradas exclusividade do Estado, como forma de desviar não só da desonestidade, mas também da inoperância dos governos.

Em 1959, caíram algumas chuvas que amenizaram a seca. Foram criados o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). As denúncias de corrupção relacionada aos órgãos responsáveis pelo combate à seca e pelas ações emergenciais de ajuda aos flagelados eram cada vez mais frequentes, e o debate sobre a ineficiência de todas as iniciativas governamentais para o

semiárido, inclusive as obras, os açudes e os sistemas de irrigação, ganha espaço. O termo *indústria da seca* se populariza e passa a ser utilizado para referir-se às pessoas que utilizavam o flagelo para obter vantagens privadas. O próprio DNOCS passou a ser um grande cabide de empregos, com aumento constante do número de funcionários desde 1946 (VILLA, 2000).

Dez anos mais tarde, em 1970, enquanto o Brasil conquistava o tricampeonato mundial de futebol, o Nordeste via suas lavouras e rebanhos definharem com a falta de água mais uma vez, em plena ditadura militar. Desde 1966, a Sudene apresentava anualmente um plano emergencial para o caso de uma seca ocorrer, mas esses planos, de fato, eram apenas relatórios técnicos, sem grande utilidade prática. Com o governo mais uma vez despreparado, a estiagem atingiu a todos os estados do Polígono das Secas. Nem Sudene, nem DNOCS, nem Banco do Nordeste tinham a intenção de fazer qualquer coisa para resolver o problema. Mais uma vez, a alternativa para a população era enfrentar o pau de arara e chegar às grandes cidades do Sudeste, ou se alistar nas frentes de trabalho, inclusive a de construção da estrada Transamazônica (VILLA, 2000).

De um relatório feito pelo Ministério do Interior sobre o período da seca entre 1970-1971, Villa destaca:

Dentro da lógica burocrática da ditadura militar, o documento concluiu o já sabido: que o grande proprietário [de terra] não só se manteve imune aos efeitos da seca, como foi favorecido pela prorrogação dos empréstimos bancários. Já aos “de baixo”, ironicamente, recomendava-se uma nova condição psicológica, como se o problema da miséria e do atraso na região fosse dos sertanejos e não de décadas de descaso oficial e de privilegiamento dos poderosos. Sobre reforma agrária, desapropriação dos latifúndios, uma política de crédito especial, construção de canais de irrigação que atendesse [sic] ao pequeno proprietário, a edificação de açudes públicos, nenhuma palavra (2000, p. 213).

E de 1979 a 1983, mais uma vez as chuvas não vieram. Pela duração e pelo usual despreparo das autoridades locais e federais, essa seca teve efeitos trágicos sobre a população e sobre a economia da região. Durante a década de 1970, o governo criou duas iniciativas para promover o desenvolvimento da pequena agricultura na região, além das ações que deveriam ser tocadas pela Sudene, pelo DNOCS e pelo Banco do Nordeste: o Polonordeste (Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste) e o Projeto Sertanejo. Ambos deveriam promover a irrigação no semiárido. O primeiro, da meta de irrigar 32.800 hectares, conseguiu realizar 4.407 hectares. O Projeto Sertanejo deveria irrigar 84,6 mil hectares, ainda na década de 1970, mas em 1983 só tinha chegado a 13,3 mil hectares irrigados. E o fracasso de ambas as iniciativas recaiu sobre trabalhadores rurais

sem terra e pequenos proprietários. Assim, com a seca, a única resposta que o governo foi capaz de dar ao Nordeste foi o envio de recursos insuficientes para manter ativas as frentes de trabalho (VILLA, 2000).

Outro padrão que se manteve foi o uso político da seca. Somente em fevereiro de 1981 o governo federal lançou o Plano de Emergência para a seca que já se arrastava há dois anos. Ainda assim, a cada viagem de Mário Andreazza – ministro do Interior do presidente João Baptista Figueiredo e responsável pela ação federal durante a seca – ao Nordeste, ele se fez acompanhar por políticos de seu partido, como forma de associar as ações federais aos políticos locais, para abocanhar votos nas eleições de 1982. Villa (2000) destaca ainda que em momento algum o governo dialogou com outros atores da região, como a Igreja Católica e os sindicatos rurais. E mais uma vez casos de corrupção começaram a ser denunciados (VILLA, 2000).

Esse histórico de secas intensas e políticas inadequadas faz com que o Nordeste chegue à década de 1980 com os piores indicadores sociais do País. Ainda segundo Villa (2000, p. 250), “é possível estimar em 3 milhões os mortos nas secas em cerca de 150 anos, desde 1825 até 1983”. Em 1979, estavam no Nordeste 50% de todos os analfabetos do Brasil. Em 1985, quando se inicia o primeiro governo civil, ainda indiretamente eleito, depois da ditadura militar, a região respondia por 27,6% da população nacional, apenas 13,6% do PIB e 54,5% dos indigentes. Mesmo com uma situação tão díspar em comparação ao resto do País, o Nordeste recebia apenas 8,5% das despesas da União.

2. MARCO CONCEITUAL

Neste capítulo, é apresentado o marco conceitual básico que orientará as análises sobre o Programa Um Milhão de Cisternas nos capítulos 3, 4 e 5. O P1MC é realizado com base em forte interação entre sociedade civil e Estado. Para entender melhor essa interação e como a ASA estabeleceu suas relações com o Estado, é apresentado um resumo do processo de transformação da relação entre Estado e sociedade que ocorreu nas décadas de 1980 e 1990 no Brasil. Em seguida, devido às peculiaridades da estrutura da ASA, que é formada por cerca de 800 entidades da sociedade civil, é importante delimitar o que se quer dizer, neste trabalho, quando se fala em sociedade civil. Além dessa delimitação, o capítulo apresenta uma distinção entre os termos sociedade civil, movimentos sociais e organizações não governamentais, sobre os quais é comum que haja confusão.

Em seguida, o capítulo traz uma discussão conceitual sobre as organizações não governamentais e seu papel como promotoras do desenvolvimento. Esse debate está centrado em duas possibilidades de atuação distintas para as ONGs, apontadas pelos estudiosos do tema. Por um lado, as iniciativas dessas entidades podem servir apenas como ferramenta para intervenções planejadas, especialmente nos países pobres, sem tocar nas estruturas de poder que causam as desigualdades características do capitalismo. Por outro lado, as ONGs podem representar alternativas ao desenvolvimento, ou seja, podem propor intervenções políticas, que alteram as estruturas de poder e provocam transformações efetivas nas vidas das pessoas. Essa discussão é indispensável para que se possa questionar se a ASA consegue ou não cumprir seu objetivo de transformar as estruturas de poder do semiárido por meio do P1MC.

A ASA pretende atingir essa transformação por meio do fomento à participação das populações políticas do semiárido na vida política local. Por essa razão, são apresentadas algumas das principais críticas sobre as abordagens participativas e suas potencialidades – ou não – como promotoras de intervenções de baixo para cima. Em outras palavras, é colocada em xeque a capacidade das abordagens participativas de realmente fazer com que as populações locais incidam sobre as políticas que afetam suas vidas.

Por último, para guiar as discussões sobre o semiárido, dois conceitos são discutidos. O primeiro é o clientelismo, que está fortemente presente nas relações políticas da região e que costuma ser confundido com o coronelismo, por exemplo. O segundo é o conceito de vulnerabilidade, entendida como a habilidade de adaptação de indivíduos, grupos ou

comunidades a desafios externos ao seu bem-estar ou meio de vida, que contribui para a perpetuação das relações de clientelismo da região.

2.1. MUDANÇAS RECENTES NAS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE

Nos últimos anos da ditadura militar, cresce na sociedade civil brasileira a mobilização pela redemocratização do País. Desde a década de 1970, diferentes grupos, principalmente – mas não exclusivamente – nas cidades, organizam-se em torno da luta pela recuperação dos direitos políticos cassados pelo regime militar (DAGNINO, 2004; GOHN, 2006). Nesse momento, os movimentos sociais tinham como foco principal as lutas dos trabalhadores, com destaque também para a mobilização em torno da campanha pelas eleições diretas, conhecida como Diretas Já (GOHN, 2006).

O Estado era então o principal alvo dos protestos de movimentos e organizações sociais. A partir do início do processo de redemocratização, novas demandas sociais ganham espaço no cenário político, como as reivindicações pelos direitos civis – de mulheres, negros, indígenas e outros. “A pobreza persistente e o desemprego continuado por longos períodos são as novas questões da cidadania. Elas são o cerne da luta dos excluídos” (GOHN, 2006, p. 289).

Os atores sociais que surgem no cenário político desse momento forjam novos espaços e formas de relações sociais, de lutas políticas e de relação com o Estado. Ocorrem nas instâncias estatais, especialmente depois da posse de José Sarney, o primeiro presidente civil após a ditadura, o reconhecimento e a legitimação das demandas e conflitos sociais, como resultado das pressões de organizações e movimentos sociais (GOHN, 2006). Sociedade civil e governo estabelecem diálogo, e em 1988 uma nova Constituição é promulgada.

Os movimentos sociais passam a encarar o Estado como interlocutor, e não mais como um adversário, e a Constituição de 1988 reflete e simultaneamente reforça essa mudança de foco (CARDOSO, 1992; DAGNINO, 2004; GOHN, 2006), na medida em que consagra o princípio da “participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas” (DAGNINO, 2004, p. 95). A relação entre a sociedade civil e o Estado passa de antagônica para colaborativa (CARDOSO, 1992; DAGNINO, 2004; GOHN, 2006), e “ao longo dos anos 80, com a transição democrática, os movimentos passaram a ser interlocutores privilegiados do Estado” (GOHN, 2006, p. 313).

Na análise de Gohn, essa nova estrutura de interação entre Estado e sociedade civil contribuiu para o surgimento de uma nova concepção de sociedade civil, como expresso pela autora:

A construção de uma nova concepção de sociedade civil é resultado das lutas sociais empreendidas por movimentos e organizações sociais nas décadas anteriores, que reivindicaram direitos e espaços de participação social. Essa nova concepção construiu uma visão ampliada da relação Estado-sociedade, que reconhece como legítima a existência de um espaço ocupado por uma série de instituições situadas entre o mercado e o Estado, exercendo o papel de mediação entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental (2006, p. 301).

Com a chegada dos anos 1990, a estruturação de organizações não governamentais, mais conhecidas como ONGs, modifica novamente a cara do cenário político do País. A partir da legitimidade conferida pelo próprio Estado para a participação de grupos sociais organizados nas discussões e decisões políticas que os afetam, as ONGs cresceram em importância e se transformaram em verdadeiros mediadores entre esses grupos e os governos. Segundo Gohn (2006), essas entidades sem fins lucrativos orientam suas ações para a garantia de direitos e deveres ligados à cidadania, conceito que emerge agora ligado não apenas a indivíduos, mas a coletivos.

Os movimentos sociais, por sua vez, acompanham essa transformação, normalmente aliando-se a organizações não governamentais ou até mesmo transformando-se em ONGs. À medida que as interações entre ONGs e Estado se intensificaram, as organizações precisaram se profissionalizar cada vez mais, e a forma da militância se transformou. O que antes era uma opção de vida, um conjunto de ações movidas por convicções, transformou-se em um trabalho, um emprego remunerado (GOHN, 2006). Essa profissionalização traz dois efeitos distintos.

O primeiro é que as ONGs começaram a se mostrar mais eficazes e efetivas do que os órgãos estatais para cumprir determinadas funções. Nas palavras de Maria da Glória Gohn, “movimentos e ONGs cidadãos têm se revelado estruturas capazes de desempenhar papéis que as estruturas formais, substantivas, não têm conseguido exercer enquanto estruturas estatais, oficiais, criadas com o objetivo e o fim de atender a área social” (2006, p. 303). O segundo efeito é um certo distanciamento dessas organizações de suas bases populares. A mudança da militância para o emprego – que não acontece em todas as organizações, mas que é perceptível em boa parte delas – afasta as organizações das fontes diretas de demandas (CARDOSO, 1992; DAGNINO, 2004; GOHN, 2006).

A eficácia das ONGs em prestar serviços sociais estava (e está ainda) ligada, entre outros fatores, à sua proximidade com relação às demandas sociais. Como dito acima, essa proximidade pode se ver ameaçada pelo processo de profissionalização. Ainda assim, as ONGs seguiram crescendo e se multiplicando, enquanto o poder público criava políticas de parcerias com essas organizações, especialmente em âmbito local (em oposição à esfera federal) (GOHN, 2006). A participação da sociedade se torna um princípio central da atuação do Estado, ainda preocupado com a redemocratização do País (DAGNINO, 2004).

Em meio a esse contexto de profissionalização da participação social nas decisões políticas e de emergência das ONGs, outro fenômeno pode ser percebido: o surgimento e fortalecimento de redes de movimentos sociais, coordenadas por organizações não governamentais (GOHN, 2006), de alcance regional ou nacional. Nesse cenário, se constitui no Nordeste a Articulação do Semi-Árido (ASA), uma rede de organizações com atuação no semiárido, a maior parte com origem na área rural da região, ligada ao trabalho com agricultores.

Conforme especificado na página da internet da rede, a ASA nasce em 1999 com o intuito de ser “o espaço de articulação política regional da sociedade civil organizada, no semi-árido brasileiro” (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO BRASILEIRO, 2008). Dez anos mais tarde, é uma das maiores redes de organizações sem fins lucrativos do País, com cerca de 800 entidades de diversos segmentos e ligadas a temáticas variadas. Todas elas assinam a mesma carta de princípios, redigida em 2000, (Anexo 2) e a Declaração do Semi-Árido (Anexo 1), redigida em 1999, no momento de constituição da ASA.

A ASA nasce com uma proposta política alternativa para o semiárido e tem considerável capilaridade na região, especialmente porque boa parte das entidades que compõem a articulação são organizações de atuação local, com forte base comunitária, como sindicatos de trabalhadores rurais e associações comunitárias. Já no momento de formação da ASA, a rede começou a pensar em um projeto comum para as entidades que a compunham, e dessa reflexão nasceu o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). No terceiro capítulo a história de constituição da ASA e de elaboração do P1MC será detalhada, mas para isso é necessário definir alguns conceitos que serão utilizados neste estudo.

2.2. SOCIEDADE CIVIL

A expressão *sociedade civil* é utilizada com frequência e com diversas acepções, e, por essa razão, é importante delimitar o que se quer dizer, neste trabalho, quando se fala em sociedade civil.

Norberto Bobbio (2000) destaca que o termo sociedade civil normalmente é definido em termos negativos, ou seja, a partir do que não é, uma vez que costuma ser empregado na dicotomia sociedade civil/Estado. A sociedade civil seria, então, “a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado”, que, por sua vez, é entendido “como o conjunto dos aparatos que num sistema social organizado exercem o poder coativo” (BOBBIO, 2000, p. 33). Segundo o autor, essa noção de Estado e de sociedade civil vem do momento de ascensão da burguesia, quando indivíduos e grupos sociais passam a ter direitos naturais, independentes do Estado. Esses direitos representam concretamente os limites de atuação do poder político.

Ainda de acordo com Bobbio (2000), três acepções distintas destacam-se ao longo do debate teórico sobre o termo. A primeira, chamada pelo autor de pré-estatal, refere-se à sociedade civil como associações de indivíduos, criadas para a satisfação de necessidades e interesses, que em seguida vêm a ser reguladas pelo Estado. A segunda, chamada de antiestatal, refere-se à sociedade civil como o espaço em que se manifestam debates e ações para a transformação das relações de dominação. A terceira, ou pós-estatal, “representa o ideal de uma sociedade sem Estado, destinada a surgir da dissolução do poder político” (BOBBIO, 2000, p. 35).

No âmbito da segunda acepção, a antiestatal, e ainda acompanhando a argumentação de Bobbio:

[...] pode-se dizer que a sociedade civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm o dever de resolver ou através da mediação ou através da repressão. Sujeitos desses conflitos e portanto da sociedade civil exatamente enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou mais amplamente os grupos, os movimentos, as associações, as organizações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais, e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa dos direitos civis, de libertação da mulher, os movimentos de jovens etc. (2000, p. 35-36).

A conceituação de Bobbio pode ser complementada por Cohen & Arato (1992), que explicam que o Marxismo e o Neomarxismo têm a tendência a reduzir a ação coletiva contemporânea a questões de classe, e que novas abordagens da teoria política, que trazem o Estado para uma posição central nas análises políticas, repetem essa tendência. No entanto, segundo os autores, o discurso atual da sociedade civil está baseado em formas de ação coletiva não classistas, ligadas a instituições legais, públicas ou associativas da sociedade. Essas formas contemporâneas de ação coletiva se dão numa esfera social diferenciada tanto do Estado quanto da economia de mercado capitalista. Ainda com relação à sociedade civil concebida como antiestatal, pode-se dizer que é o espaço de associação não coercitiva de indivíduos (WALZER, 1997, *apud* EBERLY, 2000).

Mitlin, Hickey & Bebbington (2007) resumem bem essa discussão, ao afirmarem que, no nível conceitual, a sociedade civil costuma ser tratada como associações, também chamadas de organizações da sociedade civil, ou como a arena em que as ideias sobre a ordem social são debatidas e contestadas. No nível ideológico ou teórico, no entanto, há duas abordagens comuns sobre sociedade civil, uma neoliberal, ligada à ideia de Estado mínimo, e uma pós-estruturalista, cujo foco reside no potencial transformador dos movimentos sociais.

No contexto brasileiro, a sociedade civil emerge como ator importante nos últimos anos e após o fim do regime militar (CARDOSO, 1992; DAGNINO, 2004; GOHN, 2006), assim como em outros países da América Latina (COHEN & ARATO, 1992). Como dito anteriormente, os movimentos sociais e as organizações não governamentais – ao que podemos chamar de sociedade civil – tiveram um papel fundamental na redemocratização do Brasil, e as relações entre sociedade civil e Estado migraram do confronto histórico para uma postura de negociação, de atuação conjunta (DAGNINO, 2002).

Cohen & Arato (1992) afirmam, a esse respeito, que países em transição de regimes autoritários para democráticos, entre eles o Brasil, passaram por um período de restabelecimento de direitos individuais ou de grupos e por um período de democratização, entendida como o estabelecimento de princípios de cidadania com procedimentos mínimos de participação. Essa transição é encarada como dependente de um processo identificado como a ressurreição da sociedade civil ou, segundo Dagnino (2002), como a própria fundação da sociedade civil no Brasil, entendida como grupos e associações que intermediam a relação entre o indivíduo e o Estado, entre o público e o privado (COHEN & ARATO, 1992).

Essa importância conferida à sociedade civil no período de redemocratização está relacionada ao fato de que a simples reintegração dos direitos políticos básicos, como eleições diretas e pluripartidarismo, não foi suficiente para resolver outros problemas, como a exclusão, a pobreza, a desigualdade social. Na verdade, o período do retorno à democracia acabou sendo um período de agravamento desses problemas sociais. Portanto, não seria suficiente apenas retomar processos estatais democráticos. Seria necessário ampliar o controle da sociedade sobre o Estado. A sociedade civil torna-se palco de debates sobre temas que ainda não faziam parte da agenda pública e, simultaneamente, um espaço para a “ampliação e democratização da gestão estatal” (DAGNINO, 2002, p. 10).

O crescimento da importância da sociedade civil no cenário político também está ligado à descrença nos partidos políticos, após esse processo de agravamento das desigualdades sociais. Segundo Bobbio (2000), uma das funções dos partidos políticos é transmitir às instâncias competentes, por meio de representantes eleitos, as demandas provenientes da sociedade civil que precisam de decisão política. No início da década de 1990, a sociedade civil brasileira se vê decepcionada com a política, inclusive a política praticada pelos partidos, “que progressivamente foram perdendo a capacidade de articular as demandas das camadas populares e médias” (GOHN, 2006, p. 286). A decepção diante da falta de ética na política e na gestão pública levou ao fortalecimento de movimentos sociais, e organizações correspondentes, baseados não em classes, mas em temas, como gênero, raça e outros (GOHN, 2006).

Com base nas discussões destacadas acima, neste trabalho, o termo sociedade civil deve ser entendido como a arena em que a ordem social é debatida e contestada. É o espaço público em que se formam e discutem as demandas sociais. O conjunto de indivíduos, grupos e organizações que intermediam a relação Estado/sociedade (ou público/privado) e que encaminham as demandas sociais será chamado de *organizações da sociedade civil*. Vale ressaltar que deste grupo estão excluídos os partidos políticos, pelas razões expostas no parágrafo anterior. Para conferir maior fluidez ao texto, o termo *entidade* pode ser utilizado como sinônimo de organização da sociedade civil.

A partir dessa definição, é importante delimitar dois outros termos: movimentos sociais e organizações não governamentais. Frequentemente, as expressões sociedade civil, movimentos sociais e ONGs são utilizadas como sinônimos. No entanto, as ONGs podem ou não ser parte dos movimentos sociais; os movimentos sociais são parte da sociedade civil; mas a sociedade civil é mais ampla do que os movimentos sociais e do que as organizações não governamentais.

Gohn (2006) afirma que a análise teórica sobre os movimentos sociais costuma ser feita a partir das análises sobre ações coletivas. A autora faz um levantamento sobre as principais correntes teóricas que se debruçaram sobre o tema, especialmente ao longo do século XX. Nessa trajetória de estudos sobre o assunto, os movimentos sociais aparecem como fontes de conflitos ou sinônimos de revoluções; como as lutas de classes e movimentos de trabalhadores; como agentes de inovações culturais e fomentadores de mudanças sociais; como movimentos de luta pelos direitos civis; e até mesmo confundido com as ações de organizações não governamentais. Os movimentos sociais podem acontecer de várias formas e por motivações diversas e podem se manifestar de diferentes maneiras, mas, de modo geral, a ideia que permeia todas as abordagens é a de mobilização social em torno de um interesse comum.

Como dito anteriormente, os movimentos sociais passam a se profissionalizar a partir da década de 1990, o que explica possíveis confusões entre eles e as organizações não governamentais. Algumas ONGs não têm nenhuma relação com movimentos sociais, outras nascem de movimentos sociais, outras ainda acabam se aliando a movimentos sociais depois de criadas. ONG, portanto, não é necessariamente um sinônimo de movimento social. As ONGs podem ser definidas como organizações privadas que têm interesses públicos, ou seja, são entidades que nem se enquadram entre as empresas, nem entre órgãos do Estado (GOHN, 2006).

2.3. ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO

Mitlin, Hickey & Bebbington (2007) propõem uma discussão mais específica sobre o papel das ONGs como promotoras de alternativas para o desenvolvimento, com foco nas alternativas que pretendem reconstruir a relação entre o Estado e a sociedade civil, em direção a formas mais inclusivas de democracia. Os autores situam sua discussão nos debates sobre o lugar ocupado pelas organizações não governamentais na indústria do desenvolvimento, que ocorrem desde a década de 1980, quando as ONGs passaram a ocupar lugar de destaque no cenário político. Por um lado, essas organizações eram vistas como a alternativa institucional às abordagens desenvolvimentistas vigentes. Por outro, eram enxergadas como uma nova forma de imperialismo, imposta pelos países ricos e pela indústria internacional da ajuda aos países mais pobres.

Tanto críticos quanto entusiastas das ONGs, principalmente a partir da década de 1990, discutiram (e discutem ainda) formas de melhorar sua gestão e ampliar sua escala.

Simultaneamente, cresceu a preocupação sobre o excesso de proximidade das ONGs com grandes instituições de financiamento e com os Estados. O medo é que essa proximidade diminua sua capacidade de representar de fato uma alternativa para o desenvolvimento, devido à padronização de procedimentos; à necessidade de prestar contas não apenas aos beneficiários de suas ações, mas também aos doadores; à dificuldade de efetivamente alcançar os mais pobres ou marginais; e à tendência a utilizar metodologias participativas apenas como uma técnica, e não com finalidades políticas (MITLIN, HICKEY & BEBBINGTON, 2007).

Edwards & Hulme (1996) avaliam que o financiamento oficial às ONGs traz sim consequências para as organizações não governamentais. Em primeiro lugar, o fato de receberem financiamento cria uma ilusão de que essas organizações podem prestar serviços sociais em grande escala, o que no longo prazo é incerto. Uma vez que o financiamento acaba, essa possibilidade se encerra. Em segundo lugar, o financiamento oficial requer esforços tão grandes para as ONGs que sua capacidade de exercer atividades mais políticas, como *advocacy*, fica prejudicada. Em terceiro, a legitimidade das ONGs como atores independentes na sociedade é enfraquecida devido à proximidade com entes governamentais. E, por último, a prestação de contas é invertida, como dito acima, dos beneficiários ou membros da ONG para os doadores, o que acarreta maior ênfase em resultados quantitativos e de curto prazo, para que as exigências dos doadores sejam atendidas.

Mitlin, Hickey & Bebbington (2007) questionam, então, se as organizações não governamentais, apesar das controvérsias que despertam, podem representar alternativas ao desenvolvimento. Para isso, propõem duas distinções terminológicas básicas, uma sobre desenvolvimento e outra sobre alternativa. Não cabe neste trabalho uma discussão conceitual sobre o que é desenvolvimento, mas vale a pena conhecer a distinção proposta pelos três autores.

Sobre desenvolvimento, os autores afirmam que há duas abordagens possíveis. A primeira toma o desenvolvimento como um processo de transformação social, com relação às desigualdades e contradições inerentes ao capitalismo. A segunda refere-se especificamente a um projeto de intervenção nos países pobres. Sobre alternativas, a distinção proposta por eles é semelhante, e ambas as acepções do termo estão relacionadas ao desenvolvimento. Alternativas de desenvolvimento, afirmam os autores, são formas alternativas de intervenção, ou seja, relacionam-se ao desenvolvimento entendido como um projeto de intervenção. Alternativas ao desenvolvimento, por sua vez, se referem a

formas de promover mudanças profundas das sociedades, ou seja, relacionam-se ao desenvolvimento entendido como processo de transformação social.

2.4. PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O princípio da participação permeou as práticas de promoção do desenvolvimento em diferentes momentos e com bases teóricas variadas (HICKEY & MOHAN, 2004). No entanto, nos anos de 1990, a participação atraiu a atenção tanto de pessoas e instituições envolvidas diretamente em ações de promoção do desenvolvimento, quanto de estudiosos interessados no impacto de abordagens participativas sobre essas ações. Desse olhar sobre a participação, surgiram críticas e questionamentos que merecem ser expostos.

Abordagens participativas em intervenções para a promoção do desenvolvimento pretendem desafiar relações de poder aparentes na sociedade, por meio do reconhecimento do controle que certos indivíduos ou grupos de indivíduos exercem sobre outros (KOTHARI, 2004). Essencialmente, diz respeito à atuação popular nas iniciativas de promoção do desenvolvimento (HICKEY & MOHAN, 2004), ou seja, a ideia é fazer com que a população assuma um lugar central nessas iniciativas, por meio de seu envolvimento nas intervenções que afetam sua vida (COOKE & KOTHARI, 2004).

Essa meta de envolver as populações beneficiárias de iniciativas de desenvolvimento na tomada de decisão sobre as políticas que as afetam nasce do reconhecimento de que as soluções impostas de cima para baixo (*top-down approaches*) têm pouca efetividade. A ineficácia dessas abordagens tornou-se cada vez mais evidente ao longo dos anos de 1980, quando organizações de promoção do desenvolvimento, inclusive grandes doadores, passaram a adotar abordagens participativas na execução de suas iniciativas (COOKE & KOTHARI, 2004).

A participação tornou-se tão importante nos projetos de intervenção que a utilização ou não de metodologias participativas passou a ser, nas avaliações dos programas, a chave para que um projeto fosse considerado um sucesso ou um fracasso (MOSSE, 2004). Se a participação determinava o sucesso de um projeto, é possível concluir que também determinava o financiamento ou não de um projeto: projetos que não contivessem metodologias participativas tinham poucas chances de conseguir financiamentos. A participação teve de ser incorporada às ações de promoção do desenvolvimento como um discurso, sob pena de não receberem ajuda financeira, especialmente internacional (no Brasil, especificamente).

De acordo com Harriss (2001), o Banco Mundial destaca-se entre as agências internacionais como um fomentador das metodologias participativas e, junto com elas, de diversos outros conceitos, como o *empoderamento* das populações locais, o capital social e a descentralização das ações. Esse conjunto de conceitos é considerado como um pressuposto básico para qualquer iniciativa de promoção do desenvolvimento. Ainda segundo o autor, essa ênfase na participação vem da expectativa de que o fortalecimento da sociedade civil por meio de ações participativas de *empoderamento*, com base no capital social, contenha a expansão do Estado.

O conceito de capital social comumente empregado pelo Banco Mundial, outros financiadores de projetos de desenvolvimento, ONGs e acadêmicos é aquele proposto por Robert Putnam em seu consagrado estudo sobre o desempenho de governos regionais na Itália. Para ele, “o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p. 177). Para outros autores, contudo, o conceito mascara relações assimétricas de poder existentes na sociedade (HARRISS, 2001).

Cooke (2004) corrobora a opinião de Harriss ao afirmar que o Banco Mundial prega o neoliberalismo como solução para a pobreza e que a instituição utiliza metodologias participativas para reforçar essa agenda. Segundo o autor, o Banco Mundial alega que essas práticas são utilizadas em nome do *empoderamento* das populações locais, mas em momento algum questiona sua política mais ampla relacionada, por exemplo, às dívidas dos países pobres com relação ao próprio Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional. Essa política tem muito mais impacto sobre as vidas de comunidades locais do que algumas iniciativas de combate à pobreza, mas sobre elas essas mesmas comunidades não podem incidir de forma alguma. Não há para elas nenhum espaço de participação nesse nível político, apenas no nível restrito de pequenos projetos com foco específico.

As análises apresentadas acima se referem a metodologias participativas para intervenções em comunidades locais, mas podem ser ampliadas para o fenômeno da participação da sociedade civil nas instâncias políticas de tomada de decisão. No âmbito do Brasil, Dagnino (2004) faz análise semelhante. Por um lado, a abertura crescente de espaços no Estado brasileiro para a participação da sociedade civil responde a anseios da própria sociedade civil, como destacado anteriormente. Por outro, é também resultado da estratégia desse Estado para a implementação do ajuste neoliberal. Segundo a autora, esse

ajuste requer “a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” (p. 96).

Como se vê, a participação intensa da sociedade civil nas instâncias decisórias corresponde a dois projetos políticos bastante distintos. O primeiro é chamado pela autora de projeto participativo democratizante, e o segundo é o projeto de ajuste neoliberal. Dagnino afirma que essa confluência de dois projetos distintos de participação tem um caráter perverso, na medida em que ambos requerem uma sociedade civil fortalecida e propositiva, mas com objetivos diametralmente opostos. Nas palavras da autora:

O risco – real – que elas [pessoas e organizações envolvidas em parcerias com o Estado] percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias de decisões, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico (p. 97).

Essas análises trazem à tona o debate sobre o que o discurso da participação prega e o que ele ajuda a omitir. Em teoria, a participação, por meio do resgate do que se convencionou chamar conhecimento local (MOSSE, 2004), permite que indivíduos e instituições que executam projetos de promoção do desenvolvimento alcancem o conhecimento verdadeiro sobre o que as comunidades locais necessitam ou desejam. Adicionalmente, permite que essas comunidades tenham maior poder de influência sobre as decisões que as afetam. Essa percepção sobre o potencial das metodologias participativas está assentada sobre dicotomias, como micro versus macro, margem versus centro, sem poder versus poderosos (KOTHARI, 2004).

A estruturação de metodologias participativas sobre dicotomias parte do pressuposto de que o poder está concentrado no macro, no centro, enquanto o micro ou a margem estão destituídos de relações de poder. Kothari (2004) utiliza as reflexões de Michel Foucault sobre o poder para rebater essa suposição. O poder está em todo lugar, e cada indivíduo é por si um condutor de poder. Mesmo entre os que estão à margem, as relações entre indivíduos são construídas com base em relações de poder. Assim como as relações, as informações e conhecimentos também são construídos com base em relações de poder, o que desmancha o argumento de que o conhecimento local é puro e próximo à verdade e que reflete a vontade geral de determinada comunidade. A autora vai além: metodologias participativas consideram o conhecimento local como um ativo fixo e compartilhado de forma igualitária por todos os membros de uma determinada comunidade. Pelo contrário, também

o conhecimento é produzido cultural, social e politicamente, e está sujeito a estar concentrado, de acordo com o poder de cada um.

Isso nos leva a concluir que sair do discurso para um *empoderamento* de fato dos indivíduos de cada comunidade é mais complexo do que simplesmente utilizar metodologias participativas e levar em consideração o conhecimento local. Na realidade, metodologias participativas podem acarretar justamente o oposto do que prometem. De saída, elas já são construídas por pessoas ou instituições que detêm poder suficiente para criar agendas e construir políticas, além de determinar que as ações devem ser feitas de forma participativa – ou seja, são pessoas e instituições com mais poder do que os comunitários (COOKE & KOTHARI, 2004). Essas metodologias ajudam a reforçar a relação de autoridade entre o facilitador externo e as comunidades (MOHAN, 2004).

A partir dessa diferença de poder inicial, algumas outras surgem. As metodologias participativas podem provocar uma reafirmação do poder de indivíduos e grupos dominantes em uma comunidade. Adicionalmente, os processos participativos podem criar uma ilusão de consenso, que depois permite a autovigilância da comunidade sobre os acordos construídos coletivamente, os quais, supostamente, refletem a vontade de todos. Ainda mais grave, esse consenso pode ser induzido, de modo a acomodar a agenda externa que o facilitador representa. E, por ser consenso, ajuda a abafar possíveis conflitos, o que em termos práticos representa a indução à conformidade e uma forma de controle social muito eficaz e difícil de ser desafiada, uma vez que, pelo menos no discurso, foi criada coletivamente pela própria comunidade (KOTHARI, 2004).

Como resumido por Sayago:

Participação tornou-se uma palavra mágica, quase uma panacéia. Com ela pretende-se resolver a crise social. É preciso saber que, por um lado, a participação é vista como o caminho que conduzirá os indivíduos ao exercício pleno de sua cidadania. O exercício político lhe permitirá emancipar-se e criar espaços de discussão que vão além da dicotomia deveres-direitos. Por outro lado, pode ser vista como uma clara interferência de agentes externos na orientação das ações coletivas locais. Nessa ótica, a participação é uma ilusão do desenvolvimento dos indivíduos e de suas comunidades (2000, p. 47).

Cooke (2004) propõe uma distinção interessante entre os termos *desenvolvimento participativo* e *participação*. De acordo com o autor, houve uma apropriação da participação pela indústria do desenvolvimento, e os dois termos são utilizados como se fossem sinônimos. No entanto, o desenvolvimento participativo, como descrito por Cooke, responde

exatamente ao projeto político do ajuste neoliberal, como destacado por Dagnino (2004). Cooke (2004), que tem uma visão bastante radical e negativa sobre o desenvolvimento participativo, afirma que a forma de se superar os problemas do desenvolvimento participativo destacados por esses autores seria separar definitivamente a participação do desenvolvimento, de modo que a participação se posicionasse justamente contra o desenvolvimento e as instituições e ideologias que o promovem.

No entanto, apesar das críticas, as metodologias participativas seguem em posição privilegiada nos projetos de intervenção, como novas abordagens, metodologias e estratégias para garantir a possibilidade de indivíduos influenciarem o desenvolvimento. Se os questionamentos sobre a participação residem no fato de que as metodologias participativas contribuem para a despolitização de processos que deveriam ser intrinsecamente políticos, então a compreensão sobre como a participação se relaciona a estruturas de poder existentes pode levar à ruptura desse processo despolitizador (HICKEY & MOHAN, 2004).

Metodologias de participação que levem em consideração as relações de poder pré-existentes podem ser efetivamente transformadoras, em direção ao pleno exercício da cidadania, e diversas metodologias e formas de promoção da participação surgem em diferentes países (HICKEY & MOHAN, 2004). E, para que isso ocorra, segundo Harriss (2001), é preciso que haja confiança por parte da sociedade civil nas instituições do Estado. Ou seja, é preciso que o Estado cumpra seu papel, em vez de encolher cada vez mais e transferir suas responsabilidades para a sociedade civil, para que a participação da sociedade civil sirva ao projeto participativo democratizante discutido por Dagnino (2004).

2.5. CLIENTELISMO E VULNERABILIDADE

Como dito anteriormente, o clientelismo permeia toda a história política do Brasil, mas tem especial importância quando se trata da Região Nordeste e do tema do acesso à água. O clientelismo consiste de uma relação desigual de poder entre atores políticos, que envolve a troca de benefícios por apoio político. Esse apoio político normalmente se dá na forma de votos. O clientelismo está presente em qualquer esfera de governo, uma vez que costuma se dar entre o governo ou políticos e setores pobres da população (CARVALHO, 1997).

Carvalho (1997) propõe uma distinção entre clientelismo e coronelismo ao afirmar que o coronelismo é um fenômeno datado. Como descrito por Leal (1997), na Primeira República, entre 1889 e 1930, o poder político e também econômico dos coronéis, grandes

proprietários de terra do Nordeste, estava enfraquecido. Para garantir a manutenção desse poder, foi necessária a aliança dos coronéis com o Estado, cujos poder e capilaridade estavam se ampliando. Os coronéis passam, então, a ser um intermediário entre o Estado e as populações locais. O Estado garante a manutenção do poder dos coronéis, inclusive por meio da concessão do controle sobre os cargos públicos locais. Em troca, o coronel garante os votos da população em favor dos políticos que o ajudaram.

Segundo Carvalho (1997), o fenômeno do coronelismo tal como descrito por Leal é encerrado com o início do Estado Novo, em 1930. No entanto, até hoje, fala-se em coronelismo no Nordeste quando, na verdade, o que ocorre na região desde então é a relação de troca característica do clientelismo. O autor afirma que

é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo [...]. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística (*sem numeração de página*).

No caso do Nordeste, a água tem um papel fundamental para a manutenção da relação clientelista. O acesso à água é uma das principais moedas de troca dos políticos locais com a população, especialmente rural. A relação clientelista em torno da água está alicerçada na vulnerabilidade das populações rurais com relação aos favores dos políticos. A vulnerabilidade é entendida como a habilidade de adaptação de indivíduos, grupos ou comunidades a desafios externos ao seu bem-estar ou meio de vida, tal como proposto por Adger & Kelly (1999).

A falta de água é o maior desafio externo à sobrevivência das famílias que habitam o semiárido, especialmente se considerarmos que, associada à água, está a segurança alimentar. Toni (2008) aponta três formas de lidar com os desafios externos, uma ligada a bens e outras duas ligadas a relações sociais. As duas relativas a relações sociais se distinguem pelo tipo de relação: uma é baseada nas relações sociais verticais, e outra baseada nas horizontais. As relações verticais estão ligadas à hierarquia social, ou seja, a relações assimétricas de poder. Essa assimetria de poder garante o estabelecimento da relação clientelista. Como a população local depende de assistência do governo, principalmente em períodos de seca, políticos locais se apropriam de bens públicos, como recursos financeiros ou a própria água, e os trocam por apoio político (TONI, 2008).

O clientelismo funciona, então, como um recurso ao qual a população recorre em períodos de dificuldade, ou seja, funciona como um eficiente mecanismo de adaptação, já

que, num primeiro momento, resolve o desafio imediato que se apresentou à população. Por outro lado, funciona também como o mecanismo que garante a perpetuação da relação de dependência provocada pela vulnerabilidade. A solução oferecida pelos políticos locais é paliativa, justamente para que essa relação de dependência não se rompa. Assim, cada vez que o desafio da falta de água se interpuser no caminho de uma família, ela terá de recorrer às relações sociais verticais para resolver seu problema.

No entanto, outra estratégia não menos utilizada no semiárido é recorrer às relações sociais horizontais, em que não há desigualdade de poder (TONI, 2008). Vizinhos, parentes e membros da comunidade são normalmente acionados em momentos de dificuldade. É comum que as fontes de água sejam divididas por toda a comunidade, mesmo que sejam de propriedade de um único membro. Também existe a relação de troca, mas, nesse caso, não está baseada numa relação desigual de poder.

Essa análise tem como base o conceito de *entitlements* de Drèze & Sen (1989, *apud* RIBOT, 1995). Segundo os autores, os *entitlements* de uma família são a comida que essa família pode conseguir, por meio de seu trabalho, ou pela troca ou por meio de suas relações sociais. Neste estudo, o conceito deixa de estar limitado à comida e é ampliado para a água, e tanto as relações horizontais quanto as verticais são consideradas *entitlements*.

Essa noção de *entitlement* remete à terceira estratégia para lidar com desafios externos discutida por Toni (2008), que consiste na acumulação. O autor fala da acumulação de bens, mais especificamente do investimento feito por agricultores que conseguem algum lucro com a venda de sua produção. Esse excedente é investido em gado, que funciona como uma poupança para os agricultores. A discussão de Toni segue o conceito de *entitlement* de Drèze & Sen, limitado à aquisição de comida. Neste trabalho, no entanto, a estratégia apresentada por Toni será ampliada para a acumulação de água.

Nesse sentido, a cisterna para captação de água de chuva pode funcionar como um *entitlement* que, além de permitir a acumulação de água, incide nas outras duas estratégias de enfrentamento de desafios. Por um lado, possuir uma forma de adquirir e acumular água sem depender do governo ou de políticos pode diminuir a vulnerabilidade das famílias e a necessidade de recorrer ao clientelismo para enfrentar a seca. Por outro lado, a cisterna pode reforçar as relações sociais horizontais já existentes no semiárido, uma vez que torna-se mais um bem compartilhado pelas comunidades. Essas hipóteses são discutidas no capítulo 5.

3. DA FORMAÇÃO DA ASA AO INÍCIO DO P1MC

Este capítulo apresenta o processo de articulação das organizações da sociedade civil com atuação no semiárido que resultou na proposta da construção de cisternas como forma de promoção da convivência com o semiárido, em oposição às estratégias de combate à seca até então adotadas pelas políticas públicas. No item 3.1, é discutida a participação da sociedade civil no processo de negociação da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação. Essa participação acabou servindo como aglutinadora para as organizações da sociedade civil do semiárido, que se reuniram para pensar em soluções alternativas para o problema da seca no Nordeste. Dessas reuniões nasce a Articulação do Semi-Árido, e esse processo é discutido na seção 3.2.

A ASA nasce com a Declaração do Semi-Árido, documento que sistematiza os princípios e propostas das entidades reunidas em torno da Articulação. Durante a discussão dessa declaração, as entidades da ASA começam a debater sobre a possibilidade de aproveitar algumas experiências até então isoladas de construção de cisternas para captação de água da chuva para consumo humano e aplicar essa solução para todo o semiárido. O item 3.3 analisa o processo de elaboração do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais, mais conhecido como P1MC. Em seguida, descreve e analisa os objetivos e princípios estabelecidos pela ASA para o Programa.

Na seção 3.4, é apresentado o modelo de gestão adotado pela ASA, que está centrado na participação de todos os atores envolvidos, na transparência administrativa e na possibilidade de controle por todas as entidades da ASA sobre cada etapa do processo de execução do projeto. Em seguida, no item 3.5, são apresentadas as duas principais parcerias do P1MC, uma com o governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e outra com a Federação Brasileira de Bancos.

3.1. A SOCIEDADE CIVIL NA CONVENÇÃO DA ONU DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO

Na década de 1970, o tema da conservação ambiental ganha destaque no cenário político internacional e passa a ser objeto de diversas negociações entre países. A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, é um marco dessa crescente preocupação com o meio ambiente, especialmente porque, pela primeira vez, a questão da conservação ambiental é encarada como uma questão política, e não uma mera questão científica

(MCCORMICK, 1992). Essa mudança no cenário de negociações sobre o meio ambiente e a constatação dos impactos do fenômeno da desertificação no mundo levam o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a realizar, em setembro de 1977, a Conferência das Nações Unidas sobre a Desertificação (RIZZO, 1986). Nos anos de 1980, esse processo se intensifica, o que culmina na realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro.

No Brasil, começaram a aparecer discussões sobre formas alternativas de promoção do desenvolvimento do Nordeste, que levassem em consideração as peculiaridades climáticas e sociais da região. Mais especificamente no Ceará, essas discussões aconteciam de maneira estruturada. À frente, estava o governo do estado, desde 1987 nas mãos de Tasso Jereissati, que chamou a atenção do mundo por suas medidas inovadoras para os padrões da política nordestina (TENDLER, 1998). “A ideia que norteava essas discussões era pensar em soluções para o Nordeste que fugissem do assistencialismo tradicional e que conseguissem desviar do clientelismo característico da região”, afirma Silvio Sant’Ana, presidente da Fundação Grupo Esquel do Brasil², que explica que o objetivo dessas discussões era começar um trabalho de mitigação dos efeitos da seca, não de combate à seca, a partir de um projeto político, e não mais de ações pontuais (SANT’ANA, 09/06/2007).

No começo de 1992, a Fundação Grupo Esquel do Brasil organiza, em parceria com o governo do Ceará, o seminário *Impacto da Variação Climática no Desenvolvimento Sustentável do Semi-árido*. Foi um evento mundial, com a participação de 75 países. “De certa forma, a intenção do evento era fazer uma contraposição ao excessivo interesse do mundo na Amazônia, que na época já era a menina dos olhos dos ambientalistas”, conta Sant’Ana. Ainda de acordo com Sant’Ana, a reunião não foi feita com o intuito de ser uma preparação para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, mas em certa medida possibilitou que os países com problemas de desertificação em suas regiões semiáridas pudessem chegar ao Rio de Janeiro devidamente municiados para as negociações. As discussões do evento, inclusive o mapeamento completo que fizeram das regiões secas do mundo, serviram de subsídios

² De acordo com a página de internet da Esquel, “A Fundação Grupo Esquel Brasil - FGEB - é uma organização não-governamental, criada em 1989 com a missão de conduzir atividades voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável sob os aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais e ecológicos, com o objetivo de contribuir para a erradicação da pobreza e para a incorporação das massas urbanas e rurais aos benefícios do desenvolvimento. A FGEB executa seus trabalhos com prioridade para os temas da Convivência Sustentável com o Semi-Árido/Desertificação, Criança de 0 a 6 anos, Geração de Renda e Fortalecimento da Sociedade Civil” (FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL DO BRASIL, 2009).

para os debates durante a Rio-92 e facilitaram a conquista da resolução de que se fizesse, no âmbito da ONU, a Convenção sobre Desertificação (SANT'ANA, 09/06/2007).

Atendendo a essa decisão, a Assembléia Geral da ONU convocou um Comitê de Negociação Intergovernamental – CIND (*Intergovernmental Negotiating Committee – INCD*) para preparar, para junho de 1994, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (CCD) nos países afetados por seca e/ou desertificação, particularmente na África. Entre os anos de 1993 e 1994, o Comitê realizou seis sessões. Ressalta-se que na quarta sessão do CIND foi sugerida a criação de uma rede para promover a participação das organizações da sociedade civil no processo de organização da CCD, de modo a facilitar a participação popular e promover o emprego de metodologias *de baixo para cima* para a tomada de decisões (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1999). Eram os anos de 1990 e, como destacado no capítulo 2, havia uma grande preocupação com a participação da sociedade civil e com as metodologias que possibilitassem essa participação em decisões que afetem suas vidas.

Na quinta sessão, o CIND apresentou um informe ante as organizações não governamentais presentes e se decidiu organizar uma reunião em Ougadougou, Burkina Faso, para a criação da Rede Internacional de ONGs sobre Desertificação (RIOD), que seria uma estrutura de facilitação integrada por ONGs e Organizações Comunitárias de Base (OCBs) envolvidas em ações de combate à desertificação (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1999).

No Brasil, a organização da sociedade civil responsável pelos trabalhos de preparação para a CCD era a Fundação Grupo Esquel do Brasil. Apesar dos esforços incipientes feitos por órgãos de governo e por organizações da sociedade civil no final do século XX para ampliar os conhecimentos do Brasil sobre a desertificação, pouco ou nada se sabia sobre o tema no País, como narra Silvio Sant'Ana: “No Brasil tínhamos muito conhecimento sobre secas, sobre o semiárido, e estávamos muito atualizados quanto às discussões sobre desenvolvimento sustentável, mas nada conhecíamos sobre desertificação”. Para ampliar o nível técnico das negociações, a Esquel resolve convidar acadêmicos, pessoas e instituições do Brasil e de outros países latino-americanos que já tinham conhecimento acumulado sobre o assunto, como Chile, Argentina, México e Peru, para uma reunião técnica (SANT'ANA, 09/06/2007).

Por não ver mobilização do governo brasileiro no sentido de se preparar para sua participação na Convenção sobre a Desertificação, marcada para 1994, a Esquel resolve

incluir o governo nas negociações e debates que aconteciam no âmbito da sociedade civil. A participação nesses espaços fica por conta do Departamento de Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores, que seria o responsável pela posição oficial brasileira durante a CCD, uma vez que a Convenção acontecia no âmbito da ONU (SANT'ANA, 09/06/2007).

Esse fato é muito significativo da mudança que ocorreu na década de 1990 na relação entre sociedade civil e Estado, conforme descrito no Capítulo 2. Não só o Estado abriu espaços, inclusive institucionais, para uma maior participação de representantes da sociedade civil em processos de tomada de decisão sobre assuntos que afetavam diretamente determinados grupos (CARDOSO, 1992; DAGNINO, 2004; GOHN, 2006), como a sociedade civil organizada passou a liderar alguns desses processos. Nesses momentos, a sociedade civil comumente é representada por ONGs, que conquistam esse espaço de representação devido a fatores diversos, como histórico de atuação na área que está em debate, conhecimentos técnicos sobre determinado tema ou até mesmo devido a boas relações com o governo ou com as instituições responsáveis pelo assunto.

É comum que essa liderança de ONGs se encaminhe para pelo menos um de dois sentidos distintos. O primeiro é a pressão sobre o governo, para que assuma suas responsabilidades e execute ações de modo a atender às demandas expressas pelas organizações da sociedade civil. Foi o que aconteceu no caso das negociações da CCD: as ONGs pressionaram o governo federal e o estimularam a tomar parte nos debates. O segundo sentido a que a liderança das ONGs costuma conduzir – e que não elimina o primeiro – é assumir parte das responsabilidades do governo e executar, com ou sem parceria com órgãos governamentais, as ações demandadas pela sociedade civil, como analisado por Harriss (2001), Cooke (2004) e Dagnino (2004). Mais adiante, neste mesmo capítulo, quando estiver sendo discutida a elaboração do P1MC, esse tema voltará a ser abordado.

A reunião desse grupo amplo, composto por acadêmicos, instituições brasileiras e internacionais e governo, aconteceu ainda em 1993 e, a partir dela, os representantes do Brasil estabeleceram relações com os representantes dos demais países da América Latina, o que acabou sendo essencial nas negociações futuras. Em junho de 1993, na reunião do CIND de Nairóbi, Quênia, os representantes de organizações da sociedade civil brasileira iniciaram uma negociação com os demais países participantes, para garantir que na reunião oficial da Convenção fosse aprovado, além do texto da Convenção, o anexo da América Latina. Essa negociação foi feita em articulação com os representantes dos outros países

latino-americanos. “Tínhamos a percepção de que os governos latino-americanos, como de costume, não dariam continuidade ao processo da Convenção e não empregariam os esforços e recursos necessários para preparar o anexo da América Latina, uma vez que o texto da Convenção estivesse aprovado pela ONU”, relata Silvio Sant’Ana. A proposta de aprovação casada do anexo da América Latina foi aceita, e o Brasil começou as articulações para a preparação do texto do anexo, ciente de que havia mais um desafio pela frente: como o anexo latino-americano seria aprovado juntamente com o texto da Convenção, precisaria do consenso dos participantes (SANT’ANA, 09/06/2007).

Foi realizada, então, a Conferência Nacional e Seminário Latino-americano sobre Desertificação, em Fortaleza, no começo de fevereiro de 1994. Com isso, os países da América Latina participantes teriam tempo, até o final de fevereiro, para articular com seus pares a aprovação do texto durante a reunião da Convenção, marcada para março, em Genebra, Suíça. Quando finalmente a ONU se reuniu para a aprovação da Convenção, o anexo latino-americano estava pronto e as articulações prévias, devidamente feitas, de modo a garantir a aprovação do texto, que não só foi aprovado como acabou servindo de base para a elaboração de outros anexos, como o da Ásia (SANT’ANA, 09/06/2007).

O governo brasileiro, que se manteve pouco atuante durante quase todo esse processo, ratifica a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação apenas em 1997. Todas as negociações para a CCD foram relevantes para o fortalecimento da rede de organizações da sociedade civil envolvidas diretamente no processo. Elas conquistaram espaços de participação não só em esferas de decisão domésticas, mas também em negociações internacionais. Alguns anos mais tarde, essa articulação iniciada durante as negociações da CCD será determinante para a formação da ASA.

3.2. O SURGIMENTO DA ASA

Os movimentos sociais do Nordeste estavam ligados essencialmente a duas forças, a Igreja Católica e o movimento sindical dos trabalhadores rurais, que ainda pensavam na promoção do desenvolvimento do semiárido por meio do fortalecimento da agricultura (SANT’ANA, 09/06/2007). Nas palavras de Silvio Sant’Ana:

Quando começamos a nos preparar para estabelecer um plano de combate à desertificação para o Brasil, decidimos envolver as organizações da sociedade civil com atuação no semiárido, mas nos deparamos com a falta de preparo delas para lidar com esse tema (SANT’ANA, 09/06/2007).

De acordo com Sant'Ana, o tema desertificação não aparecia nas pautas de discussão das organizações de base. A partir de 1993, devido à emergência da seca que assolava a região desde o ano anterior, várias articulações de organizações da sociedade civil começam a se conformar nos diversos estados do semiárido, em torno do assunto seca. Entretanto, à medida que a seca começa a arrefecer, essa articulação também perde força (SANT'ANA, 09/06/2007).

Depois de assinada e ratificada a Convenção pelo governo, o Brasil se oferece para sediar a III Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, a COP III, realizada em Recife, de 15 a 26 de novembro de 1999. José Sarney Filho, político nordestino, acabava de assumir o Ministério do Meio Ambiente (MMA) do governo de Fernando Henrique Cardoso e resolveu levar a questão da desertificação adiante. Apenas algumas poucas ONGs brasileiras estavam credenciadas para a COP III, e a Esquel era uma delas. Para ampliar a participação da sociedade civil, as organizações que tinham credenciamento abriram vagas para as que não tinham, e assim mais um processo de articulação das diversas entidades se iniciou (SANT'ANA, 09/06/2007).

Como as ONGs a princípio não têm espaço para falar nas plenárias da ONU, resolvem organizar um fórum paralelo, para dar espaço às discussões da sociedade civil. Durante a organização desse evento paralelo, começa a se articular a ASA, Articulação do Semi-Árido Brasileiro. Primeiro com poucas organizações, que desde julho de 1999 estavam envolvidas na preparação do fórum paralelo, depois com uma reunião grande, com 65 participantes de 11 estados, a ASA se constituiu com um caráter de promotora do desenvolvimento regional, como um fórum de organizações da sociedade civil para lutar pelo desenvolvimento social, econômico, político e cultural do semiárido (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 1999).

Devido às articulações feitas por ocasião da CCD e da COP III, que só puderam acontecer em função do espaço para interações entre sociedade civil e Estado aberto desde a década de 1980 (CARDOSO, 1992; DAGNINO, 2004; GOHN, 2006), surge uma janela de oportunidade para a articulação das organizações da sociedade civil atuantes no semiárido. Essa janela de oportunidade pode ser entendida de acordo com o conceito de oportunidade política proposto por Tarrow (1998). Segundo o autor, a oportunidade política é entendida como a existência de uma dimensão do ambiente político que, ao afetar a expectativa de sucesso ou de fracasso de um determinado grupo, serve como incentivo à ação coletiva ou em parceria. Tarrow enumera cinco dimensões que determinam essas oportunidades: 1) ampliação de espaços de participação, com a liberalização do sistema político; 2)

realinhamentos políticos evidentes no sistema; 3) surgimento de aliados com alto nível de poder; 4) momentos de cisão dentro das elites; e 5) diminuição da capacidade de repressão do Estado.

Dessas cinco dimensões, duas ajudam a explicar o surgimento da ASA, a número 1 e a número 3. A ampliação de espaços de participação já foi discutida neste trabalho e ficou evidente no processo de negociação da Convenção sobre a Desertificação e durante a COP III em Recife. A número 3, no entanto, surge como consequência da primeira e merece algumas considerações. A abertura de espaços políticos para a participação de algumas organizações da sociedade civil do Nordeste na CCD e na COP III contribuiu para o fortalecimento técnico e político dessas organizações. As que estiveram mais atuantes durante esses processos se transformaram em referências para outras organizações da região e passaram a ser encaradas como aliados com maior nível de poder, o que serviu como fator de atração para as organizações que acabaram se aglutinando em torno da ASA.

A ASA se constitui efetivamente com a Declaração do Semi-Árido, que é preparada durante o Fórum Paralelo da Sociedade Civil na COP-III. Pela primeira vez, as organizações da sociedade civil começam a discutir uma plataforma política coletiva para sua atuação no sertão. Sai da pauta o combate à seca e entra a promoção da convivência com o semiárido. O documento apresenta o semiárido como uma área enorme do País, que só recebe atenção quando assolada por uma seca, o que traz como consequência a presença de milhares de famílias “social e economicamente vulneráveis” (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, [p. 1], 1999). Para modificar essa situação de vulnerabilidade, a ASA propõe um conjunto de medidas, que serão descritas a seguir, por conterem as reflexões da Articulação que mais tarde resultaram na elaboração do Programa Um Milhão de Cisternas.

3.2.1. A DECLARAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO

Na Declaração do Semi-Árido, a ASA se apresenta como o resultado da reunião de centenas de entidades da sociedade civil preocupadas com a elaboração de propostas de desenvolvimento sustentável para o semiárido. Segundo o documento, essas entidades são sindicatos de trabalhadores rurais, entidades ambientalistas, organizações não governamentais, igrejas cristãs, agências de cooperação internacional, associações, cooperativas, movimentos de mulheres e universidades. O que os une é o anseio por uma política adequada ao semiárido (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 1999).

A proposta da ASA para o semiárido parte da premissa de que as medidas emergenciais são necessárias em períodos de seca, porque não há uma intervenção planejada, com políticas adequadas para a realidade do sertão. O mesmo diagnóstico foi feito por Villa (2001), como descrito no capítulo 1. Vale lembrar que a Declaração do Semi-Árido foi elaborada em 1999, quando a região passava por mais uma seca, o que explica a ênfase do documento na necessidade de se reforçarem as medidas emergenciais. De acordo com o documento:

Até quando a sociedade vai ser obrigada a bancar medidas emergenciais, anti-econômicas e que geram dependência? [...] Sendo o semi-árido um bioma específico, seus habitantes têm direito a uma verdadeira política de desenvolvimento econômico e humano, ambiental e cultural, científico e tecnológico. Implementando essa política, em pouco tempo não precisaremos continuar distribuindo água e pão (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, [p. 2], 1999).

As organizações que assinaram a Declaração do Semi-Árido tinham a percepção de que possuíam conhecimentos acumulados suficientes para fazer propostas de intervenção nessa realidade. O primeiro pressuposto para essa intervenção é que os próprios habitantes do semiárido podem tomar as decisões que os afetam, e que o simples fato de o fazerem abalaria “as estruturas tradicionais de dominação política, hídrica e agrária” (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, [p. 3], 1999). Ou seja, a ASA considera a participação indispensável para qualquer iniciativa para a região. O segundo pressuposto é que nada pode ser feito na região sem que cada família possa ter acesso a água limpa, pelo menos para beber e cozinhar. Esses dois pressupostos serão determinantes para a elaboração do P1MC.

Para viabilizar a adoção do pressuposto da participação, a ASA identifica a necessidade de que se façam investimentos no fortalecimento da sociedade civil local. Segundo a Declaração do Semi-Árido, o documento da CCD determina a utilização de processos participativos para a implementação da Convenção – o que está de acordo com o discurso predominante de que a participação é capaz de solucionar os problemas do desenvolvimento. Por outro lado, na percepção da ASA, o clientelismo, a assimetria de poder e a dependência inerente às relações sociais verticais da região, conforme descritas por Toni (2008), dificultam a execução de processos participativos que sirvam para trazer alternativas ao desenvolvimento com transformações efetivas para as vidas dos habitantes locais, e não somente para legitimar intervenções localizadas que não alteram as estruturas de poder (MITLIN, HICKEY & BEBBINGTON, 2007). Por essa razão, a Articulação propõe que sejam reforçados os processos de organização dos atores sociais do semiárido, para

que possam intervir de forma qualificada nas políticas públicas. Recomenda, ainda, investimentos em educação, valorização dos conhecimentos tradicionais e a inclusão de jovens e mulheres nas iniciativas de promoção do desenvolvimento.

Por fim, a Declaração do Semi-Árido, que até hoje é assinada por todas as entidades que se unem à ASA, menciona a construção de cisternas como parte da solução para os problemas do sertão. Segundo o documento, há no semiárido um milhão de famílias vivendo em condições muito precárias. A construção das cisternas seria uma solução definitiva para o problema do acesso à água dessas famílias e representaria um passo em direção à diminuição da vulnerabilidade dessas famílias, junto com outros investimentos constantes e planejados, que reduziriam a necessidade de ações emergenciais.

Outras tentativas haviam sido feitas para coordenar ações das entidades do semiárido, mas nenhuma tinha sido duradoura. Havia algumas articulações estaduais, como a ASA Paraíba, que serviu de inspiração para a ASA, mas todas as tentativas de integração de todos os estados do semiárido haviam fracassado. De acordo com as entrevistas com os membros da ASA que participaram do processo de criação da Articulação, as organizações aglutinadas em torno da ASA naquele momento decidiram buscar uma solução para manter a interação entre elas. A solução encontrada foi buscarem um objetivo comum, que as mantivesse em permanente contato e direcionasse suas ações para a mesma meta. Esse objetivo comum foi o P1MC.

Tanto a Declaração do Semi-Árido quanto a decisão de buscar um objetivo comum para a ASA nascem de uma decisão consciente de um grupo de organizações interessadas em trazer um novo debate sobre o semiárido para a arena política. Ao considerar o conceito de movimento social explicitado no capítulo 2, segundo o qual os movimentos sociais podem ser entendidos como mobilizações sociais em torno de um objetivo comum (GOHN, 2006), é possível abordar a ASA como um movimento social.

Segundo Benford & Snow (2000), os movimentos sociais são produtores de significados, e esses significados são determinantes para atrair simpatizantes ou opositores. O conjunto de significados criados ou veiculados por um movimento social legitima e inspira suas atividades. Esse processo cria uma espécie de moldura, ou *framing*, para o movimento social. Na medida em que são resultado de negociações conscientes (MCADAM, MCCARTHY & ZALD, 1996; BENFORD & SNOW, 2000), esses significados são compartilhados por todos os integrantes de um determinado movimento social (BENFORD & SNOW, 2000).

As entidades fundadoras da ASA perceberam uma oportunidade política para a articulação das organizações atuantes no semiárido, mas entre a percepção da oportunidade e a ação concreta há uma distância considerável. A ação coletiva não é apenas o resultado da situação de vulnerabilidade de um determinado grupo, é também uma construção social (MCADAM, MCCARTHY & ZALD, 1996). Segundo McAdam, McCarthy & Zald (1996), o que leva da oportunidade política para a ação é justamente essa construção coletiva de interpretações sobre a realidade e a atribuição de valores. O processo de *framing* de um movimento social leva à organização das pessoas e grupos, já que ajuda a explicitar a vulnerabilidade intrínseca ao sistema social em que estão inseridos.

Ainda de acordo com os mesmos autores, uma das formas mais claras de *framing* é a explicitação dos objetivos de um movimento social. Os objetivos são determinantes para a atração de simpatizantes ou de opositores, uma vez que estão carregados de significados que podem ser interpretados como possíveis ameaças aos interesses de um determinado grupo, ou como oportunidades para outros. Nesse sentido, a ASA deixa bem claras as suas intenções já em seu documento fundador, a Declaração do Semi-Árido. A partir daí, tanto alinhamentos quanto enfrentamentos estavam definidos, e o documento passou a ser a carta de apresentação da ASA.

O processo de *framing* da ASA ajuda a explicar como a Articulação, que nasce das negociações de uma dúzia de organizações, chega 10 anos depois com cerca de 800 entidades integrantes. Essa estratégia possibilita o surgimento de um novo significado para o papel das organizações da sociedade civil na promoção do desenvolvimento do semiárido. Esse novo papel se alimenta do passado sindical e cristão dessas organizações, aproveita os conhecimentos acumulados em seu histórico de atuação na região e vai além: possibilita sua inclusão num debate amplo sobre uma nova forma de enxergar o semiárido, baseada na convivência com as características sociais e climáticas da região.

3.3. O P1MC COMO CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO SEMIÁRIDO

Nesta seção, é apresentado o projeto do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais. Na primeira parte, é relatado o processo de negociação do projeto, que teve como destaque a participação das mais de 600 entidades que então compunham a ASA. Na segunda parte, são apresentados os pressupostos, os objetivos e os princípios norteadores do Programa, que foram

elaborados a partir das percepções das entidades da ASA sobre a realidade do semiárido. Por último, na terceira parte, são apresentados sucintamente os cinco componentes do Programa: capacitação, comunicação para a mobilização, construção de cisternas, mobilização e controle social e fortalecimento da sociedade civil.

3.3.1. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO P1MC

Durante o Fórum Paralelo da Sociedade Civil na COP III, as organizações da ASA levantaram a possibilidade de pressionar o governo federal por apoio à estratégia de construção de cisternas como forma de facilitar a convivência dos moradores do semiárido com as adversidades climáticas da região. As discussões sobre cisternas surgiram entre essas organizações da sociedade civil porque várias delas já trabalhavam com essa tecnologia, de acordo com Naidison de Quintella Baptista, vice-presidente da AP1MC e secretário executivo do MOC – Movimento de Organização Comunitária³ (BAPTISTA, 16/09/2008). Quando o então ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, visitou o Fórum Paralelo, os representantes das organizações da sociedade civil que acompanharam a visita solicitaram apoio para a construção de um milhão de cisternas, e o ministro se comprometeu a ajudar (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

Em fevereiro do ano seguinte, a ASA realizou um encontro, durante o qual foi produzida a Carta de Princípios da Articulação. Nesse documento, fica estabelecido que todas as entidades que desejem se unir à ASA devem assinar a Declaração do Semi-Árido e a Carta de Princípios, e que a Articulação é apartidária e sem personalidade jurídica. O primeiro dos oito princípios que compõem a Carta é que a ASA “é o espaço de articulação política regional da sociedade civil organizada, no semiárido brasileiro”, enquanto os demais reafirmam pontos já abordados na Declaração do Semi-Árido, como compromisso com os interesses da população local, com a sensibilização da sociedade civil e com intervenções de natureza política, para buscar “políticas estruturadoras para o desenvolvimento do semiárido” e quebrar o “monopólio de acesso à [sic] terra, água e outros meios de produção” (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2000).

³ “O MOC é uma organização não governamental sediada em Feira de Santana, Bahia, que busca contribuir para o desenvolvimento integral, participativo e ecologicamente sustentável do semiárido baiano e desenvolve ações estratégicas nas áreas de educação do campo, fortalecimento da agricultura familiar, água e segurança alimentar, criança e adolescente, gênero, comunicação e políticas públicas” (MOVIMENTO DE ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA, 2008). É membro da ASA e é a Unidade Gestora Microrregional para a região de Feira de Santana e outros oito municípios da Bahia.

Nessa mesma reunião, foi constituído um grupo de trabalho que elaborou um pré-projeto para viabilizar a elaboração de um plano de construção de um milhão de cisternas no semiárido. O número não é aleatório, como explica Naidison Baptista:

O estudo, feito naquele momento, indicou a necessidade de um milhão de cisternas. Apesar de parecer um golpe de *marketing*, o nome do programa não é à toa. A Embrapa Semi-árido fez uma nova pesquisa e apontou demanda por 1.180.000, enquanto o MDS fez estudo que demonstrou necessidade de 1.300.000 cisternas. Isso é um indício do cuidado com que foi desenhado o programa. Ainda que já esteja um pouco desatualizado, o estudo da ASA chegou bem perto da realidade apontada por outros estudos do governo (BAPTISTA, 16/09/2008).

Esse pré-projeto foi apresentado ao Ministério do Meio Ambiente pela Diaconia⁴, uma das entidades integrantes do grupo de trabalho, que passou a ser conhecido como GT Cisterna, ou GTC, e foi então transformado em um convênio. Segundo a ASA,

a formalização do convênio exigiu das entidades um compromisso maior, visando a [sic] execução responsável e conseqüente das ações previstas. Este empenho, além de reforçar a relação das entidades que atuam no GTC com a Diaconia, representa um fortalecimento da própria ASA como ambiente de proposição de políticas públicas para o desenvolvimento do semi-árido (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001, p. 2).

Essa afirmação, contida no projeto do P1MC, permite inferir que, já em seu processo de elaboração, o Programa passou a servir como elemento aglutinador das entidades da ASA, como havia sido pensado – e desejado. Não só as organizações da sociedade civil precisaram permanecer unidas para poder realizar o que haviam se comprometido a fazer, como, desde sua primeira ação na condição de articulação, essas entidades se posicionaram como parceiras do governo e proponentes de políticas públicas.

O convênio firmado com o MMA previa duas linhas de ação distintas. A primeira era a construção de 500 cisternas. As experiências das organizações que compunham a ASA e, mais especificamente, o GT Cisterna indicavam a importância de que se fizessem experiências piloto antes que fossem adotadas novas tecnologias no semiárido. Com base nessa percepção, a ASA aproveitou o recurso destinado às 500 cisternas para testar diferentes técnicas de construção, além de experimentar metodologias de sensibilização e mobilização das comunidades e das instituições governamentais e não governamentais que se envolveriam no Programa (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

⁴ “A Diaconia é uma organização social sem fins lucrativos e de inspiração cristã, que tem por missão: ‘Contribuir para a construção solidária da cidadania e a garantia dos direitos humanos da população excluída na perspectiva da transformação social, preferencialmente na região Nordeste do Brasil’” (DIACONIA, 2009).

A segunda linha de ação prevista no convênio com o MMA era talvez a mais cara para a ASA naquele momento. Parte dos recursos do Ministério destinou-se ao processo de elaboração do Projeto Executivo P1MC (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001). Isso foi possível graças a outro convênio, firmado com a Agência Nacional de Águas (ANA) também pela Diaconia, a partir do qual foi possível à ASA oferecer mais cisternas em contrapartida ao investimento do MMA (SANT'ANA, 09/06/2007). Esses recursos garantiram à ASA a possibilidade de elaborar o projeto do P1MC da forma considerada mais adequada pela Articulação: participativamente.

Foram criadas duas instâncias de discussão. A primeira, que abrangia toda a região do semiárido, era o GT Cisterna, coordenado pela Diaconia. A segunda era composta pelos Grupos de Trabalho Estaduais (GTEs), responsáveis pelas articulações em cada um dos 10 estados-alvo do Programa (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo). O objetivo, segundo a ASA, era fazer com que todos os atores se sentissem corresponsáveis pelo Programa. Foram realizadas algumas reuniões locais para discutir nos estados os seguintes pontos: princípios e objetivos do P1MC; processo seletivo das comunidades e famílias; quais organizações assumiriam o papel de executoras ou gestoras; e os modelos de gestão local (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

O GTC, então, elaborou um documento com as primeiras propostas para cada um desses pontos e o enviou para a avaliação dos GTEs. Em seguida, foi realizado um seminário regional, em Juazeiro, Bahia, para que o documento fosse amplamente discutido, com a participação de representantes dos GTEs de todos os 10 estados, além de representantes da Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e do MMA. O documento resultante do seminário serviu de base para a construção dos projetos estaduais, que foram elaborados durante reuniões municipais, microrregionais e estaduais realizadas pelos GTEs, sempre com a participação de representantes da sociedade civil organizada e do poder público (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

Depois de finalizados os projetos estaduais, o GT Cisterna se responsabilizou por sistematizar e negociar ajustes, para que fosse elaborado o documento final do P1MC. Ao todo, participaram do processo 611 entidades de toda a região semiárida e 2.000 pessoas. Além de contribuir para o objetivo almejado pela ASA de que as organizações da Articulação se apropriassem do projeto, o processo participativo de elaboração do P1MC aproximou essas organizações umas das outras e permitiu um amplo diálogo sobre as possibilidades

de intervenção no semiárido. Esse processo efetivamente transformou a ASA num espaço de debate e de alianças políticas pelo desenvolvimento do semiárido. Em pouco mais de um ano de existência, a Articulação passou a ser referência para as organizações da sociedade civil com atuação na região.

Na análise da ASA, a formulação da proposta foi suficiente para criar expectativas de que um processo de transformação da forma de fazer política no semiárido estava sendo iniciado:

Com esse processo, criou-se uma grande expectativa no semi-árido de que a parceria entre sociedade e governo pode, efetivamente, transformar as políticas públicas voltadas ao bem-estar social no semi-árido. Com a sociedade mobilizada, as ações voltadas ao desenvolvimento regional poderão ser passíveis do “controle social” e, desta forma, beneficiar todos os segmentos da sociedade, eliminando o domínio secular de grupos que se apropriam dos recursos públicos voltados aquele [sic] fim (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001, P. 3).

As preocupações com a participação percebidas na negociação do P1MC são refletidas em todo o projeto. A participação se transforma num princípio norteador das ações do programa e consiste em um objetivo específico a ser atingido pela ASA por meio do P1MC.

3.3.2. OBJETIVOS E PRINCÍPIOS NORTEADORES

Na análise sobre o semiárido feita pela ASA durante as negociações do P1MC, as entidades ressaltam que os desafios naturais da região são agravados pela falta de planejamento e pela inadequação das políticas públicas. Segundo o projeto do P1MC, as secas periódicas que afetam o semiárido devem ser tratadas de forma permanente, e não de forma emergencial, como costuma acontecer (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001). Essa análise corrobora a discussão feita no Capítulo 1 sobre o histórico das respostas políticas ao fenômeno da seca ao longo do século XX.

Para a Articulação, a diferença que existe entre a realidade atual do sertão e a do começo do século XX é que hoje em dia há diversas opções tecnológicas capazes de minimizar o sofrimento do sertanejo. No entanto, o que há de comum entre o sertão de 1900 e o sertão de 2000 é justamente a prática política: “a utilização política do flagelo da seca se dá na mesma proporção e com os mesmos elementos de séculos atrás” (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001, p. 15). Na avaliação da ASA, não adianta

desenvolver excelentes soluções tecnológicas, se a política não deixa que essas tecnologias alcancem quem de fato precisa delas.

A solução, segundo a Articulação, seria a adoção de uma nova postura diante das secas periódicas, com a consecução de políticas públicas eficientes e permanentes para o semiárido, “com a participação efetiva dos atores que vivenciam sua realidade, para assim, viabilizar uma vida digna às famílias sertanejas” (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001, p. 13). A organização da sociedade é fundamental para a estratégia proposta pela ASA, como fica explícito no trecho a seguir do projeto do P1MC:

A novidade mais recente é hoje o processo de articulação da sociedade civil organizada no semi-árido que, de maneira propositiva e com a participação efetiva de diversos segmentos, insiste numa proposta de ações permanentes para o semi-árido: a substituição da visão do “combate à seca” pela nova ordem da “convivência com o semi-árido”; a substituição do assistencialismo por ações efetivas de desenvolvimento sócio-político-econômico. Essa nova postura diante do problema por parte das organizações sociais se dá em razão da consciência de que diante desses desastrosos desvios só vale a resistência organizada, permanente e contínua para afirmar o semi-árido como uma região que, se tratada adequadamente pelas políticas públicas – sejam nacionais, estaduais ou municipais –, pode ser uma solução e não um transtorno ao desenvolvimento do país (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001, p. 15).

Essa percepção é reforçada pelo fato de que o semiárido brasileiro é um dos mais chuvosos do mundo, com índice pluviométrico anual médio de 750 milímetros. Isso significa que, ainda que essa chuva seja mal distribuída pela extensão da região, é possível utilizá-la como aliada na convivência com a seca, contanto que seja contornada a alta taxa de evapotranspiração, que faz com que o potencial de perda de água no semiárido seja de 2.500 milímetros por ano. Para completar o quadro, as soluções de armazenamento de água até hoje empregadas existem em número insuficiente e são pouco adaptadas ao sertão, uma vez que consistem de grandes açudes, que facilitam a evaporação da água estocada (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

Com base nessas análises básicas sobre o contexto ambiental, político e hídrico do sertão, a ASA propôs nove princípios norteadores para o P1MC. O primeiro princípio é a gestão compartilhada. Foi determinado que o Programa, concebido pela sociedade civil organizada do semiárido, teria execução e gestão feitas por essas organizações. A execução do Programa seria feita por meio de parcerias, que são o segundo princípio apontado pela ASA. O terceiro determina que o P1MC seja executado por meio de uma rede, no caso a própria ASA, de forma descentralizada e participativa. O quarto princípio é a

mobilização social, enquanto o quinto é a educação-cidadã, entendida como o processo educativo que “situa criticamente a realidade histórico-cultural, visando a [sic] convivência com o Semi-árido Brasileiro” (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001, p. 18).

O sexto princípio é que todos os cidadãos do semiárido têm direito ao acesso à água. O sétimo, chamado desenvolvimento sustentável, afirma que o semiárido é viável e que as secas não são uma fatalidade. O oitavo é o do fortalecimento social, discutido anteriormente, que determina que o Programa seja uma ferramenta para o fortalecimento e a consolidação das organizações da sociedade civil e movimentos sociais da região. E o nono e último princípio é a busca pela construção de uma nova cultura política no sertão, que rompa “com a dominação secular das elites sobre o povo, a partir do controle da água” (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001, p. 18).

Mais uma vez, o conceito de *framing* pode ser útil para analisar o discurso da ASA presente no projeto do P1MC. Se considerarmos que todo o projeto foi desenhado com a participação de mais de 600 organizações atuantes no semiárido, é lógico concluir que o discurso do documento reflete em parte o discurso dessas organizações. O texto final foi feito de modo que todas as organizações participantes pudessem identificar-se com as ideias nele contidas, manter-se unidas em torno dessas ideias e empenhar esforços para levar adiante a execução do Programa. O projeto do P1MC é uma moldura bem construída para atrair e manter as organizações da sociedade civil do semiárido mobilizadas em torno do plano de construção de cisternas para as famílias das zonas rurais do sertão.

Por outro lado, essa moldura não deve atender somente às organizações da ASA. Ela deve contribuir para o cumprimento do segundo princípio norteador proposto pela Articulação, ou seja, deve atrair outros parceiros para o projeto. Para isso, o texto contém análises sobre a viabilidade técnica, econômica e financeira do Programa, além de uma análise de risco e do detalhamento dos custos previstos para a execução. Esse cuidado não aconteceu à toa. De acordo com Silvio Sant’Ana, o ideal da ASA era que o projeto, do ponto de vista técnico, fosse impecável.

Não queríamos abrir espaço para nenhum questionamento. Nossa intenção era que qualquer potencial parceiro, fosse o governo federal, a iniciativa privada ou o Banco Mundial, pudesse entender as propostas do Programa e identificar essas propostas como uma solução simples e barata para o problema do acesso à água no semiárido (SANT’ANA, 09/06/2007).

Depois de estabelecidos os princípios norteadores, a ASA especificou os objetivos que pretendia alcançar com o P1MC. Chama a atenção o fato de que o objetivo geral do

Programa não menciona as cisternas, mas está centrado na promoção de uma transformação social no semiárido, conduzida pela sociedade civil, como pode ser visto na transcrição a seguir:

Contribuir com o processo educativo e de transformação social, gerenciado pela sociedade civil, visando a [sic] preservação, o acesso, o gerenciamento e a valorização da água, como um direito essencial da vida e cidadania, ampliando a compreensão e a prática da convivência sustentável e solidária com o ecossistema do semi-árido (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001, p. 19).

Outros elementos-chave do P1MC ficam explícitos nesse objetivo geral. O primeiro, e mais óbvio, é a água como pressuposto básico para uma vida digna. Mais do que isso, a água aparece como direito essencial, indispensável para a convivência com o semiárido, que é um dos principais motes da ASA. Nesse sentido, o P1MC passa a ser visto como uma condição para o desenvolvimento do semiárido, porque é a garantia do acesso à água pela população difusa da região, com prioridade para as famílias que se encontram em situação mais difícil.

O segundo é a solidariedade como meio para que se alcance essa convivência com os desafios impostos pelo clima do sertão. As relações sociais horizontais, ou seja, relações de parentesco, vizinhança ou amizade, são bastante solidárias no sertão, e é com essas relações que os habitantes da região podem contar em momentos de dificuldade (TONI, 2008). Essa característica já presente no semiárido é ressaltada pelo P1MC e será novamente abordada no capítulo 5.

Além do objetivo geral, o P1MC estabelece sete objetivos específicos, que também dão grande destaque à participação. Três objetivos específicos abordam esse tema: o primeiro, que consiste em criar mecanismos para possibilitar a participação das famílias na gestão do projeto; o quarto, que foca o fortalecimento da sociedade civil envolvida na execução do projeto; e o quinto, que propõe um processo de formação para os participantes do Programa, que esteja centrado na convivência com o semiárido e na incidência em políticas públicas. Os outros quatro objetivos específicos abordam o acesso à água para um milhão de famílias, a consequente melhoria na qualidade de vida dessas famílias, a capacitação de pedreiros em construção de cisternas e a difusão de uma “correta compreensão do semi-árido” para a sociedade brasileira (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001, p. 19).

Ao assumir o compromisso de garantir acesso à água e melhorar a vida das famílias rurais do semiárido, a ASA está, em alguma medida, assumindo responsabilidades que, tradicionalmente, deveriam ser exclusivas do governo. Do papel de mediadora entre o Estado e a sociedade destacado por Gohn (2006), a ASA passa ao papel de executora de políticas públicas, como discutido por Dagnino (2004).

A execução do Programa se dá a partir de cinco componentes: 1) capacitação, que abrange todos os participantes do Programa, desde as organizações até as famílias e pedreiros, e é considerada fundamental para que os objetivos do P1MC sejam plenamente alcançados; 2) comunicação, voltada para a mobilização social e a troca de informações e experiências; 3) construção de cisternas de 16.000 litros, vista como a solução mais adequada e barata para garantir água para uso doméstico para as famílias rurais do semiárido; 4) mobilização e controle social, que envolve a criação de uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e o desenvolvimento de um sistema de gestão informatizado, que possam garantir a transparência das informações gerenciais do Programa; e 5) fortalecimento institucional da sociedade civil, que garante uma estrutura mínima para as organizações que funcionam como Unidades Gestoras Microrregionais (UGMs). Todos esses pontos serão abordados nos capítulos 4 e 5, quando será discutido o funcionamento do P1MC.

3.4. O MODELO DE GESTÃO DO P1MC

Como afirmado por Silvio Sant'Ana, a ASA tinha pretensão de que o P1MC fosse incontestável, tanto do ponto de vista técnico quanto do ponto de vista da transparência na gestão. Para garantir essa transparência foi preciso elaborar um sistema de gestão que garantisse a possibilidade de controle das atividades e gastos do Programa pelas entidades integrantes da ASA, pelos parceiros do projeto e pela sociedade brasileira de modo geral. Esse sistema deveria atender a cinco princípios básicos, definidos coletivamente pelas organizações que participaram das negociações do P1MC: descentralização; participação e parcerias; transparência; flexibilidade; e simplicidade. Adicionalmente, dois requisitos devem perpassar o sistema: a solidariedade entre as organizações participantes e a corresponsabilidade.

A ASA, assim como as ASAs estaduais, não tem personalidade jurídica. Isso significa que a Articulação não pode assinar contratos, firmar parcerias formais ou manejar recursos financeiros. A ASA decidiu consensualmente manter essa impossibilidade jurídica, pois, em seu entendimento, exercer funções executivas no P1MC poderia acarretar a perda da

identidade política da Articulação. As executoras do projeto, portanto, devem ser as entidades que compõem a ASA, por meio de suas pessoas jurídicas autônomas. No entanto, é preciso que haja uma unidade de gestão central, que possa, por exemplo, assinar convênios e prestar contas sobre os recursos arrecadados (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

Para isso foi criada uma OSCIP, a Associação Programa Um Milhão de Cisternas, ou AP1MC, cuja direção é rotativa e eleita pelos membros da ASA. Pelo fato de ser uma OSCIP, a entidade tem facilidades para fazer convênios com governos. Adicionalmente, tem suas contas auditadas obrigatoriamente pelo Ministério da Justiça, o que garante maior transparência e credibilidade para o Programa. A AP1MC celebra contratos com as entidades que cumprem a função de Unidades Gestoras Microrregionais (UGMs), para que estas executem localmente as ações previstas para cada microrregião (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

A ASA determinou que 64 UGMs seriam responsáveis pelo Programa nos mais de 1.000 municípios do semiárido. Cada uma dessas Unidades Gestoras deveria cuidar de seis funções básicas de gestão: planejamento das ações; captação e alocação de recursos (físicos, financeiros e humanos); supervisão e controle de qualidade das ações e cisternas; monitoramento do Programa; avaliação e auditoria externas; e controle, por parte da sociedade, sobre o processo de implementação do projeto (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

A escolha das organizações que cumpririam essas funções é feita pelas entidades da ASA, nos encontros da Articulação, e baseia-se em cinco critérios. O primeiro é que todas as UGMs devem ser entidades integrantes da ASA, com pessoa jurídica formalizada há pelo menos três anos, com experiência em gestão de recursos públicos. O segundo critério é que as entidades devem trabalhar com agricultores familiares e trabalhadores rurais e ter experiência específica com a construção de cisternas. O terceiro critério é que toda a documentação da entidade deve estar regularizada, e o pagamento das obrigações sociais deve estar em dia. O quarto é que a direção dessas entidades não pode ter caráter partidário. Por último, é possível que entes governamentais sejam UGMs, mas essa escolha deve ser justificada pelas peculiaridades locais e depende da experiência do ente governamental no trabalho com agricultores familiares e metodologias participativas e da anuência dos demais atores locais com essa escolha (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

As organizações que cumprem papel de UGM devem estabelecer parcerias locais com outras entidades que atuem no âmbito do município ou das comunidades. Essas entidades serão as executoras locais do Programa e podem ser associações comunitárias e de base, Sindicatos de Trabalhadores Rurais, paróquias, igrejas, grupos de trabalhadores, ONGs, prefeituras e outros órgãos governamentais (dos âmbitos municipal, estadual ou federal) e até assentamentos de reforma agrária. São essas organizações que se relacionarão diretamente com os grupos de famílias que serão atendidas pelo Programa (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

A figura 3 a seguir traz a estrutura de gestão desenhada pela ASA e ajuda a visualizar os fluxos de relações entre as distintas instâncias de execução do P1MC:



Figura 3: Estrutura de gestão do P1MC

A expectativa da ASA era de que as Unidades Gestoras Microrregionais se relacionassem com cerca de 20 entidades em cada um dos 1.000 municípios do semiárido, o que significaria um total de 20.000 entidades diferentes envolvidas diretamente nas ações do P1MC. Adicionalmente, seriam construídas um milhão de cisternas, para um milhão de famílias, o que afetaria diretamente a vida de cerca de 5 milhões de pessoas. Isso é parte da estratégia da ASA para mobilizar cada vez mais pessoas e entidades, fortalecer a organização da sociedade civil e ampliar a participação das famílias do semiárido na vida política da região e nas decisões e iniciativas que afetam o dia-a-dia dos habitantes.

3.5. PARCERIA COM O GOVERNO FEDERAL E A FEBRABAN

Um desafio para a implementação do P1MC era a captação de recursos. O cálculo feito pela ASA em 2001 era de que o projeto, que deveria construir um milhão de cisternas em cinco anos, custaria cerca de R\$ 1 bilhão. Desses, R\$ 120 milhões deveriam vir como contrapartida das famílias, em dinheiro ou em mão-de-obra. Outros R\$ 105 milhões seriam captados pelas organizações da ASA, também como contrapartida ao investimento. Os R\$ 835 milhões restantes incluem R\$ 660 milhões para a construção das cisternas (cada cisterna teria o preço unitário médio de R\$ 660) e outros R\$ 175 milhões para a realização das capacitações, a mobilização de famílias e entidades, as ações de fortalecimento institucional das organizações diretamente envolvidas no projeto e o gerenciamento do Programa (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2001).

Apesar do baixo custo unitário estimado pela ASA, o valor total do projeto era alto, e encontrar um parceiro para financiá-lo foi trabalhoso. A ASA bateu em algumas portas para apresentar o projeto, que acabou sendo bem recebido em duas: o governo federal e a Federação Brasileira de Bancos, Febraban. As negociações com esses dois entes são descritas a seguir, juntamente com uma avaliação das consequências dessas parcerias para a ASA e o P1MC.

3.5.1. AP1MC E GOVERNO: RELAÇÃO DURADOURA E ATRIBULADA

Depois de elaborada a proposta do Programa Um Milhão de Cisternas, com a estrutura de gestão definida, os membros da ASA saíram em busca de parceiros para financiar a construção das cisternas. A opção óbvia de parceria era o governo federal. Nas palavras de Maria Salete Pereira, responsável pela SOSE⁵:

Sempre tivemos claro que água é uma política pública e que só o governo tem verba e alcance para uma ação na proporção do P1MC. Nosso cuidado na negociação do P1MC com o governo federal era manter a autonomia do Programa. O P1MC é da sociedade civil. Os recursos financeiros são do governo, mas o projeto, não. Apesar do financiamento estatal, mantivemos os princípios básicos do Programa. Os governos, não só o federal, podem ajudar, mas não podem utilizar o P1MC politicamente, seja por meio de

⁵ SOSE é a Sociedade das Obras Sociais e Educativas da Diocese de Juazeiro, na Bahia. A organização trabalha com agricultores familiares, pescadores e com questões relacionadas ao acesso à água. Desde 1992, tem experiência com construção de cisternas. Maria Salete Pereira é coordenadora da SOSE e representou a organização católica no Grupo de Trabalho Cisternas. Atualmente, a SOSE é UGM do P1MC em Juazeiro.

propaganda, seja por meio de influência nas decisões sobre que família recebe ou não a cisterna (PEREIRA, 24/02/2008).

O caminho para alcançar os tomadores de decisão no âmbito federal não foi simples. Segundo Silvio Sant'Ana, Oded Grajew, então assessor especial do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que havia tomado posse em janeiro de 2003, foi o intermediário. No início do governo Lula, a prioridade máxima era o Programa Fome Zero, que se propunha a combater a miséria e tinha como um dos alvos principais o Nordeste. O empresário havia conhecido a ideia da ASA de construir um milhão de cisternas na zona rural do semiárido e resolveu apresentá-la ao presidente.

Segundo Cleyton Domingues de Moura, gestor público responsável pelo P1MC no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entre abril de 2004 e junho de 2005, o presidente Lula solicitou pessoalmente ao então ministro responsável pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), José Graziano da Silva, que abrisse o diálogo com a ASA para viabilizar o apoio do governo federal ao Programa. O técnico avalia que “isso foi bom, porque fez com que o Programa deslanchasse, mas causou uma situação delicada na relação da ASA com o Ministério, com alguma resistência por parte dos funcionários do Ministério e algumas tensões no começo da relação” (MOURA, 28/08/2008). Ainda em 2003, o primeiro termo de parceria foi feito entre o MESA e a OSCIP Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC). Mais tarde, com a extinção do MESA, o Programa passou para a coordenação do MDS.

De acordo com Igor Arsky, especialista em políticas públicas e gestão governamental e atual coordenador do Programa Cisternas na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS, a parceria é resultado de uma conjunção de interesses entre a ASA e o governo federal:

Houve um casamento interessante entre o governo e a ASA. O movimento da ASA vem do mesmo eixo social que elegeu o presidente Lula. Essa convergência de interesses está incorporada ao discurso de que esse é um governo que prioriza os mais pobres, traz novas práticas com relação à política social. Então, essa relação tem, de um lado, um processo da sociedade civil no semiárido e, de outro, a política social do governo, mais especificamente do MDS (ARSKY, 10/09/2008).

Ainda de acordo com Arsky, a parceria entre ASA e MESA/MDS foi simplificada pelo fato de a AP1MC ser uma OSCIP. As OSCIPs não assinam convênios com os governos, mas termos de parceria, que simplificam os processos de aprovação e monitoramento. Na avaliação do técnico:

A Lei das OSCIPs [Lei 9.790/1999] teve como objetivo desburocratizar as parcerias dos governos com entidades do terceiro setor, de modo a dar maior flexibilidade, permitir foco nos resultados e não nos processos burocráticos. Os contratos com OSCIPs são controlados pelos resultados, não pelas atividades meio. Isso inclui um regulamento de compras próprio. A escala que o P1MC atingiu só foi possível, com o apoio do governo federal, graças a essa flexibilidade (ARSKY, 10/09/2008).

Outra facilidade dos termos de parceria é que não precisam ser refeitos a cada ano. De acordo com a Lei das OSCIPs, basta que seja feito um adendo ao termo do ano anterior para que continue em vigência, com as adaptações necessárias. O primeiro termo de parceria, de 2003, foi renovado por meio de adendos até outubro de 2007. Em dezembro de 2007 um novo termo foi feito, e continua em vigência até hoje.

Apesar das facilidades proporcionadas pela pessoa jurídica da AP1MC, as negociações nunca foram simples, nos quase seis anos de relação entre ASA e governo federal. No momento de transição entre MESA e MDS, em 2004, quando a pasta de Patrus Ananias assume a gestão do P1MC no âmbito governamental, mais uma vez a ASA precisou se esforçar para comprovar o mérito do programa, como descrito por Cleyton Moura:

O projeto era ótimo e estava tudo certo: bom controle, comprovação de resultados e até mesmo uma relação de confiança estabelecida entre os funcionários do Ministério e a ASA. No entanto, o principal problema naquele momento era mostrar à cúpula do MDS que era um projeto sério. Havia um preconceito em relação à ASA e ao projeto, como reflexo das tensões iniciais. No começo de 2004, o projeto começou a dar resultado, e a ASA fez ampla divulgação disso. Com isso, o MDS começou a perceber os resultados e ampliou o apoio ao projeto, inclusive financeiro, devido a dois fatores principais: o projeto gerava visibilidade (para a ASA e para o governo) e havia recursos disponíveis. O primeiro termo de parceria, assinado em 2003, previa investimento de R\$ 19 milhões. Em 2004, no termo aditivo, passou para R\$ 63 milhões (MOURA, 28/08/2008).

No começo da relação entre a AP1MC e os ministérios (primeiro o MESA, depois o MDS), a gestão dos recursos foi um grande desafio para a parceria com o governo federal. Mesmo com as facilidades da Lei das OSCIPs, que inclui um regulamento de compras específico, a gestão de recursos públicos é complexa. Ainda que a ASA tenha colocado como condição para que uma entidade se transformasse em UGM a experiência com gestão de recursos públicos, a verdade é que a maioria das entidades nunca havia gerenciado um volume de recursos tão grande. Por essa razão, foi preciso um longo processo de adaptação às exigências do governo, que resultou num grande esforço da ASA e da equipe gestora da AP1MC para demonstrar ao governo que este era um projeto sério e garantir um

fluxo contínuo de recursos (MOURA, 28/08/2008). Ainda assim, o financiamento do governo impõe algumas restrições sobre o que se pode ou não fazer com o dinheiro, como por exemplo comprar equipamentos ou pagar salários de quadros fixos.

O problema da gestão dos recursos foi definitivamente resolvido com a implantação do SIGA – Sistema de Informação, Gestão e Auditoria, o que foi possibilitado pela parceria da ASA com a Federação Brasileira de Bancos, que, depois do governo federal, é o principal financiador do P1MC.

3.5.2. FEBRABAN: ALTO NÍVEL DE EXIGÊNCIA

Apesar da clareza da ASA de que o governo federal seria um parceiro indispensável para o P1MC, especialmente por se tratar de uma política pública de grande escala, a participação da sociedade civil brasileira no projeto era almejada pela Articulação. Para isso, além de trabalhar com a divulgação do projeto não só no semiárido, mas em todo o País, a ASA buscou parceiros não governamentais para contribuir com o financiamento das ações. A Federação Brasileira de Bancos se interessou pelo projeto e, desde 2003, é o segundo maior financiador. Segundo Silvio Sant’Ana, o objetivo da ASA era não depender inteiramente do governo, para não estar sujeito a suas flutuações (SANT’ANA, 24/08/2007).

As negociações da ASA com a Febraban tiveram um intermediário, Aérton Paiva, consultor e sócio da APEL⁶, que presta consultoria para a Febraban em seus investimentos sociais. Segundo Paiva, a Febraban procurou a APEL, no início do governo Lula, interessada em apoiar um projeto que envolvesse tecnologia social, como parte da contribuição da entidade ao Programa Fome Zero. Aérton Paiva saiu em busca de um programa que tivesse metodologia comprovada, com resultados já demonstrados e que fosse executado por uma instituição séria. A Febraban estava preocupada tanto com os resultados do projeto, quanto com a transparência de sua gestão (PAIVA, 04/08/2008).

Aérton Paiva chegou, então, à Articulação do Semi-Árido e à proposta de construção de um milhão de cisternas no sertão. Logo no início das negociações, a Febraban deixou clara sua preocupação com um sistema de gestão que possibilitasse o acompanhamento constante das ações realizadas e da utilização dos recursos financeiros. Paiva explica que a

⁶ A APEL, segundo a própria empresa, é uma consultoria empresarial e do terceiro setor [como ficou conhecido o setor das organizações não governamentais], especializada em planejamento estratégico, estudos mercadológicos, arquitetura organizacional e desenvolvimento sustentável de empresas públicas e privadas e de organizações não governamentais (APEL, 2008).

mesma lógica de transparência, profissionalismo e responsabilidade no uso dos recursos que se cobra de empresas e governos deve ser exigida das organizações da sociedade civil: “não se pode olhar para o terceiro setor com a mesma lógica da iniciativa privada. Cada um tem suas peculiaridades. Mas, do ponto de vista de gestão, sim. O terceiro setor não é coitadinho, não precisamos ser condescendentes” (PAIVA, 04/08/2008).

Para atender às exigências da Febraban, a ASA desenvolveu o Sistema de Informação, Gestão e Auditoria (SIGA). O sistema informatizado interliga todas as unidades gestoras do Programa, além da AP1MC, e dos parceiros financiadores do projeto, por meio da internet. Todas as informações gerenciais estão disponíveis para todos os parceiros e gestores, e todos os procedimentos administrativos são feitos por meio do programa. As autorizações de serviços e compras, os comprovantes de gastos, a prestação de contas e o controle sobre o número de pedreiros capacitados, o número de famílias atendidas e quantas cisternas já foram construídas ou estão em construção e onde está cada uma delas são algumas das informações disponíveis no SIGA.

O Sistema foi desenhado pela Fundação Grupo Esquel e auditado pela APEL, a pedido da Febraban. Nesse processo a APEL acabou se tornando um ator-chave para o P1MC, na medida em que utilizou sua experiência e os conhecimentos acumulados por sua equipe para contribuir para o aprimoramento do sistema desenvolvido pela Esquel (SANT'ANA, 24/08/2007). A APEL fez a formatação e a implantação dos processos de gestão previstos, com destaque para a metodologia de orçamento participativo do Programa e os procedimentos de prestação de contas. Aérton Paiva avaliou então o conjunto do projeto de implementação do P1MC, os resultados obtidos no projeto-piloto feito em parceria com o MMA e a ANA e os procedimentos de gestão, além do próprio SIGA, e indicou o financiamento à Febraban (PAIVA, 04/08/2008).

Desde 2003, a Febraban faz termos de cooperação com a AP1MC com duração de aproximadamente 18 meses. Já foram feitos três termos de cooperação, com valores que variaram de R\$ 12 milhões a R\$ 15 milhões, que previam a construção de 10 mil cisternas cada. Além das cisternas, a Febraban ajuda a cobrir despesas que não podem ser pagas com recursos públicos. Foi com o dinheiro da Federação que a AP1MC pôde montar a infraestrutura das UGMs (o que inclui a aquisição de computadores e carros). E é com esses recursos que a ASA cobre as rubricas de gestão do orçamento do projeto (PAIVA, 04/08/2008).

Como a Febraban não tem uma equipe para cuidar dos investimentos sociais da entidade, a APEL tem funcionado como um facilitador na relação entre a AP1MC e a Federação. Por um lado, a empresa avalia as prestações de contas do P1MC e emite um parecer para a Febraban. Por outro, a equipe da APEL trabalha com a equipe da AP1MC para aprimorar cada vez mais os processos de gestão (PAIVA, 04/08/2008). A empresa não acompanha a prestação de contas da AP1MC para o governo federal.

No entanto, as exigências da Febraban acabaram influenciando positivamente a relação da AP1MC com o governo federal. Ao se preparar para atender às exigências da Febraban, a OSCIP acabou ficando preparada também para atender às exigências do governo federal. Os procedimentos de gestão implantados ajudaram a garantir a transparência e a lisura dos gastos e a agilidade necessária para prestar contas, o que, por sua vez, contribuiu para a manutenção do fluxo constante de recursos e para a continuidade das ações.

Apesar de toda a preparação e de todos os cuidados da ASA, a execução do P1MC não se deu exatamente como previsto no projeto desenhado coletivamente pela Articulação e cuidadosamente negociado com os parceiros. Diversos desafios inesperados se interpuseram à ASA e houve problemas com o cronograma, que não chegou nem perto de ser cumprido, com as metodologias de ação previstas, na relação com o governo federal e até mesmo na atuação política da Articulação do Semi-Árido. Nos capítulos 4 e 5, a seguir, será discutida a execução do projeto, a partir de duas óticas distintas. A primeira aborda o P1MC e seus resultados para todo o semiárido. A segunda, mais específica, aborda a execução do Programa na região de Feira de Santana, na Bahia.

4. DESAFIOS AO P1MC E IMPACTOS SOBRE A SOCIEDADE CIVIL

As parcerias da AP1MC com o governo federal e com a Febraban e a seleção das UGMs que seriam responsáveis pela execução do Programa conseguiram deslanchar o Programa Um Milhão de Cisternas. Segundo dados do Sistema de Informação, Gestão e Auditoria (SIGA), entre 1º de junho de 2000 e 3 de março de 2009, o P1MC construiu 247.101 cisternas. O SIGA incorporou a seus dados as cisternas construídas antes das parcerias com a Febraban e o MDS, como aquelas feitas com verbas da ANA e do MMA.

O propósito do Programa, no entanto, não se resume à construção de cisternas. Outros processos aconteceram e são igualmente contabilizados como resultados pela ASA. 236.943 famílias já foram capacitadas em gestão de recursos hídricos (GRH) e, para isso, 284 multiplicadores de GRH foram capacitados e, posteriormente, participaram de 183 oficinas de intercâmbio. Mais de 5.000 pedreiros já foram capacitados e recapitados, e 174 pedreiros instrutores já foram formados pelo Programa. No total, 259.400 famílias já foram mobilizadas em 1.031 municípios de todo o semiárido.

Esses números são o reflexo da atuação das entidades integrantes da ASA no semiárido. Neste trabalho, essa atuação será analisada sob três perspectivas distintas. A primeira perspectiva compreende o nível federal, e a análise abordará a relação da ASA e da AP1MC com os dois principais parceiros do Programa, o MDS e a Febraban. A segunda refere-se ao nível das organizações da sociedade civil envolvidas no projeto. E a terceira, que será apresentada no capítulo 5, analisa os resultados do P1MC do ponto de vista das famílias participantes.

As análises sobre a execução do P1MC no nível federal e no nível das organizações da sociedade civil são feitas a partir de entrevistas realizadas com sete atores relevantes para o Programa: três coordenadores de UGMs que integram a coordenação executiva da ASA, um integrante do GT Cisternas, dois técnicos do MDS responsáveis pela gestão do Programa no Ministério e o sócio da APEL responsável pela intermediação da relação da AP1MC com a Febraban.

O capítulo está dividido em duas partes. A primeira parte apresenta os resultados do projeto do ponto de vista federal, ou seja, a partir das parcerias com o MDS e a Febraban. Na avaliação da Febraban, o P1MC atingiu um nível de excelência tanto na execução física do projeto quanto na transparência da gestão, que era uma das maiores preocupações da Federação. As dificuldades que ocorreram foram no início da parceria e estavam

relacionadas ao cumprimento das exigências da Febraban quanto à comprovação de despesas. Devido à avaliação positiva que a Febraban faz do Programa, o termo de parceria mais recente entre a AP1MC e a Federação inclui o financiamento da estruturação de um núcleo de captação de recursos para o P1MC, para possibilitar maior independência financeira para o projeto, tanto com relação à Febraban quanto com relação ao governo federal.

Assim como a ASA tem se esforçado para buscar sua independência com relação aos seus dois maiores financiadores, também o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem procurado estratégias para não depender exclusivamente da ASA para executar o que já é considerado pelo governo federal uma política pública de sucesso, que é a construção de cisternas para garantir água de qualidade para as famílias rurais do semiárido. Apesar da avaliação positiva que o governo faz sobre o P1MC, o MDS já fechou parcerias com governos estaduais e municipais para a construção de cisternas.

A parceria do Ministério com a ASA, apesar dos bons resultados obtidos, foi palco para disputas com relação aos recursos, aos mecanismos de controle e fiscalização, às exigências do governo para a prestação de contas, às restrições do governo quanto ao uso dos recursos repassados, ao uso de fundos rotativos para a construção de cisternas e às pressões dos governos estaduais e municipais para acessarem os recursos que o MDS está repassando diretamente à ASA. Essas disputas resultaram em adaptações feitas pela ASA em alguns pontos do projeto do P1MC, que são discutidas ainda na primeira parte do capítulo, em que são apresentados os principais desafios e resultados da parceria com o MDS.

Na segunda parte do capítulo, são apresentados os efeitos do P1MC sobre a sociedade civil do semiárido. O fortalecimento das organizações da sociedade civil da região é um dos objetivos da ASA, e os impactos do Programa são discutidos em três instâncias distintas de organizações da sociedade civil que participam do P1MC. A primeira corresponde às organizações da sociedade civil diretamente envolvidas na execução do Programa, que são as UGMs. A segunda refere-se às organizações da sociedade civil de atuação municipal ou comunitária que são parceiras das UGMs na execução local do P1MC. E a terceira diz respeito à Articulação do Semi-Árido e às organizações vinculadas a ela.

4.1. EVOLUÇÃO DAS PARCERIAS COM FEBRABAN E MDS

Esta seção apresenta brevemente os resultados das parcerias com a Febraban e o governo federal. São abordadas as dificuldades enfrentadas pela ASA e seus parceiros e as soluções encontradas, no período de 2003, quando a parceria se iniciou, até 2008, quando foram feitas as entrevistas que subsidiaram esta análise. No caso da Febraban, destacam-se a diferença percebida nas expectativas das duas partes, as dificuldades iniciais para que a AP1MC apresentasse a prestação de contas conforme exigido pela Febraban e os novos passos dados pelos parceiros para fortalecer a captação de recursos da AP1MC.

No caso do governo federal, destacam-se o atraso no cronograma de execução do Programa, o nível de envolvimento e influência do MDS com o P1MC, os efeitos da parceria com o governo Lula sobre a atuação política da ASA, as estratégias do MDS de replicar o P1MC com governos estaduais e municipais do semiárido e as dificuldades vividas pelos parceiros em 2007, no momento de encerramento do primeiro termo de parceria e negociação do segundo.

4.1.1. FEBRABAN: EM DIREÇÃO À INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA DA AP1MC

A parceria da AP1MC com a Febraban correu sem grandes dificuldades nos seus cinco primeiros anos. Aérton Paiva, responsável por intermediar a relação, faz uma avaliação muito positiva sobre o Programa:

O projeto entrega tudo o que promete: fortalece a economia local, melhora as condições de vida e de saúde da população local, diminui a incidência de doenças e, adicionalmente, promove a mobilização política. Esses resultados são apontados nas avaliações que fazemos. Uma das fortalezas do Programa é que as entidades que compõem a ASA e estão diretamente ligadas ao programa não perdem o foco, que é garantir o acesso à água por meio da cisterna e promover a discussão sobre a convivência com o semiárido (PAIVA, 04/08/2008).

Aérton Paiva complementa sua avaliação positiva sobre os resultados do P1MC: “as UGMs costumam construir mais cisternas do que o previsto, porque fazem boa gestão do dinheiro” (PAIVA, 04/08/2008). Além do cumprimento dos objetivos estabelecidos no Programa, a outra principal preocupação da Febraban era com a transparência na gestão dos recursos, conforme relatado no capítulo 3. Sobre esse aspecto, a avaliação de Aérton Paiva também é positiva:

A gestão do Programa é muito boa. As entidades da ASA passaram pelo crivo da Febraban durante três convênios, sem nenhuma pendência. E isso não é pouca coisa, a prestação de contas para a Febraban é tão difícil e complexa quanto a prestação de contas para o governo (PAIVA, 04/08/2008).

No entanto, o processo até chegar a esse nível não foi simples. Aérton Paiva aponta que o maior desafio no início do Programa era justamente a prestação de contas. Um dos objetivos da ASA é movimentar a economia dos municípios, por meio da aquisição de material de construção e outros itens de consumo utilizados pelo P1MC no comércio local. Com isso, havia uma grande dificuldade de se conseguirem as notas fiscais necessárias para comprovar as despesas. Paiva partiu do princípio citado anteriormente de que, do ponto de vista de gestão, não é possível supor que as organizações da sociedade civil sejam “coitadinhas” e passou a atuar junto à AP1MC para buscar soluções:

As prestações de contas da ASA são avaliadas por uma equipe da APEL, que emite um parecer para a Febraban. Simultaneamente, a equipe da APEL trabalha com a equipe da AP1MC para aprimorar cada vez mais a gestão. Sempre reforçamos com o pessoal da ASA e da AP1MC que fazer tudo certo com a Febraban sempre traz muitas vantagens: garante fluxo financeiro contínuo, ajuda na prestação de contas com o governo e permite controle permanente do Programa, o que garante credibilidade (PAIVA, 04/08/2008).

Do ponto de vista da ASA, no entanto, as expectativas com relação à Febraban eram diferentes do que acabou se concretizando. Segundo Silvio Sant’Ana, um dos responsáveis pela captação de recursos para o P1MC, no início das negociações, a ASA esperava que a Febraban pudesse financiar integralmente o projeto:

Nossa ideia era fazer uma captação de R\$ 0,50 por mês junto aos correntistas dos bancos filiados à Febraban e de volumes maiores junto aos fornecedores desses bancos. Isso acabou não dando certo, e o principal financiador do projeto acabou sendo o governo federal. Perdemos a oportunidade de termos um programa concebido e executado pela sociedade civil e inteiramente financiado pela sociedade, sem nenhum tostão do governo (SANT’ANA, 24/08/2008).

Maria Salete Pereira, no entanto, conta uma versão diferente da de Silvio Sant’Ana. Ela afirma que a ASA sempre teve claro que o governo federal seria indispensável para o financiamento do P1MC. Naidison de Quintella Baptista não fala diretamente do financiamento, mas reforça a necessidade de aproximação com o governo: “É importante envolver o governo. Sozinhos, não fazemos algo desse tamanho de jeito nenhum”. Na opinião dos dois coordenadores de UGMs, e também de Silvio Sant’Ana, o mais importante é impedir que a relação com o governo influencie o processo de tomada de decisões do

Programa, especialmente a seleção de famílias participantes. Segundo Sant'Ana, esse ponto é "inegociável".

Aérton Paiva, por sua vez, esclarece que

nunca foi intenção da Febraban financiar o projeto integralmente. Desde o princípio, tanto a Febraban quanto a APEL estavam empenhadas em ajudar a ASA no processo de construção das cisternas, mas também a garantir a sustentabilidade da ação (PAIVA, 04/08/2008).

Para dar apoio à ASA na busca pela sustentabilidade do P1MC, a Febraban e a APEL incluíram no quarto convênio com a AP1MC apoio à estruturação da área de captação de recursos da entidade. O objetivo é justamente criar condições para que o Programa possa se sustentar sem o apoio da Febraban. Nas palavras de Aérton Paiva:

A estratégia de mobilização de recursos que está sendo traçada parte do princípio de que esse programa, assim como qualquer ação de garantia de acesso à água, não compete a um único ator, seja ele governo, sociedade civil ou iniciativa privada. Todos devem estar juntos para levar a iniciativa adiante. A APEL vai acompanhar a ASA na captação de recursos para o projeto durante aproximadamente 12 meses, em ações que visam tanto capacitar a organização para a mobilização de recursos quanto levantar recursos já durante o processo. Serão buscados, inclusive, recursos internacionais (PAIVA, 04/08/2008).

A postura de Aérton Paiva, que tem experiência de trabalho com organizações da sociedade civil, reflete a concepção da própria ASA de que a solução para a convivência com o semiárido é o trabalho conjunto e participativo.

4.1.2. GOVERNO FEDERAL: RUMO À INDEPENDÊNCIA DO MDS

A avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre a execução do Programa Um Milhão de Cisternas também é positiva. Prova disso é o fato de que o primeiro termo de parceria, assinado em 2003, perdurou até outubro de 2007, por meio de adendos, e, quando esse foi encerrado, um novo foi negociado e entrou em vigor em dezembro de 2007. Esse processo de renegociação não foi simples, mas o governo federal manteve o apoio ao projeto da ASA.

No total, o MDS já repassou à AP1MC R\$ 261.323.559,50. No primeiro termo de parceria, com vigência entre 7 de julho de 2003 e 31 de outubro de 2007, foram repassados R\$ 224.797.239, que geraram um rendimento com aplicações de R\$ 7.252.115,13. Do segundo termo de parceria, assinado em 26 de dezembro de 2007 e ainda em vigência, já

foram repassados e gastos R\$ 36.526.320,50. O repasse do MDS desde 2003 somado ao rendimento obtido pela AP1MC dá um total de R\$ 268.575.674,63 (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2009a).

Esses recursos, juntamente com os recursos provenientes da Febraban e outros captados pelas entidades da ASA, financiam a construção de cisternas e os trabalhos de campo dos técnicos, além de parte dos custos operacionais da AP1MC e das UGMs. O resultado mais óbvio dessa parceria é a viabilização da execução do projeto, na escala almejada pela ASA. O P1MC já chegou a praticamente todos os mais de mil municípios do semiárido, o que só foi possível graças à flexibilidade da Lei das OSCIPs, de acordo com o técnico do MDS, Igor Arsky.

A Lei das OSCIPs possibilitou que fosse estabelecida uma parceria de longo prazo, com foco nos resultados a serem obtidos. Isso não significa que a gestão dos recursos tenha sido negligenciada. Como dito anteriormente, a ASA tinha o intuito de elaborar e executar um projeto irretocável, inclusive do ponto de vista da transparência. A utilização do SIGA, que inclui tanto a gestão física quanto a financeira e a contábil do P1MC, simplifica a prestação de contas, amplia a transparência no uso dos recursos e possibilita que todos os atores envolvidos façam acompanhamento diário sobre as ações realizadas e os gastos efetuados. Do governo federal, têm acesso ao SIGA o MDS, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU).

Outra chave para a transparência da gestão do P1MC é o georreferenciamento das cisternas. Cada cisterna construída pela ASA é georreferenciada, numerada e fotografada. Cada uma está associada a um CPF (Cadastro de Pessoa Física), do membro da família responsável pela cisterna, que assina um recibo para comprovar o recebimento da cisterna. Adicionalmente, as famílias contempladas pela ASA figuram no Cadastro Único de Políticas Sociais, o mesmo do Bolsa Família, então a cisterna também está associada ao Número de Identificação Social (NIS) da família.

Por ser uma OSCIP, a AP1MC é auditada pelo Ministério da Justiça. E o P1MC, que é realizado com recursos financeiros do governo federal, está sujeito à fiscalização da CGU, que faz o controle dos repasses federais aos municípios, seja por meio das prefeituras, seja por meio de organizações da sociedade civil. De acordo com Naidison de Quintella Baptista, que é vice-presidente da AP1MC:

Como o controle da CGU sobre os municípios é feito por sorteio e eles auditam todos os recursos do governo federal repassados ao município, a ASA, por meio da AP1MC, que atua em mais de 1.000 municípios com o P1MC, responde a uma média de seis a oito investigações de rotina por mês da CGU (BAPTISTA, 16/09/2008).

Além das avaliações regulares feitas pela CGU, o P1MC já passou por avaliações da Embrapa Semiárido e por uma avaliação geral da CGU. Nem o MDS nem a ASA se dispuseram a tornar públicas essas avaliações. No entanto, os principais problemas apontados por essas avaliações gerais do Programa, de acordo com as entrevistas de Igor Arsky, Silvio Sant'Ana, Naidison Baptista, Maria Salete Pereira e Luciano Silveira⁷, referem-se à qualidade da água armazenada nas cisternas, que apresenta índice significativo de contaminação (principalmente por coliformes fecais), à quantidade de cisternas construídas e ao fundo rotativo. No começo do projeto, também houve avaliações negativas sobre a qualidade das cisternas, uma vez que algumas apresentaram rachaduras, mas as entidades da ASA investiram tanto em soluções técnicas para o problema quanto no aprimoramento da capacitação das famílias, para impedir que as cisternas rachassem.

A contaminação da água armazenada nas cisternas está relacionada à gestão da água e aos cuidados com as cisternas, que são ambas responsabilidades das famílias. As famílias são orientadas a tratar a água com cloro, fornecido pelos agentes de saúde, e a adotar uma série de medidas de precaução, para evitar que entre sujeira nas cisternas. Essas medidas incluem a utilização de recipientes limpos para retirar a água, manter a cisterna sempre fechada, limpar o exterior da cisterna, lavar a cisterna antes de encher e descartar a água da primeira chuva, que comumente traz a sujeira acumulada sobre o telhado durante o período de estiagem. As ações da ASA para estimular as famílias a fazerem uma boa manutenção de suas cisternas ainda não são suficientes para evitar completamente a contaminação da água, mas algumas soluções foram encontradas. Esse tema e as soluções encontradas pela ASA serão detalhados no capítulo 5, quando estiver sendo discutido o curso de gestão em recursos hídricos oferecido às famílias.

Sobre a quantidade de cisternas construídas, a queixa do poder público não se refere à capacidade de execução da ASA ou ao atraso no cronograma, como era de se esperar. A ASA tinha se proposto a construir um milhão de cisternas em cinco anos, mas seis anos

⁷ Luciano Silveira é membro da Coordenação Executiva da ASA, pela Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa da Paraíba (ASPTA-PB). A organização "tem como missão apoiar a construção de capacidades políticas e institucionais de organizações da agricultura familiar para que elas assumam de forma crescente o protagonismo na formulação e defesa de padrões de desenvolvimento rural que associam a equidade social, a viabilidade econômica e a conservação dos recursos ambientais" (ASSESSORIA E SERVIÇOS A PROJETOS EM AGRICULTURA ALTERNATIVA, 2009).

depois só foi cumprido cerca de um quarto dessa meta. Ainda assim, na avaliação do MDS, o ritmo de construção de cisternas é adequado, como explicitado por Igor Arsky:

A capacidade de execução da ASA é muito boa, inclusive quantitativamente. Em 2007 houve uma queda na execução decorrente principalmente do processo complexo de renegociação do termo de parceria e das polêmicas em torno da obrigatoriedade ou não de utilização de pregão eletrônico⁸ para a compra do material de construção. Agora que os dois temas estão resolvidos, o ritmo de execução voltou ao normal (ARSKY, 10/09/2008).

Ainda de acordo com Arsky, havia uma expectativa por parte da ASA de que o governo federal repassasse mais recursos por ano, para que mais comunidades pudessem ser atendidas simultaneamente. No entanto, na avaliação do técnico, não adiantaria repassar mais recursos, porque a capacidade de execução da ASA não poderia ser muito maior do que a atual.

Nesse contexto, o problema apontado especificamente pela avaliação da CGU é que a ASA constrói uma quantidade de cisternas maior do que o previsto no termo de parceria. Como explicado por Naidison Baptista, vice-presidente da AP1MC:

A CGU passou 70 dias, com cinco pessoas, auditando a AP1MC. Até hoje, foram construídos 8% de cisternas a mais do que havia sido acordado no termo de parceria com o MDS. Na avaliação da CGU, quando a ASA faz cisternas a mais, é sinal de que o projeto foi superfaturado, e não um indício de economia e melhor aproveitamento dos recursos (BAPTISTA, 16/09/2008).

Essa economia de recursos, entre outros fatores, está associada à contrapartida das famílias. Não são todas as famílias que podem oferecer contrapartida, mas a maioria contribui de formas diversas. Quase todas são responsáveis por acolher o pedreiro em suas casas enquanto a obra da cisterna está em andamento. Elas também são responsáveis pela alimentação do profissional. Outra contrapartida importante é cavar o buraco, que deve ser grande o suficiente para abrigar a cisterna de 16.000 litros. O buraco normalmente é feito em esquema de mutirão na comunidade.

⁸ Houve uma polêmica sobre a necessidade de a ASA comprar material de construção por meio de pregão eletrônico, como determina a legislação que incide sobre os gastos do governo federal (Lei 8.666 e Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, que estende a estados, municípios e entidades privadas que recebem recursos da União a obrigatoriedade do uso do pregão eletrônico na compra de bens e materiais). No entanto, essa determinação fere a Lei das OSCIPs, que estabelece um regulamento de compras próprio para esse tipo de entidade. Ainda não há um encaminhamento para a situação no âmbito do P1MC, uma vez que o prazo para que as entidades comecem a utilizar o pregão eletrônico ainda não venceu.

Como dito anteriormente, a ideia de construir as cisternas para resolver o problema do acesso à água para uso doméstico no semiárido não nasce à toa. Ela está baseada na experiência das organizações da ASA com essa metodologia. Muitas dessas organizações utilizavam fundos rotativos para construir as cisternas, que continuaram sendo utilizados depois de iniciado o P1MC. Esses fundos são alimentados pelos recursos das próprias famílias, que contribuem mensalmente com uma pequena quantia em dinheiro para um fundo comum, que é utilizado para construir cisternas. Esse fundo, além de possibilitar a construção das cisternas, representa, do ponto de vista da ASA, uma contribuição para a formação política das famílias, como descrito por Luciano Silveira:

O Programa só tem êxito se houver envolvimento direto das famílias e das comunidades. Além da solução do problema do acesso à água, a cisterna vem envolvida num método pedagógico com valor político significativo. Quando a cisterna está associada ao fundo rotativo, o processo educativo é ainda mais profundo. A comunidade passa a gerir recursos coletivos, em vez de simplesmente receber soluções prontas, com recursos do governo. Isso contribui para a promoção da autonomia dessas comunidades (SILVEIRA, 25/02/2008).

No entanto, o governo federal vetou a continuidade dos fundos rotativos, enquanto o P1MC estiver sendo executado com recursos públicos. Do ponto de vista do governo, cobrar das famílias por um serviço que já está sendo pago pelo poder público, ainda que seja para possibilitar que mais famílias sejam beneficiadas, é ilegal, conforme explicado por Cleyton Domingues de Moura, do MDS:

Não é possível fazer fundo rotativo com recursos do governo federal. Se o governo federal pagou a cisterna integralmente, não é possível pedir pagamento por parte do beneficiário. Seria a mesma coisa que uma pessoa cobrar R\$ 5,00 para entregar a cesta básica fornecida pelo governo (MOURA, 28/08/2008).

Segundo Naidison Baptista, não há alternativa para a AP1MC a não ser agir conforme as determinações do governo, ou seja, não fazer mais fundos rotativos e construir apenas as cisternas que estão previstas no termo de parceria com o MDS. Ou seja, a ASA sacrifica algumas de suas prioridades para atender exigências do financiador.

Outro desafio para a ASA na relação com o governo federal está relacionado aos governos estaduais e municipais. Como explicado por Cleyton de Moura:

Há uma cultura política clientelista, não só no semiárido, mas no Brasil todo. O clientelismo é a regra, não a exceção. Existe também uma indústria da seca, retroalimentada pelo clientelismo. A cisterna, por não ter apadrinhamento do prefeito ou do poder político local, é um importante

abalo no *status quo* político local. Ela é a manifestação concreta do que os movimentos sociais, as igrejas, os sindicatos estão fazendo no semiárido, à revelia do poder político local. Isso abala a estrutura política local e gera insatisfação entre os prefeitos. Essa insatisfação não chega diretamente ao MDS; normalmente, a queixa vai para o parlamentar ao qual o prefeito está ligado e chega ao MDS via parlamentar. A pressão não é direta, mas política, e a principal reivindicação é por contratos diretos do governo federal com estados e municípios (MOURA, 28/08/2008).

A leitura da ASA sobre o assunto é similar à do técnico do MDS, como fica claro na declaração de Luciano Silveira:

O P1MC mexe profundamente com o pacto federativo e as relações de dominação acopladas a ele. Por ser uma iniciativa promotora de autonomia, especialmente com relação a recursos essenciais, como é o caso da água, contribui para romper ou pelo menos minimizar a dependência da população local com relação ao poder instituído (SILVEIRA, 25/02/2008).

Salete Pereira complementa a análise de Silveira:

Começamos as atividades do P1MC com perseguição dos políticos locais, que se viam ameaçados pela iniciativa. Hoje eles entenderam que não adianta ir contra. Político que for contra o P1MC acaba perdendo votos. Isso diminui a perseguição à ASA, mas deixa claro que o interesse dos políticos pelas cisternas ainda é fortemente influenciado pelo desejo de ganhar a eleição. Mas percebemos que já houve uma mudança na postura. A oposição que ainda existe ao Programa é pelo fato de a AP1MC receber repasses diretos do governo federal. Os políticos locais gostariam que eles acessassem esses recursos federais (PEREIRA, 24/02/2008).

As pressões dos políticos locais surtiram efeito sobre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Em 2004, o Ministério estabeleceu convênios com governos estaduais para a construção de cisternas e, desde 2007, com prefeituras. O MDS fez parceria com três estados, Bahia, Minas Gerais e Alagoas, mas nenhum dos três conseguiu resultados tão bons quanto a ASA, como avaliado por Igor Arsky:

Com os governos estaduais a experiência não tem sido boa. Alguns estados tinham a visão de que a cisterna é simplesmente uma obra. Bahia e Minas Gerais, por exemplo, contrataram empresas para a construção de cisternas. Minas Gerais acabou rescindindo o contrato com a empresa e buscando outra forma de fazer as cisternas. No caso da Bahia, o governo conseguiu concluir o convênio com o MDS, mas as cisternas ficaram mais caras e a capacitação foi mal feita. Alagoas até hoje não conseguiu tirar o convênio do papel. Quando a execução é de algum governo, é preciso que haja uma mudança na lógica solidária e participativa que permeia as ações da ASA. Quando um ente de governo chega até uma família, ele não pode pedir contrapartida e participação, e nem a família se dispõe a dar. Isso não significa que é impossível conseguir os mesmos resultados com os governos estaduais. Seria possível se os governos se aproximassem do movimento social e lançassem mão de instrumentos de gestão mais flexíveis. A Bahia, depois do primeiro convênio, acabou fazendo parceria

com a sociedade civil e o projeto está indo bem. Os estados começaram as políticas de construção de cisternas em 2004, praticamente competindo com o P1MC, mas ainda não conseguiram resultados tão bons (ARSKY, 10/09/2008).

Os primeiros convênios com 43 prefeituras foram assinados em dezembro de 2007, portanto, em setembro de 2008, quando Igor Arsky foi entrevistado, o técnico ainda não tinha elementos para avaliar os resultados. No entanto, ele fez algumas considerações relevantes:

No geral, os convênios estão caminhando bem nesses primeiros meses, fundamentalmente porque já há mão-de-obra e conhecimento montado pela ASA nesses municípios. O município já é a instância final, está mais próximo das pessoas do que o estado, inclusive daquelas envolvidas no P1MC. Assim, as perspectivas das parcerias com os municípios são melhores do que com os estados, porque os arranjos necessários são locais, com menor escala, na área de atuação da prefeitura (ARSKY, 10/09/2008).

Igor Arsky explica que os mesmos cuidados tomados com a ASA para o monitoramento dos recursos são tomados com as prefeituras. Da mesma forma que a CGU audita a ASA, audita as prefeituras, no sistema de sorteio mencionado anteriormente. Para verificar a execução do P1MC, seja pela ASA seja pelas prefeituras, a CGU visita as famílias e verifica as condições das cisternas. Assim como as cisternas da ASA, as cisternas das prefeituras são controladas por uma sequência de dados interligados: CPF, número da cisterna, georreferenciamento, foto e assinatura. Todos esses dados são verificados pelo técnico do MDS, para garantir que o recurso repassado foi efetivamente aplicado na construção da cisterna.

Os municípios são selecionados a partir de três critérios: Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice de aridez e cobertura do programa, estimada pelo Cadastro Único de Políticas Sociais. Para contornar o clientelismo na seleção das famílias, o MDS utiliza com as prefeituras metodologias similares às utilizadas pela ASA. A escolha das famílias deve ser feita coletivamente, por meio de algum conselho de direitos municipal ou até mesmo por meio da comissão municipal da ASA. As atas das reuniões devem ser apresentadas e a seleção das famílias deve ser feita a partir dos seguintes critérios: família chefiada por mulher, criança de até 6 anos na família, crianças de 7 a 15 anos na escola, pessoa com deficiência na família e idosos na família.

A experiência de trabalho com a ASA tem sido tão positiva que serve de modelo para a relação do MDS com as prefeituras. Nos convênios assinados com as prefeituras, o MDS

menciona que as entidades da ASA responsáveis pela execução do P1MC no município devem ser procuradas, para que as experiências acumuladas possam ser aproveitadas. Igor Arsky destaca que as experiências com as 43 prefeituras têm sido boas e que isso se deve ao rigor com que o MDS fez os convênios:

O MDS trouxe inovação e foi rigoroso na relação com as prefeituras, desde o começo, além de oferecer capacitação para o cumprimento das exigências do programa. Com as prefeituras foi mais fácil de trabalhar do que com os estados, porque são entes menores, com menos estrutura. O MDS pôde impor limites, ao contrário dos estados, que têm mais estrutura e demandam mais negociação. Os municípios do semiárido vivem basicamente do Fundo de Participação dos Municípios. Com isso, o MDS pôde impor seus limites. Se as prefeituras estão fazendo favorecimento de alguma forma, estão fazendo de maneira menos explícita. Além do mais, o programa tem efeitos tão bons, que os prefeitos acham que não vale a pena se queimar com o governo federal por alguns trocados, enquanto o programa rende dividendos políticos de qualquer jeito. O prefeito que construir 300 cisternas no município vai se reeleger, sem precisar roubar ou favorecer ninguém (ARSKY, 10/09/2008).

Apesar desses primeiros resultados positivos com as prefeituras, o MDS ainda avalia que a qualidade de execução da ASA ainda é melhor. Além disso, a gestão é mais simples, como indica Arsky:

As facilidades proporcionadas pela Lei das OSCIPs conferem maior agilidade à gestão de programas feitos com a sociedade civil do que com outras instâncias de governo, como estados e prefeituras. Além disso, para o MDS é mais fácil executar o projeto por meio da ASA. Se fôssemos fazer com as prefeituras, teríamos que gerir mais de 1.000 convênios para chegarmos a todos os municípios do semiárido. Com a ASA, precisamos gerir um único termo de parceria (10/09/2008).

Por que, então, o governo decidiu fazer convênios com as prefeituras e os estados? Simplesmente para contornar as pressões vindas dos políticos locais? De acordo com os dois técnicos do MDS entrevistados, as pressões políticas influenciaram a decisão, mas não foram determinantes, como evidenciado em suas declarações:

O MDS optou por fazer cisternas com os governos locais por dois motivos básicos. O primeiro é por uma diretriz republicana, de manutenção do pacto federativo, que faz com que o governo federal não possa executar uma ação em determinada região por conta própria. Os estados e municípios devem apoiar. No caso da construção de cisternas, adotamos uma intervenção nos mesmos moldes propostos pela ASA. O segundo é por uma questão tática: o MDS não pode colocar todos os ovos no mesmo cesto, ou seja, com as parcerias com governos locais diminuimos a dependência do Ministério com relação à ASA para executar uma política pública que tem se mostrado efetiva e importante (ARSKY, 10/09/2008).

A ampliação do financiamento de cisternas por meio de entes governamentais locais tem sua importância. O MDS não pode depender de uma única organização da sociedade civil para executar uma política pública. No entanto, sabemos que o repasse de recursos federais para estados e municípios cria possibilidades para manobras políticas (MOURA, 28/08/2008).

Outro ponto importante para a comparação entre o P1MC e os convênios para construção de cisternas entre MDS e prefeituras e governos estaduais é o custo das atividades meio. Segundo a ASA, os custos indiretos do P1MC giram em torno de 12% a 15% do valor total do projeto (PEREIRA, 24/02/2008). Mas do ponto de vista do governo, a taxa é de 25%, já que são considerados custos diretos apenas a mão-de-obra e o material para a construção de cisternas, enquanto a ASA considera também os processos de capacitação e acompanhamento das famílias. Com os estados, a relação entre custos indiretos e custos diretos fica em 15% e 85%, respectivamente, e com os municípios, em 10% e 90%, respectivamente (ARSKY, 10/09/2008).

Apesar da visão positiva do governo federal sobre o P1MC, que fica clara pela utilização do modelo da ASA para a construção de cisternas por meio de governos estaduais e prefeituras, o processo de renovação do termo de parceria do MDS com a AP1MC foi atribulado. A expectativa da ASA era que, em 2007, seria feito um novo adendo ao termo de parceria que estava em vigor desde 2003. No entanto, um termo de parceria que movimenta tantos recursos e se estende por tantos anos pode começar a ser contestado dentro do próprio governo. Para evitar isso, o MDS optou por encerrar o termo de parceria de 2003 (ARSKY, 10/09/2008).

Para as entidades da ASA, não estava claro qual era a intenção do governo. Houve atraso no encerramento do primeiro convênio, explicado por Igor da Costa Arsky como "um atraso natural, uma vez que era a primeira vez que era feita uma avaliação final de um convênio do projeto e que foram detectados pequenos problemas na prestação de contas da ASA que precisaram ser corrigidos" (10/09/2008). No entanto, a ASA interpretou o atraso como falta de disposição do governo para renovar a parceria. Isso significou que as entidades ficaram sem receber recursos por alguns meses, e todas as atividades foram interrompidas, até que o novo termo de parceria, assinado em dezembro de 2007, entrou em vigência e restabeleceu o repasse de recursos.

Luciano Silveira, membro da Coordenação Executiva da ASA, foi entrevistado em fevereiro de 2008, quando as entidades já estavam há cinco meses sem receber recursos do MDS. Suas impressões nesse momento eram as que seguem:

De dois anos para cá, a relação da sociedade civil com o Estado sofre um retrocesso. O Estado já não nos vê como parceiros, mas como prestadores de serviços. A expansão do apoio governamental às ONGs no semiárido nos últimos cinco anos é boa, porque ajuda a fortalecer essas entidades, mas também cria dependência institucional com relação ao governo. A ASA assumiu uma relação profunda com a política de Estado, que fortaleceu sua atuação, mas que pode desmobilizar toda a discussão que estabelecemos sobre a convivência com o semiárido quando os recursos financeiros deixam de chegar (SILVEIRA, 25/02/2008).

Igor Arsky, no entanto, afirma que desde o princípio das negociações de encerramento do primeiro termo de parceria estava claro que a decisão do MDS era encerrar o termo de 2003 para começar um novo. Esse novo termo de parceria deveria dar conta de um problema específico identificado pela CGU em sua avaliação sobre o programa. A Controladoria contestou o processo de seleção das UGMs. Segundo o órgão, o termo de parceria era entre o MDS e a AP1MC. A OSCIP, portanto, deveria executar todo o Programa, diretamente. Já que isso seria impossível na prática, a seleção das organizações executoras do P1MC deveria seguir o princípio da administração pública de oferecer igualdade de oportunidades para acessar recursos públicos. A forma de resolver o problema seria fazer a seleção por meio de editais de licitação pública. Quem apresentasse os melhores preços, dentro dos critérios estabelecidos, receberia os recursos.

No entanto, dentro da ASA, a visão sobre o assunto era distinta. Como explicado no capítulo 3, em que foi apresentado o projeto do P1MC, a seleção das UGMs deveria ser feita pela própria ASA, de acordo com os modelos participativos de tomada de decisão adotados pela Articulação e com cinco critérios básicos, como experiência com construção de cisternas e vínculo com a ASA. A exigência do Ministério e da CGU feria os princípios políticos da ASA e o projeto do P1MC, mas para continuar recebendo os recursos federais a AP1MC precisou se adequar. Até agora, no entanto, somente as organizações ligadas à Articulação conseguiram atender às exigências dos editais.

Na visão do Igor Arsky, a mudança é positiva:

A seleção de UGMs deve acontecer por meio de edital, por questões éticas. Se não, a quem cabe a escolha das UGMs? Não pode estar a cargo do grupo de poder dentro da ASA. Deve seguir princípios universais, mesmo que a ASA alegue que o Programa é uma criação sua e deve seguir os critérios estabelecidos por eles (ARSKY, 10/09/2008).

O ponto de vista da ASA é diametralmente oposto. Naidison Baptista analisa as exigências recentes do governo federal com relação ao P1MC, inclusive a necessidade de utilização do pregão eletrônico:

Há dois desafios para as organizações que compõem o Programa: escala e gestão de recursos públicos. E há três instâncias que apertam o cerco: a CGU, o TCU e a CPI das ONGs⁹. Os dois primeiros apertam a fiscalização, e o terceiro gera medo em todas as instâncias de governo envolvidas com o Programa. Os aditivos e a renovação do termo de parceria se transformaram numa tortura por conta desse trio. A burocracia e a papelada exigida acabam encarecendo as ações, especialmente nos itens material de construção e alimentação. O pregão eletrônico encarece bastante. O fornecedor local às vezes nem sabe o que é internet. Para contratar alguém para fazer o processo do pregão, ele tem que cobrar mais caro. A negociação de preço que existia antes fica prejudicada. Em vez de conseguirmos o melhor preço, pioramos os custos (BAPTISTA, 16/09/2008).

Todos esses percalços na negociação da AP1MC com o MDS demonstram que, por depender dos recursos governamentais para executar o P1MC, a ASA está sujeita a sofrer influências da parte do governo federal. Apesar da postura inicial da ASA de manter os princípios básicos do projeto como "inegociáveis", ao longo dos anos alguns pontos precisaram ser flexibilizados, para que pudessem ser adequados às exigências inerentes ao financiamento governamental. E, como destacado por Luciano Silveira (25/02/2008), caso os recursos financeiros deixem de chegar, o risco de desmobilizar toda a discussão que já acontece sobre soluções para a convivência com o semiárido é grande.

4.2. O P1MC E A SOCIEDADE CIVIL DO SEMIÁRIDO

Um dos principais objetivos do P1MC é fortalecer a sociedade civil do semiárido, por meio da mobilização e do envolvimento da população da região para que sejam estabelecidas novas práticas políticas, que permitam que as soluções tecnológicas de adaptação à seca estejam ao alcance de quem precisa. A estratégia fundamental da ASA para atingir esse fortalecimento da sociedade civil é reforçar a atuação das organizações da sociedade civil, por meio das quais a população local pode ser mobilizada.

Para a ASA, é indispensável que o P1MC seja executado por organizações da sociedade civil, como explica Naidison Baptista:

⁹ A CPI das ONGs, instalada em final de setembro de 2007, pretende apurar a liberação de recursos públicos pelo governo federal para organizações não governamentais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), e o recebimento de recursos do exterior. O período a ser investigado vai de 1999 a 2007 (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2009).

Não queríamos apenas construir cisternas. O que queríamos – e queremos ainda – é um processo de educação para o semiárido que tenha como referência básica a cisterna. A cisterna chega a ser um material didático. A capacitação, o envolvimento das pessoas são elementos-chave. A construção feita por uma empresa, por exemplo, inverte o processo de mobilização da comunidade e não confere o sentimento de pertencimento, fundamental até mesmo para a manutenção da cisterna. A sociedade civil [entendida aqui como as organizações da sociedade civil] prima pela qualidade, apesar de saber que a quantidade também é importante, e chega a lugares a que ninguém chegou antes. Para se ter uma ideia do nosso alcance, há lugares em que foram construídas cisternas para os quais o material de construção precisou ser transportado em animais de carga, porque nem carro nem carroça passavam. A sociedade civil chega à ponta, efetivamente, porque é lá que ela trabalha (BAPTISTA, 16/09/2008).

Saete Pereira complementa a avaliação de Baptista sobre cisternas construídas por empresas com uma contraposição entre cisternas construídas pela sociedade civil organizada ou pelo governo:

A cisterna já se tornou uma política pública. Não vão faltar recursos ou disposição dos governos para construir cisternas. Mas, se for uma política feita exclusivamente pelo governo, em que medida provoca uma transformação no semiárido? Vai virar mais um carro-pipa para os governos. Essa é a diferença da política feita com ou sem participação. Sem participação, perde-se a capacidade de mobilização, de capacitação (PEREIRA, 24/02/2008).

O Programa Um Milhão de Cisternas incide sobre as organizações da sociedade civil de três formas distintas. A primeira diz respeito às 61 organizações não governamentais que assumiram o papel de UGMs do projeto. A segunda refere-se às organizações que não são UGMs, mas que são executoras locais do projeto, seja como membros de comissões microrregionais ou municipais, seja como mobilizadoras de comunidades. A terceira refere-se às organizações não governamentais vinculadas à ASA que não estão diretamente envolvidas no P1MC, mas às quais as entidades executoras do P1MC devem prestar contas. Os efeitos do P1MC sobre esses três grupos de organizações serão discutidos a seguir.

4.2.1. EFEITOS DO P1MC SOBRE AS UGMS

Os recursos do P1MC são recebidos pela AP1MC, por meio dos contratos e termos de parceria assinados pela OSCIP. Os recursos são distribuídos entre os estados de acordo com o tamanho da área de semiárido de cada um e da população rural vivendo nessas áreas. Nos estados, as ASAs estaduais repassam os recursos para as UGMs, de acordo com o número de comunidades atendidas por cada uma. As UGMs recebem recursos para a realização de etapas. Cada etapa do P1MC compreende a construção de 30 cisternas e a

capacitação das 30 famílias que construirão essas cisternas. Uma única UGM executa várias etapas simultaneamente, de acordo com a provisão de recursos feita pela ASA estadual.

Na microrregião, a responsabilidade pela distribuição de recursos entre os municípios não é da UGM, mas das comissões microrregionais, formadas por associações comunitárias, organizações de base, sindicatos de trabalhadores rurais e organizações religiosas. E nos municípios, o processo é semelhante. A comissão municipal é que decide quais comunidades receberão as etapas previstas para determinado município. O papel da UGM nesse processo é manter a articulação das comissões municipais e microrregionais, por meio de reuniões periódicas, e verificar se a distribuição de recursos entre os municípios e a escolha das famílias e comunidades estão sendo feitas de acordo com os critérios pré-determinados.

Para a mobilização das famílias e a construção das cisternas, a responsabilidade também é compartilhada pelas UGMs e as comissões e organizações locais. Depois de definida a comunidade que executará cada etapa, a comissão municipal e a associação comunitária e/ou o Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR), sob a supervisão e com o apoio dos técnicos da UGM, vão mobilizar as famílias. Cada família preenche um questionário sobre sua situação econômica, de moradia e de acesso a água. É realizada uma reunião, com a participação em todos os interessados em construir as cisternas. Quando definidas as famílias que participarão da etapa, a associação comunitária e/ou o STR organizam o curso de gestão em recursos hídricos, mobilizam a comunidade e solicitam orçamentos de material de construção no comércio local. A UGM, além de supervisionar e apoiar todo o trabalho, é responsável por fechar contratos com fornecedores e ministrar o curso.

Para realizar esse trabalho de mobilização de pessoas, articulação de organizações e supervisão das ações em um grupo de municípios, as UGMs contam com apoio financeiro do P1MC. Vale lembrar que essas organizações já existiam antes do P1MC e que, a princípio, todas continuam executando os projetos que já tocavam antes de se tornarem UGMs. O apoio financeiro do P1MC cobre os gastos com a estrutura e as atividades relacionadas diretamente ao projeto. Isso inclui uma equipe de cinco ou seis pessoas, dependendo da microrregião, composta por um gerente, um coordenador, um auxiliar administrativo e dois ou três animadores. Os animadores são os responsáveis pela mobilização local e pela capacitação em gestão de recursos hídricos.

Segundo Salete Pereira, responsável pela UGM de Juazeiro (BA), os recursos para custeio do trabalho da UGM correspondem a um valor de 12% a 15% do total repassado pela AP1MC para a organização. A garantia da cobertura do custeio da UGM se fez necessária, segundo a ASA, por duas razões. A primeira, já mencionada, é que essas entidades não tinham a estrutura necessária para gerir grandes volumes de recursos públicos, com todos os procedimentos administrativos e fiscais envolvidos e todas as exigências do governo. Como resumido por Naidison Baptista:

Para se ter uma ideia, algumas organizações receberam pelo P1MC recursos maiores do que três anos de seus orçamentos. Isso é bom, porque fortalece a organização, mas cria problemas também. Principalmente no que diz respeito ao manejo de recursos e à prestação de contas. É necessária uma adaptação muito difícil, especialmente porque as ONGs fazem sua gestão com foco nos resultados, não nos papéis ou na burocracia (BAPTISTA, 16/09/2008).

Então, para atender às exigências dos financiadores e garantir o bom uso dos recursos, a transparência e a credibilidade do Programa, a ASA decidiu que o custeio da gestão seria coberto pelo programa.

A segunda razão para se financiar a gestão é que a profissionalização dos quadros das UGMs proporcionada pela estrutura administrativa do P1MC acaba beneficiando a gestão dos demais projetos da entidade. Isso não ocorre por acaso. É uma exigência do P1MC que a entidade que cumpre a função de UGM deve ter toda a documentação regularizada, e o pagamento das obrigações sociais deve estar em dia. A consequência direta disso é o fortalecimento institucional dessas organizações, que passam a contar com uma equipe mais bem preparada e com procedimentos administrativo-financeiros incorporados a suas rotinas de trabalho. Segundo Luciano Silveira (25/02/2008), "o projeto acabou sendo uma iniciativa mobilizadora. Muitos procedimentos foram criados no plano formal em nome das necessidades de gestão do projeto".

A consequência menos óbvia é o fortalecimento das relações dessas instituições com seus públicos prioritários, sejam as comunidades do semiárido, sejam as organizações de base com as quais as UGMs devem se relacionar. Elas passam a ser referências nas regiões em que atuam e têm seu poder de mobilização e articulação ampliado. Adicionalmente, o trabalho de gestão do P1MC contribui para a formação de jovens do semiárido, como descrito por Naidison Baptista:

O MOC, por exemplo, constrói de 3.000 a 4.000 cisternas por ano, com recursos provenientes de fontes diversas. O trabalho do MOC para o P1MC

é feito com uma equipe jovem, como parte da estratégia de formação de jovens lideranças para atuar no semiárido (BAPTISTA, 16/09/2008).

No entanto, o volume de recursos recebido pelas UGMs não traz somente benefícios. De imediato, cria dependência dessas organizações com relação ao financiamento governamental, o que as torna vulneráveis às flutuações do governo, como ocorreu durante o processo de renegociação do termo de parceria, em 2007, quando o financiamento do P1MC cessou. Para a ASA, no entanto, esse não é um grande problema:

A dependência financeira das UGMs em relação ao governo existe apenas para a execução do P1MC e enquanto o Programa estiver sendo executado. Na hora em que o financiamento do governo acabar, elas voltam a ser o que eram antes, a fazer o que faziam antes, especialmente as maiores. Pode ser que uma ou outra acabem fechando as portas, mas é difícil prever (BAPTISTA, 16/09/2008).

Um outro problema decorrente do financiamento governamental foi detectado por Silvio Sant'Ana:

O governo paga o salário de cinco pessoas da entidade, de forma garantida. Isso pode desestimular, pode ser um fator de acomodação. Essa acomodação pode ser percebida pelo ritmo de construção de cisternas, que diminuiu. Especificamente em 2007 foi bastante lento, mas para isso outros fatores tiveram influência, como as dificuldades financeiras do projeto, a descontinuidade do financiamento e os entraves burocráticos impostos pelo governo federal. Isso desperta energia e prejudica o ânimo e empenho das organizações da sociedade civil (SANT'ANA, 24/08/2007).

4.2.2. OS EFEITOS DO P1MC SOBRE AS ORGANIZAÇÕES DE BASE

Como exposto no capítulo 3, o P1MC é realizado em campo com a participação de milhares de organizações da sociedade civil com atuação municipal ou comunitária. A expectativa da ASA era que no total seriam mobilizadas 20.000 entidades, com uma média de 20 por município. O número pode parecer exagerado, mas se considerarmos que, para cada comunidade a que o P1MC chega, há pelo menos uma associação, e que em cada município há algumas dezenas de comunidades, pode-se concluir que a estimativa da ASA está bem próxima da realidade. Essas entidades são as executoras locais do Programa, não recebem recursos diretos do P1MC e não necessariamente são organizações ligadas à ASA. Elas podem ser associações comunitárias e de base, Sindicatos de Trabalhadores Rurais, paróquias, igrejas, grupos de trabalhadores, ONGs e outras.

Sua participação no P1MC aumenta a confiança da população local na capacidade dessas organizações de interferir positivamente no cotidiano da comunidade, o que fortalece

sua atuação local. As comunidades aprendem, por meio do Programa, que podem recorrer a essas organizações quando precisam de ajuda para resolver seus problemas. E passam a reconhecer nessas organizações espaços de articulação política, espaços para a discussão sobre soluções conjuntas para o semiárido.

Segundo Luciano Silveira:

O Programa Um Milhão de Cisternas permitiu produzir unidade numa rede de milhares de organizações da sociedade civil que estão num esforço coletivo de busca de uma nova perspectiva de desenvolvimento, não mais baseada nas soluções hegemônicas do combate à seca, mas na valorização das potencialidades do ambiente natural e das capacidades das populações locais para a promoção da convivência com o semiárido (SILVEIRA, 25/02/2008).

O objetivo da ASA ao montar esse sistema participativo de funcionamento do P1MC, que envolve as populações locais e as organizações sociais de base, era contribuir para a ruptura das relações clientelistas da região. No entanto, não é possível supor que essas organizações estejam livres de relações clientelistas. A própria ASA tem noção de que algumas práticas clientelistas acabam se repetindo no contexto do projeto, como fica claro nos depoimentos a seguir, de integrantes da ASA:

Alguns mecanismos foram incorporados ao Programa para evitar que os esforços e recursos se perdessem nas práticas clientelistas características da Região Nordeste. O primeiro foi que o dinheiro vai direto para as organizações que integram a ASA e que são responsáveis por distribuir nas comunidades. Ou seja, o dinheiro não passa pelas prefeituras. Entretanto, a própria ASA e as entidades que a compõem também têm suas práticas clientelistas. Esse clientelismo é menos danoso, porque elas de fato estão ligadas aos grupos mais carentes, mas também é prejudicial. Os favorecimentos foram mais comuns no princípio do projeto, quando o atendimento tendia a se voltar para quem pressionava mais (SANT'ANA, 09/06/2007).

O P1MC ajuda a pelo menos minimizar a dependência das populações locais com relação ao poder instituído, porque fortalece laços mais democráticos de gestão política nas comunidades. No entanto, essa gestão ainda está sujeita aos apadrinhamentos característicos do clientelismo, especialmente por meio dos presidentes das associações. As decisões sobre quem são os beneficiários acabam sendo espaços de disputa de poder, sujeitos a influências políticas, mas com parte significativa da responsabilidade para a comunidade (SILVEIRA, 25/02/2008).

O carro-pipa e a troca de água por votos são um aproveitamento da miséria das pessoas para a manutenção das estruturas de poder no semiárido. Isso é um fato e só nega quem é cego ou não quer ver. Quando é inserido um elemento de atendimento ao direito básico de as pessoas terem acesso à água, essa corrente começa a se quebrar. O elemento-chave dessa ruptura é a metodologia utilizada na implantação do Programa. As comissões

microrregionais e municipais tomam as decisões. Nenhum financiador indica famílias ou comunidades. Isso é uma ruptura na cadeia básica do clientelismo. As comissões também sofrem influências e também podem estar suscetíveis ao clientelismo. No nível municipal e no microrregional, a UGM verifica se as decisões estão sendo tomadas com base nos critérios básicos definidos pelo Programa. A disputa interna que acaba acontecendo dificulta que as decisões sejam clientelistas (BAPTISTA, 16/09/2008).

As comissões municipais e microrregionais não são isentas, mas a maioria consegue seguir os critérios pré-determinados para a seleção das famílias, a partir de princípios de não discriminação política, racial, ideológica ou religiosa. Essa relativa isenção é reconhecida nas avaliações feitas sobre o Programa (PEREIRA, 24/02/2008).

Igor Arsky, do MDS, afirma que esse não é um problema no P1MC e que, por isso, o modelo da ASA foi aproveitado para as parcerias com as prefeituras justamente porque as comissões municipais dificultam favorecimentos na seleção de famílias. A opinião de Cleyton de Moura, no entanto, é semelhante à dos membros da ASA:

As entidades da ASA também fazem a sua política. O processo de escolha das famílias não acontece exatamente como previsto no projeto do Programa. Por exemplo: a associação, que está ligada a sindicatos ou à igreja, pode facilitar as chances de receber as cisternas para os amigos ou para pessoas ligadas à mesma associação, ou sindicato. O clientelismo não vale só para os canalhas, corruptos. Vale também para o movimento social. Essa é a nossa cultura política, que interfere mesmo quando os interesses são os mais nobres. Não há corrupção no P1MC, mas pode haver preferências na seleção das famílias, com reprodução das práticas tradicionais de clientela. E há inclusive benefícios políticos envolvidos. Esse não é de forma alguma um problema significativo do projeto, mas essas situações existem (MOURA, 28/08/2008).

Esse debate sobre clientelismo dentro da estrutura de tomada de decisão e seleção de famílias do P1MC reforça a importância da participação como elemento de ruptura das práticas clientelistas dentro da própria ASA. Considerando as afirmações de Igor Arsky e Naidison Baptista de que as comissões municipais conseguem minimizar o clientelismo, há duas explicações possíveis para isso. A primeira é que, como afirmado por Baptista, as comissões representam interesses diferentes, de comunidades diferentes, e, portanto, estão sujeitas a disputas internas que dificultam favorecimentos. Mas só isso não é suficiente. Com as disputas internas, há pouco espaço para que indivíduos favoreçam determinada família ou comunidade, no entanto, é possível que utilizem a cisterna para se beneficiar politicamente, mesmo sem ter favorecido ninguém. Uma pessoa que foi o responsável pela chegada do P1MC numa determinada comunidade pode obter dividendos políticos diretos por isso.

A segunda explicação para os efeitos positivos das comissões sobre a gestão do Programa é que quanto mais gente estiver envolvida, mais difícil é fazer uso político das cisternas. Por essa razão, a ASA previu o envolvimento de diversas entidades da sociedade civil e das famílias. Durante as reuniões realizadas nas comunidades antes da construção das cisternas, quando as famílias se cadastram no Programa, os critérios de seleção de famílias são explicados e discutidos por todos, e a lista final das 30 famílias contempladas pela etapa é pública. Qualquer um pode contestar, caso se sinta lesado.

Com mais olhos vigiando, fica mais difícil burlar as regras. E a esperança da ASA é que o ato de acompanhar e vigiar as iniciativas públicas torne-se um hábito para a população local, estendido a todos os programas de qualquer instância de governo ou da sociedade civil, e que as associações e demais entidades da sociedade civil tornem-se fóruns de debates e reivindicações sobre esses programas. Mais do que fóruns, essas entidades podem representar o meio pelo qual as populações locais podem encaminhar suas reivindicações.

4.2.3. OS EFEITOS DO P1MC NA ESTRUTURA DA ASA

A outra forma encontrada pela ASA de inibir práticas clientelistas ou até mesmo corruptas foi o sistema de prestação de contas. Além da prestação de contas para os financiadores e parceiros do Programa, esse sistema inclui o SIGA, já discutido, a publicação de todos os gastos e resultados do Programa na página de internet da Articulação e a prestação de contas para a própria ASA, que será detalhada a seguir.

A UGM deve prestar contas dos recursos gastos para as entidades das comissões estaduais da ASA. Durante todo o ano, essas comissões são responsáveis por zelar pelo cumprimento das metas do Programa e pelo bom uso dos recursos. E uma vez por ano, a prestação de contas de cada UGM deve ser apresentada nos Encontros Estaduais da ASA. Os Encontros Estaduais, além de servirem para verificar o andamento do P1MC, são a preparação das entidades de cada estado para a participação no Encontro Nacional da Articulação do Semi-Árido, conhecido como EnconASA. É nos Encontros Estaduais que as entidades discutem os temas importantes para o contexto de cada estado e definem as posições e diretrizes que serão levadas para o debate nacional do EnconASA.

Uma vez a cada dois anos, as prestações de contas e os relatórios de atividades de todas as UGMs são apresentadas para toda a ASA, no EnconASA. Também são apresentadas e discutidas as prestações de contas da AP1MC, que incluem os gastos com

a estrutura de gestão da OSCIP, os gastos com as atividades de articulação, além da consolidação dos gastos das UGMs. Nesse momento, são discutidos os problemas e desafios do Programa e são definidas as estratégias de ação.

O EnconASA é "considerado o espaço político mais importante da Articulação" e "é dedicado à discussão e avaliação das políticas públicas voltadas para o Semi-Árido e fortalecimento das experiências de convivência com a região" (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2009b). Participam dos EnconASAs os dois delegados de cada estado, além da Coordenação Executiva da ASA. Os delegados são os dois coordenadores executivos de cada ASA estadual. Como o P1MC é um dos principais tópicos da reunião, participam também os responsáveis pela AP1MC.

O EnconASA é parte fundamental da estrutura de gestão do P1MC, já que é a instância máxima de tomada de decisão da ASA com relação ao Programa. Além disso, o EnconASA é também um ponto-chave da estrutura de mobilização política da ASA que está por trás do P1MC. A estrutura dos Encontros Estaduais e dos Encontros Nacionais ajuda a manter aberto o fórum de discussão constante sobre alternativas para o desenvolvimento do semiárido almejado pela ASA e para o qual o P1MC é estratégia importante. Por essa razão, parte dos custos do Encontro é financiada com recursos do Programa.

Até hoje, foram realizados seis EnconASAs. O Encontro foi realizado anualmente de 2000 a 2003 e, a partir de 2003, passou a ser bianual. Também em 2003, uma outra mudança na estrutura dos encontros mudou a dinâmica das discussões, como descrito por Luciano Silveira:

O fortalecimento da gestão formal das entidades propiciado pelo P1MC não se refletia na atuação da rede política que está por trás do Programa. O trabalho de gestão da OSCIP e de um projeto de envergadura do P1MC foi conflituoso com o trabalho mais político de articulação da rede da ASA. Os encontros da ASA eram encontros de delegados, marcados por disputas acirradas [relacionadas exclusivamente ao P1MC e aos processos de gestão do Programa]. O EnconASA da Paraíba, em 2003, marcou a consolidação da rede da ASA. Convidamos os agricultores para participarem do encontro, realizado em Campina Grande. Nossa intenção era sair do debate focado exclusivamente no P1MC e dar visibilidade às experiências desenvolvidas pelas famílias nos diferentes estados. Com isso, os agricultores passam a se ver como atores políticos dentro da ASA, o que se reflete no cotidiano das organizações ligadas à ASA. Dando voz aos agricultores em todos os espaços de articulação da ASA, modificamos os procedimentos de construção do conhecimento para a convivência com o semiárido (SILVEIRA, 25/02/2008).

De acordo com todos os entrevistados da ASA, além da construção das cisternas para a superação de uma situação limite, que é a falta de água para consumo humano, um dos grandes méritos do P1MC é o fato de que o Programa possibilitou que essa vasta rede de organizações da sociedade civil do semiárido pudesse estar articulada. O EnconASA é o símbolo dessa articulação. Segundo Silvio Sant'Ana (09/06/2007), "apesar de todos os problemas da ASA, a grande conquista da Articulação é que pela primeira vez as entidades da sociedade civil dos 11 estados do Nordeste se reúnem periodicamente".

Para Luciano Silveira (25/02/2008): "a ASA surge como oportunidade de congregar os fóruns regionais e estaduais que já existiam no semiárido, mas que precisavam de um motor. O P1MC foi o motor dessa articulação, que ajudou a cimentar as relações entre as diversas entidades". Com o apoio do P1MC, foram realizados: 624 reuniões microrregionais; 55 reuniões estaduais; 38 encontros microrregionais; 16 encontros em comunidades; nove encontros estaduais; além de cinco EnconASAs e de três reuniões ampliadas (dados do Sistema de Informação, Gestão e Administração, de 03/03/2009). Mobilizações desse tipo são trabalhosas e caras e só são possíveis com apoio financeiro, nesse caso, oferecido pelo P1MC.

Como exposto no capítulo 2, Mitlin, Hickey & Bebbington (2007) propõem uma discussão sobre o papel das ONGs como promotoras de alternativas para o desenvolvimento, com foco nas alternativas que pretendem reconstruir a relação entre o Estado e a sociedade civil, em direção a formas mais inclusivas de democracia. Os autores distinguem duas formas de desenvolvimento, uma relacionada a projetos de intervenção em países pobres e outra referente a um processo de transformação social, que contribua para a superação de desigualdades.

Mesmo que a existência da ASA não signifique o envolvimento direto de todas as entidades ou pessoas na vida política do semiárido, a Articulação conseguiu, com a ajuda do P1MC, fazer com que 800 organizações da sociedade civil tivessem um espaço para discutir o desenvolvimento da região. E esse desenvolvimento almejado por essas pessoas e organizações não é qualquer desenvolvimento, mas um que leve em consideração as especificidades do lugar, ou o que Salete Pereira (24/02/2008) chamou de tripé de sustentabilidade do semiárido: clima, pessoas e tecnologias adequadas. A ASA, então, busca encontrar o que Mitlin, Hickey & Bebbington (2007) chamaram de alternativas ao desenvolvimento, que se referem a formas de promover mudanças profundas nas sociedades e que estão relacionadas ao desenvolvimento entendido como processo de transformação social.

Para a ASA, a chave para que suas ações representem de fato alternativas ao desenvolvimento é a participação, voltada para a politização das relações, como discutido por Hickey & Mohan (2004). Para isso, a participação promovida pela ASA não pode ser obtida por meio de metodologias participativas que reafirmem o poder de indivíduos e grupos dominantes em uma comunidade, como descrito por Kothari (2004). Pelo contrário, a tentativa da ASA é que as assimetrias de poder locais sejam levadas em consideração e que mesmo os menos poderosos tenham voz. E a preocupação com as alternativas ao desenvolvimento está explícita nas práticas e discursos da Articulação, como pode ser visto a seguir, na análise sobre os impactos políticos do P1MC.

As adaptações que a ASA precisou fazer no P1MC ao longo dos anos em decorrência das exigências de financiadores, especialmente o governo federal, foram necessárias para garantir a execução do Programa e, o que é mais importante do ponto de vista da ASA, a construção das cisternas, que ajudam a solucionar o problema do acesso à água para consumo humano no semiárido. Essas adaptações, mesmo as mais significativas, como as mudanças na seleção das UGMs, não impedem que a ASA atinja os objetivos estabelecidos na Declaração do Semi-Árido e no projeto do P1MC. O problema é quando as parcerias firmadas para viabilizar a execução do P1MC afetam a atuação política da Articulação do Semi-Árido.

Silvio Sant'Ana e Luciano Silveira fizeram análises semelhantes sobre os impactos dessas parcerias. Segundo os dois membros da ASA, a gestão do P1MC dominou as discussões da Articulação, inclusive durante os EnconASAs. Como citado anteriormente, na opinião de Silveira (25/02/2008), até 2003 os Encontros Nacionais tinham poucos debates políticos ou sobre outros temas relativos ao desenvolvimento do semiárido e muitas discussões e até mesmo disputas internas relacionadas ao P1MC. Nas palavras do técnico:

Como o trabalho de gestão do projeto demandou muito esforço e muita adaptação por parte das entidades envolvidas, o debate dentro da ASA ficou muito focalizado no P1MC. O P1MC é um projeto enorme e de muito impacto, mas que foi criado numa rede social que ainda estava frágil. Se a rede ainda é frágil e as discussões ficam restritas a um único tema, a tendência é desaparecer a diversidade de visões. Essa situação induz à uniformidade (SILVEIRA, 25/02/2008).

A situação mudou, de acordo com Silveira, com a participação de grupos de agricultores nos EnconASAs, quando se fez necessário contemplar os temas trazidos por

esses grupos, que não necessariamente se limitavam ao P1MC. Segundo Sant'Ana, no entanto, essa atuação mais política da ASA continua diminuída:

A dimensão política da ASA foi se reduzindo, apesar de a Articulação se colocar como um espaço de articulação política das entidades da sociedade civil do semiárido. O viés político acabou ficando fragilizado, por conta dos coronéis das próprias entidades (SANT'ANA, 09/06/2007).

Como se pode ver pelas discussões sobre a relação da ASA com o governo federal e seus efeitos, a ASA precisou confrontar algumas das armadilhas enumeradas por Edwards & Hulme (1996) para as ONGs que recebem financiamento oficial (como detalhado no capítulo 2, seção 2.3). A ASA, nesse momento, por meio das entidades integrantes da Articulação, presta serviços em grande escala para a população do semiárido. No entanto, essa prestação de serviços só é possível enquanto um grande volume de recursos está sendo repassado para a instituição, o que torna essa posição de prestadora de serviços bastante vulnerável.

Na avaliação dos próprios membros da ASA, a atuação política da instituição ficou prejudicada, e isso pode suscitar questionamentos sobre a independência da Articulação. No entanto, as organizações integrantes da ASA parecem ter consciência sobre esses problemas e dificuldades, que costumam ser objeto de debates e disputas nos Encontros Nacionais, de acordo com os entrevistados. Isso é um indício de que a prestação de contas da Articulação – não somente a prestação de contas do P1MC, mas aquela referente à atuação da ASA como um todo – ainda tem grande foco nos atores locais relevantes para a ASA, e não apenas dos financiadores do maior projeto executado pela rede.

Por outro lado, o P1MC tem um efeito importante sobre as políticas públicas voltadas para o semiárido. Segundo Maria Salette Pereira (24/02/2008), "o P1MC mostrou que resolver o problema do semiárido não é tão difícil quanto se acreditava". Luciano Silveira faz uma análise mais completa sobre a mudança proporcionada pelo P1MC:

A história das políticas de desenvolvimento do Nordeste é toda permeada pela lógica da construção de grandes obras hídricas. O P1MC aponta outra lógica de garantia de acesso à água, uma forma mais democrática e voltada para a demanda difusa no semiárido. O Programa mostra que tem outro caminho. Até então, iniciativas dessa natureza eram desqualificadas como irrelevantes. O Programa colocou essa alternativa no cenário, como exemplo de trabalho em escala. A escala e a densidade dão caráter de política para a iniciativa. Mas ainda precisamos lutar contra a visão dominante. São modelos de desenvolvimento diametralmente opostos. Mas agora temos uma rede de milhares de organizações da sociedade civil que estão num esforço coletivo de busca de uma nova perspectiva de desenvolvimento, baseada na convivência com o semiárido. O combate à

seca desqualifica o ambiente, taxado de hostil, e a população, conhecida como os flagelados. Já a convivência com o semiárido é a valorização das potencialidades do ambiente natural e da capacidade das populações locais. As soluções são encontradas quando começamos a utilizar os recursos locais com criatividade (SILVEIRA, 25/02/2008).

Em resumo, o P1MC trouxe grandes benefícios para a ASA, especialmente porque possibilitou que as organizações que compõem a Articulação se encontrassem periodicamente para discutir um projeto político para o semiárido. Em compensação, essa discussão política ficou em segundo plano com relação às demandas dos processos de gestão do projeto, que consumiram tempo e dedicação dos membros da ASA. Ainda assim, o Programa mostrou novos caminhos para o desenvolvimento do semiárido e comprovou que soluções locais, voltadas para a população difusa, podem ser mais eficientes do que os grandes projetos hídricos que até então dominaram as políticas públicas para a região. No próximo capítulo, serão discutidos os efeitos da solução proposta pelo P1MC nas vidas das famílias do semiárido, mais especificamente dos municípios de Serrinha e Irará, no sertão baiano.

5. O P1MC EM VERTENTE E PARAMIRIM

Depois da análise sobre os efeitos do P1MC para as organizações da sociedade civil, neste capítulo serão analisados os impactos do Programa nas vidas das famílias do semiárido. Para efeito desta dissertação, foi feita uma pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas com famílias que já tivessem construído suas cisternas e famílias que estivessem em vias de construir cisternas.

Foram feitas entrevistas em dois municípios no sertão baiano, Serrinha e Irará, ambos próximos a Feira de Santana. Os dois municípios estão no raio de ação da UGM Movimento de Organização Comunitária, MOC, coordenado por Naidison Baptista, também entrevistado. A opção pela pesquisa qualitativa possibilitou conhecer as dificuldades enfrentadas pelas comunidades da região para conviver com as adversidades climáticas do semiárido, o que propiciou maior embasamento para uma avaliação dos impactos da cisterna no cotidiano dessas comunidades.

Essa região foi escolhida com base em alguns critérios objetivos. O primeiro foi a facilidade de acesso. Feira de Santana está a apenas 120 quilômetros de Salvador. Serrinha, por sua vez, está a 69 quilômetros de Feira de Santana, e Irará, a 78 quilômetros de Serrinha. A pesquisa de campo teve como base o município de Feira de Santana, onde foi entrevistado Naidison Baptista e onde foram feitos os arranjos necessários para viabilizar as entrevistas em Serrinha e Irará. Em Serrinha, as entrevistas a técnicos do Programa aconteceram na Apaeb¹⁰, organização que cumpre os papéis de mobilizadora do P1MC, de sede da comissão municipal do Programa e de ponto de apoio para os funcionários do MOC.

O segundo critério foi a experiência de mais de 40 anos de atuação do MOC no semiárido, especialmente o trabalho com cisternas, e sua participação nas primeiras reuniões da ASA e no GT Cisternas, quando o P1MC ainda estava sendo elaborado. Naidison Baptista, além de secretário executivo do MOC, é vice-presidente da AP1MC e, portanto, seria um entrevistado-chave para a pesquisa. Ele tem uma visão privilegiada sobre os processos do P1MC, já que acompanha tanto o dia-a-dia da OSCIP que centraliza a

¹⁰ A Associação de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira (APAEB) "é uma associação sem fins lucrativos, fundada em 1980, que tem como missão promover o desenvolvimento social e econômico sustentável e solidário, visando à melhoria da qualidade de vida da população da região sisaleira". A Apaeb foi criada com o apoio do MOC após uma mobilização de agricultores ocorrida no final da década de 1970 (ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO DA REGIÃO SISALEIRA, 2008).

gestão do projeto quanto o cotidiano de uma das UGMs do projeto. O MOC é responsável pela execução do P1MC em 30 municípios das regiões do Sisal, Bacia do Jacuípe e Portal do Sertão, na Bahia (SANTOS, 18/09/2008). Para realizar esse trabalho, a entidade interage com a Comissão Microrregional, com 32 Comissões Municipais, além das comissões e associações comunitárias (MOVIMENTO DE ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA, 2008).

As rotinas e procedimentos de execução do P1MC foram acompanhados durante uma semana, para observar o trabalho de uma UGM. Não foi solicitado ao MOC nenhum evento especial ou qualquer tipo de preparação prévia, justamente para que fosse possível verificar o andamento normal do Programa dentro de uma UGM e para evitar o risco de que a rotina de trabalho com as comunidades fosse distorcida. Esse trabalho de observação na região de Feira de Santana ocorreu entre 15 e 19 de setembro de 2008, uma semana crucial da campanha para as eleições municipais que aconteceriam no dia 5 de outubro, o que deu um colorido especial às entrevistas. As eleições dominavam as conversas de todos os habitantes da região e tornavam muito concretas as práticas de troca de votos por benefícios.

Foram realizadas entrevistas com famílias que já receberam as cisternas e famílias que ainda não receberam as cisternas na comunidade de Vertente, município de Serrinha. O foco dessas entrevistas foi a diferença concreta que a cisterna faz na vida familiar cotidiana. Adicionalmente, foi acompanhado um curso de gestão em recursos hídricos (GRH) para pessoas que estavam prestes a construir suas cisternas na comunidade de Paramirim, em Iará, durante o qual foram coletados depoimentos das famílias sobre as dificuldades ligadas ao acesso à água e sobre suas expectativas com relação ao Programa.

O curso em gestão de recursos hídricos de Iará foi uma rica oportunidade para verificar em campo os procedimentos de execução do Programa – desde procedimentos legais e fiscais, até as atividades com as famílias, passando pela relação com o Sindicato de Trabalhadores Rurais e com as associações comunitárias. Essa experiência possibilitou que fosse feita uma contraposição das observações de campo com as informações coletadas nas entrevistas com coordenadores de UGMs, com os técnicos do MOC e membros da comissão municipal de Serrinha e da comissão microrregional.

No total, foram feitas 11 entrevistas em Serrinha. Os entrevistados eram: duas técnicas do Programa em Serrinha; duas representantes da comissão municipal de Serrinha; uma representante da comissão microrregional em Serrinha; e seis mulheres da comunidade de Vertente em Serrinha, que já possuem cisternas. Em Iará, foram colhidos

depoimentos de representantes de 30 famílias que começavam o processo de construção de suas cisternas e do vice-presidente da Associação Rural do Paramirim, responsável pela mobilização das famílias.

A Comissão Microrregional decide e planeja a distribuição dos recursos entre os municípios que compõem a microrregião. Na microrregião de Feira de Santana, a Comissão engloba sete municípios: Serrinha, Retirolândia, Feira de Santana, Ichu, Conceição do Coité, Valente e Araci (SOUZA, H. B., 17/09/2008). Nove representantes (da Igreja Católica, MOC, Pólo Sindical Sisal, Jacuípe e Feira de Santana, Apaeb dos municípios de Serrinha, Araci e Valente e Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais) integram o grupo. A Comissão Municipal de Serrinha tem sete representantes: Igreja Católica, Associação Comunitária do Canto (comunidade de Serrinha), Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais, Cooperativa de Crédito, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Agente de Saúde.

Os entrevistados, em sua maioria, são mulheres, assim como os participantes do curso de gestão em recursos hídricos. Isso não acontece por acaso. As mulheres costumam ser as responsáveis pela obtenção de água para uso doméstico no semiárido. Portanto, elas são as pessoas da família mais indicadas para falar sobre as dificuldades de acesso à água e sobre as mudanças que a cisterna trouxe para a vida familiar. Outra razão para essa predominância feminina nas entrevistas é que um dos critérios de seleção de famílias do P1MC é que a família seja chefiada por mulher. Com isso, o número de mulheres participantes do curso de GRH costuma ser alto.

Ainda que a visita a Feira de Santana, Serrinha e Iará tenha ocorrido num período curto de tempo, foi possível entrevistar famílias e conhecer a rotina de trabalho de uma UGM com as comunidades atendidas pelo P1MC. Como foram feitas poucas entrevistas, mas ricas em depoimentos que traduzem o impacto da cisterna nas vidas das pessoas do semiárido, neste capítulo, são apresentados os relatos completos das entrevistas em Serrinha e do curso de GRH em Iará, com impressões pessoais e com a transcrição das falas dos entrevistados. Os relatos também contêm comentários sobre a correspondência entre o que está previsto no projeto do P1MC, o que é descrito pelos técnicos da ASA e parceiros do projeto e o que acontece de fato no trabalho em campo.

5.1. MULHERES NA CASA DE FARINHA DE VERTENTE

A comunidade de Vertente foi visitada no dia 17 de setembro de 2008, com intermediação de Helena Barreto de Souza, ex-presidente da Apaeb, membro da Comissão

Microrregional do P1MC e candidata a vereadora. Helena já havia concedido uma entrevista na Apaeb de Serrinha, sobre seu trabalho na Comissão Microrregional e explicado em detalhes como são distribuídos os recursos repassados pela UGM entre os municípios da região.

Para a realização de entrevistas com famílias que já possuíssem cisternas, a comunidade escolhida foi Vertente. As entrevistas aconteceram na casa de farinha comunitária, onde as mulheres estavam todas reunidas para processar a mandioca recém-colhida. Graças a essa casualidade, foi possível entrevistar seis mulheres numa única tarde.

A estrada de Serrinha para a comunidade é de terra, e dela é possível ver as casinhas, a maioria pintada, quase todas com cisternas instaladas. O caminho é longo e passa por diversas outras comunidades até chegar à pequena comunidade de Vertente, com suas casas dispersas pelo chão seco. No caminho, passam um homem transportando mandioca em uma carroça, em direção à casa de farinha, e uma mulher carregando uma criança de aproximadamente 5 anos num carrinho de mão.

Enquanto dirige seu Fiat Uno velho, coberto de adesivos de campanha, Helena conta sobre sua vida e o trabalho junto às comunidades. Pelo caminho, vai apontando as cisternas nas casas: “essa é das primeiras que a gente [a Apaeb] fez... Essa comunidade aqui já é do P1MC. Se a cisterna estiver pintadinha de branco, é nossa [do P1MC]”.

Helena também mora numa comunidade de Serrinha, onde não há água encanada. É casada e seu marido é agricultor. Trabalha com os movimentos sociais desde a década de 1980, quando era professora primária. Segundo ela, quando iniciou esse trabalho:

os sindicatos e cooperativas estavam nas mãos dos patrões. Nós agricultores nos organizamos, nos mobilizamos e criamos a Apaeb, para atender às necessidades dos trabalhadores rurais, com trabalho de conscientização sobre políticas públicas sociais, educação. Discutimos os direitos de cada um e as obrigações do governo (SOUZA, H. B., 17/09/2008).

Helena foi presidente da Apaeb, mas se afastou do cargo para tocar a campanha para vereadora. Ao ser questionada sobre por que decidiu se candidatar a um cargo político, se já faz um trabalho social há mais de 20 anos, explica:

Essa candidatura não é só minha. Os movimentos sociais decidiram que seria importante termos um representante na Câmara de Vereadores. Eu aceitei ser candidata para ser um nome que representasse os movimentos

sociais durante a campanha. Minha candidatura representa o projeto de convivência com o semiárido. Se eu for eleita, vou ser a representante do projeto político dos movimentos sociais de Serrinha no poder público, vou brigar junto à prefeitura para ver esse projeto político em prática (SOUZA, H. B., 17/09/2008).

A expectativa de Helena sobre se será ou não eleita é muito significativa para o contexto da pesquisa: "Não sei. Os eleitores às vezes buscam benefícios pessoais e não coletivos quando escolhem seus candidatos. É muito difícil romper essa barreira". Passadas as eleições, Helena Barreto de Souza, que era candidata pelo Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleita suplente, com apenas 394 votos nominais, ou 1,01% dos votos válidos de Serrinha (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2009).

Na casa de farinha, é Helena quem pede às senhoras, todas sentadas no chão, diante de grandes pilhas de mandioca, que parem seu trabalho para conceder as entrevistas sobre as cisternas. A primeira que se levanta é Silvaneide Batista de Jesus da Invenção. Para o trabalho não atrasar, Helena toma seu lugar e começa a descascar mandioca, com a destreza de quem fez isso durante toda uma vida.

Já é a terceira vez que Silvaneide dá entrevista sobre o P1MC – outros interessados no programa já haviam passado por lá e já tinham conversado com ela, que é desinibida, fala fácil. Tem 33 anos, é casada há 14 e é mãe de quatro filhos, com idades entre 4 e 13 anos. Todos os que estão em idade escolar frequentam a escola. Antes que qualquer coisa possa ser perguntada, vai falando.

É sobre a cisterna, o nosso tanque, não é filha? Ah, antes era muito difícil, eu tinha que levantar às quatro horas da manhã para buscar água, caminhava meia légua para pegar água num tanque de chão ou então numa minaçoão. Mas a água da minaçoão era ruim, era salobra (INVENÇÃO, 17/09/2008).

Pergunto para que usava a água. "Para tudo!" Insisto: usava a água até mesmo para beber, mesmo sendo salobra? "Tinha que beber, filha, porque não tinha jeito. E quanto menos água tinha na minaçoão, mais salobra era".

Ela e o marido plantam mandioca e feijão, as culturas mais comuns no lugar, junto com o milho. O trabalho na casa de farinha funciona no esquema de mutirão, todas ajudam umas às outras a descascar a mandioca e fazer a farinha. "Tem umas que são mais ricas e que pagam pelo trabalho, mas é muito difícil! A gente trabalha sem ganhar nada mesmo, uma ajuda a outra", conta Silvaneide. A casa de farinha já é resultado da mobilização dos moradores do lugar, que se organizaram em torno de uma associação comunitária. Em

Serrinha há mais de 80 associações comunitárias, de acordo com Helena de Souza, que além de todas as atividades já desenvolvidas trabalhou com a equipe do último recenseamento. Ela esclarece ainda que, dessas 80, somente 50 são ativas.

Silvaneide conta, então, como foi o processo de seleção de sua família para a construção da cisterna. Helena Barreto de Souza e Tereza Rocha de Souza, as então diretoras da Apaeb e membros das comissões microrregional e municipal, respectivamente, foram responsáveis pela indicação. Foram à comunidade apresentar o projeto. Silvaneide conta suas impressões sobre o processo:

A gente ficou desconfiado, porque não tinha condição de pagar, e só aceitou quando soube que era de graça. A gente fez um treinamento para saber como lutar com a cisterna: lava primeiro, tira o cano para não entrar a água da primeira chuva e limpa tudo com o remédio [cloro] que o agente de saúde dá (INVENÇÃO, 17/09/2008).

Silvaneide conta, ainda, que desde que construiu sua cisterna nunca faltou água e explica como cuidar do bem:

A água já ficou pouca, mas nunca secou de fora a fora. No ano passado, chegou muito perto de secar e eu tive que botar água do carro-pipa, para a cisterna não rachar. Não falta, porque eu zelo pela minha água. A do tanque eu uso só para beber, cozinhar e lavar umas roupinhas brancas. Para tomar banho, molhar planta, lavar prato e lavar roupa, ainda tenho que buscar água, e coloco o mesmo remédio. Só não dá para lavar roupa branca, porque fica tudo amarelado (INVENÇÃO, 17/09/2008).

A segunda entrevista é feita com duas mulheres ao mesmo tempo, enquanto ambas descascam mandioca. Romilda Teixeira da Anunciação é casada há 22 anos e tem três filhos. Maria Célia Santos Souza é casada há 39 anos, tem muito bom humor e 12 filhos. As duas possuem cisternas há 15 anos, construídas com o Fundo Rotativo da Apaeb. As histórias sobre a vida de antes da cisterna são muito parecidas: os maridos trabalham na roça e elas são donas de casa. Como tal, tinham de buscar água duas vezes por dia, normalmente longe de casa. “A cabeça da gente pelava de tanto carregar vaso de água”, conta Maria Célia.

Hoje só precisam pegar água para gasto – molhar plantas, lavar roupa e louça, tomar banho – ou quando demora muito a chover. Só falta agora conseguirem cisternas para os filhos já adultos. Criam ovelhas e, além da cisterna, contam com uma ajuda adicional desde o início do governo Lula: “a Bolsa Família está sendo um refrigerio para nós aqui”, conta Maria Célia.

À medida que a entrevista com Maria Célia e Romilda avança, as outras mulheres sentadas em volta da pilha de mandiocas perdem a vergonha e começam a falar também. A Bolsa Família do governo federal é mencionada por quase todas as entrevistadas da casa de farinha. À simples menção do programa de governo, todas começam a falar simultaneamente sobre a ajuda que têm recebido. Aproveito para perguntar às mulheres que ainda não têm cisterna sua opinião sobre o P1MC. Todas falam que o projeto é bom e que, com fé em Deus, elas em breve vão receber suas cisternas também.

Uma das mulheres, Maria José de Oliveira Pinheiro, deixou de receber o benefício do Bolsa Família porque conseguiu a aposentadoria como trabalhadora rural. A senhora é também exemplo de outra situação comum no semiárido, para a qual o P1MC teve de determinar um procedimento.

Maria José tem uma cisterna velha, que rachou com o tempo. Buscou a Apaeb para saber se poderia se inscrever no Programa Um Milhão de Cisternas para a construção de uma nova, já que a antiga está inutilizada. A resposta da Apaeb foi negativa. O encanamento para fornecimento de água passa perto da casa de Maria José. A estrutura está pronta há dois anos, mas até agora nenhuma gota de água passou pelos canos. A então prefeita de Serrinha, Tânia Lomes, do PSDB, explicou à população local que a água não chegou porque faltou ajuda dos deputados baianos, informaram em uníssono as senhoras da casa de farinha.

O P1MC teve de estabelecer o critério de não construir cisterna em casa que está a menos de 500 metros do encanamento. De acordo com Tereza Rocha de Souza, membro da comissão municipal de Serrinha, as famílias que não têm água em casa, mas que moram perto da tubulação, “se revoltam porque não podem receber a cisterna, mas nós explicamos que elas têm que se organizar e brigar com os órgãos competentes do município para exigir que a água caia”, ou seja, que a água chegue às casas pelos canos já instalados. Para essa briga, podem contar com o apoio das entidades envolvidas no Programa.

Tereza conta que, em Serrinha, o P1MC já construiu cisternas em 18 comunidades. Ela explica que mais um critério precisou ser estabelecido ao longo dos anos de trabalho com o P1MC: o tamanho mínimo para os telhados. Segundo a líder comunitária, telhados com menos de 40 metros quadrados não são suficientes para encher as cisternas na época da chuva naquela região. A Comissão Municipal pode dar chance e às vezes até consegue

oferecer ajuda para as famílias que querem ampliar o tamanho do telhado, mas nem sempre é possível. Tereza narra:

É difícil tirar uma família. Dói. E quando a gente tem que tirar uma família pelo tamanho do telhado dói mais ainda. Se a família tem uma casa menor, é porque é mais pobre e precisa mais. Mas não tem jeito, porque os estudos dizem que quarenta metros quadrados é o tamanho mínimo para a cisterna encher com o tanto de chuva que cai (SOUZA, T. R. 17/09/2008).

Tereza de Souza conta ainda que, durante a primeira reunião feita com as famílias da comunidade que receberá a etapa do P1MC, a Comissão Municipal apresenta o projeto, explica as normas do P1MC, como por exemplo a obrigatoriedade de a família contemplada com a cisterna participar no curso de GRH e as contrapartidas requeridas (escavação do buraco, alojamento e alimentação do pedreiro durante a obra e um ajudante de pedreiro), mas em momento algum menciona quais são os critérios de seleção das famílias. O objetivo é evitar que a família fique tentada a fornecer informações que não condizem com sua real situação para se enquadrar mais facilmente nos critérios.

Depois que os cadastros são preenchidos, é realizada uma reunião da Comissão Municipal, e são selecionadas as 30 famílias da etapa. O responsável pela mobilização das famílias, normalmente da associação comunitária ou do Sindicato de Trabalhadores Rurais, e um técnico do Programa vão de casa em casa para verificar a veracidade das informações fornecidas por essas 30 famílias. Caso alguma informação não esteja de acordo, a família é eliminada e entra a próxima da lista.

Em seguida, é feita uma reunião com toda a comunidade para comunicar quais foram as famílias selecionadas e finalmente explicar quais são os critérios. Segundo Tereza:

Dá confusão nessa hora, todo mundo que ser escolhido, mas quando explicamos que escolhemos as famílias mais necessitadas, as outras têm que se acalmar. Para nós é duro tirar uma família que sabemos que é necessitada, mas tem que tirar (SOUZA, T. R., 17/09/2008).

Entre as 30 famílias selecionadas, são escolhidas três pessoas para integrar a comissão comunitária, responsável pela mobilização na comunidade e pelo acompanhamento do processo de execução do Programa na comunidade. É essa comissão que recebe o material de construção e distribui para as famílias. Esse grupo resolve possíveis problemas e aciona a Comissão Municipal caso alguma situação não possa ser resolvida diretamente por ele. A regra é que é preciso haver pelo menos uma mulher nesse

grupo, mas, segundo Tereza, é muito difícil conseguir montar essa comissão: "o povo não quer responsabilidade!".

Maria Ferreira dos Santos tem 55 anos, está casada há 30 e tem cinco filhos. Maria enfrentou a mesma rotina narrada pelas outras mulheres de buscar água longe de casa e conta que "tinha dia de não ter o de beber". As crianças, quando completavam 5 anos aproximadamente, começavam a ajudar na tarefa. A família de Maria foi escolhida prioritariamente pelo P1MC para receber a cisterna.

De seus cinco filhos, dois moram com ela, além de dois netos e uma sobrinha. A sobrinha, que também estava na casa de farinha, tem 21 anos e é deficiente mental. Não fala, mas consegue ajudar a tia em algumas tarefas domésticas leves. Um de seus filhos, de 29 anos, e seu marido sofrem de doença mental. Segundo Maria, "eles têm depressão e tomam remédio controlado", mas o diagnóstico informado por ela não é necessariamente o correto.

Mesmo doente, o marido planta milho, feijão e mandioca. Três meses antes, o casal havia deixado de receber a Bolsa Família, mas tanto ela quanto ele recebem agora aposentadoria. O filho há seis anos é incapaz de ajudar a família e depende completamente dos pais para sobreviver. Por sustentar três pessoas com doença mental em casa, Maria entrou bem no começo da fila para receber a cisterna, em respeito aos critérios estabelecidos pelo P1MC.

Como é comum em todas as comunidades em que o P1MC está sendo implementado, o cadastro no Programa foi feito em nome do marido, Esperidião Galeza da Silva, mas quem participou das reuniões e do curso de formação em gestão de recursos hídricos foi Maria, que conta: "o curso foi maravilhoso, mas não me lembro de nada". A única recomendação do P1MC seguida por Maria para a manutenção da cisterna é a limpeza da água com cloro, que é fornecido pelo agente de saúde.

Maria conta que a cisterna só enche "quando é época de trovoada, de ano em ano", e que, por isso, às vezes precisa colocar água de carro pipa: "custa R\$ 100 o caminhão, e quando a cisterna seca não tem jeito, tem que comprar, mas dá cabeça de prego, mesmo lavando com água sanitária". Cabeça de prego, no Nordeste, é girino. Ao ser questionada se alguém já ofereceu um carro-pipa de graça a ela e em troca de quê, ela respondeu simplesmente: "Nunca fui de andar pedindo nada a político, pedi sempre só a Deus".

Várias mulheres aproveitaram para perguntar se seria possível colocar seus nomes nos cadastros, ou os nomes das filhas que ainda não tinham cisterna. Foram informadas de que o que acontecia ali era uma pesquisa independente do P1MC, e que para fazer cadastro no Programa deveriam procurar a Apaeb. Ainda assim, elas não perderam a viagem: quando souberam que eu vinha de Brasília, aproveitaram para mandar muitos recados para o presidente Luiz Inácio Lula da Silva – que não acabe com o Bolsa Família, que aumente o valor do benefício e que diminua a idade da aposentadoria para 50 anos.

A vida na roça é dura, debaixo do sol quente do semiárido, em condições de pobreza, falta de água e, em muitos casos, de desnutrição. Isso fica evidente na aparência das mulheres entrevistadas. A última entrevistada da casa de farinha, Maria da Conceição Pereira Brandão, está casada com o segundo marido e é mãe de quatro filhos. Maria da Conceição tem 34 anos, mas aparenta 60. É muito pobre, analfabeta, tem muita dificuldade para falar, e é quase totalmente desdentada.

A filha mais velha tem 20 anos, ou seja, Maria deu à luz pela primeira vez aos 14 anos. A menina mora em São Paulo, onde trabalha como doméstica desde os 15 anos de idade, e desde então Maria não a vê. Os outros três filhos moram com a mãe, que é beneficiária do Bolsa Família há cinco anos. O filho mais velho tem 18 anos e largou a escola para trabalhar na roça. A história com a água se repete: “me batia para pegar água. Quando chovia, ficava água embrejada, mesmo assim a gente bebia. Quando veio o tanque [a cisterna], foi um sossego”.

Além de ser muito pobre, Maria da Conceição tem um filho com menos de 6 anos, outro critério de prioridade do P1MC. Foi indicada pela comunidade para receber a cisterna do Programa. “Eu achava que não ia fazer um tanque nunca, porque não tenho dinheiro”. Ela participou das reuniões e do curso de formação em gestão de recursos hídricos, mas já não se lembra muito do que aprendeu. Em suas palavras: “esqueço até a metade”. O pouco de que se lembra é que deve lavar a cisterna, não sujar por fora, não deixar cair nada dentro, não misturar a água da chuva com outra água e usar o remédio que o agente de saúde dá.

Do principal ela não se esquece: só usa a água para beber e cozinhar. “Para ter água e não ter zelo não presta, se não na seca falta e tem que ir pegar tão longe!” Maria contou ainda que as mulheres receberam a visita de políticos na casa de farinha. Eles fizeram uma lista de todas as necessidades da comunidade, com promessas de que essas necessidades

seriam atendidas caso fossem eleitos. Mas Maria não pediu nada e justifica: “não vem nada mesmo”.

Tereza de Souza afirma que em período de eleição é muito comum ver os cabos eleitorais indo nas comunidades e oferecendo carro-pipa em troca de votos. "A cisterna ajuda a melhorar essa situação, mas tem família que continua dependente. É cultural pedir coisas para políticos" (SOUZA, T. R., 17/09/2008). É tão cultural que a própria Tereza entra em contradição:

Por exemplo, tinha uma família numa comunidade aqui que tinha uma cisterna construída pela Apaeb. Fui fazer campanha nessa comunidade, na época eu estava fazendo campanha por um candidato. A família disse que não ia votar por ele, porque já ia votar no político que tinha dado o carro de água. Eu perguntei: 'mas o que vale mais, o carro de água ou a cisterna?' (SOUZA, T. R., 17/09/2008).

A tarde na casa de farinha de Vertente, além de possibilitar colher relatos das próprias mulheres sobre o que significou a cisterna em suas vidas, permitiu a observação direta de uma característica do sertão muito valorizada pela ASA, tanto no documento do projeto do P1MC quanto nas entrevistas realizadas: a solidariedade. A solidariedade se manifesta na compreensão das famílias que não receberam cisterna de que as que receberam precisavam mais do que elas. E volta a se manifestar quando as senhoras da casa de farinha relatam que, em tempos de seca, as famílias que não possuem cisterna compartilham a água das famílias que possuem.

5.2. O CURSO DE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS EM IRARÁ

Para assistir a um Curso de Gerenciamento de Recursos Hídricos oferecido pelo Programa Um Milhão de Cisternas para famílias que estão prestes a receber cisternas, a pesquisa acompanhou Kamilla Ferreira da Silva Santos, coordenadora do P1MC pelo MOC, a Irará, cidade do sertão baiano que fica a 128 quilômetros de Salvador. Percorremos os 78 quilômetros que separam Serrinha de Irará primeiro pela BR-116, depois por diversas estradas vicinais de terra, que passam por pequenas cidades, todas cobertas de bandeiras vermelhas e azuis dos candidatos a prefeitos e vereadores.

Era 18 de setembro, e a campanha para as eleições municipais estava se acirrando com a aproximação do dia 5 de outubro, quando ocorreria a votação do primeiro turno. Por todos os municípios, carros de som alardeavam promessas de campanha, em *jingles* em

ritmo de música baiana. Como dito anteriormente, as eleições eram o principal assunto em todas as conversas, inclusive nas entrevistas sobre o P1MC.

Os efeitos da burocracia imposta pelo governo federal ao P1MC ficaram claros pela primeira vez na viagem de Serrinha a Irará. Kamilla explicou que o carro, um Corsa sedan, bastante inadequado para o tipo de estrada que ele deve enfrentar, é alugado. Os recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) não podem ser utilizados com despesas de capital, ou seja, não podem ser usados para a compra de bens ou materiais permanentes. A única opção para as entidades executoras do P1MC é alugar carros temporariamente, com custos que seriam mais do que suficientes para a aquisição definitiva dos veículos, o que poderia diminuir gradualmente o custo total de execução do Programa.

Ao chegar a Irará, Kamilla se dirigiu ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), responsável pela mobilização das quatro comunidades que receberão as 120 primeiras cisternas do P1MC no município. A funcionária do Sindicato responsável pelas ações do STR em parceria com o Programa, inclusive a organização do curso nas comunidades, nos recebeu e se apresentou apenas como Jaci. Não houve oportunidade de perguntar seu sobrenome durante todo o dia, para não atrapalhar suas atividades. Durante uma hora e meia, Jaci e Kamilla resolveram assuntos burocráticos, como impressão de recibos e verificação da documentação relativa ao curso e à construção das cisternas.

Em seguida, Kamilla e Jaci foram a três lojas diferentes de material de construção na cidade para checar os documentos de cada uma delas e verificar se todas poderiam participar da tomada de preços para o fornecimento do material para a construção das cisternas. Para entrar na disputa, a loja precisa estar com toda a documentação fiscal em dia. De acordo com o projeto do P1MC e com os membros da ASA, sempre que possível, o material deve ser comprado no próprio município em que serão construídas as cisternas, como forma de gerar benefícios para a economia local com a implementação do projeto. Na ocasião, não só foi possível comprovar o cumprimento dessa determinação, como ficou explícito o grande volume de trabalho necessário para cumprir todas as determinações legais envolvidas na compra de material de construção para o Programa.

Enfim, com quase duas horas de atraso, chegamos à comunidade de Paramirim, que deve seu nome a um rio que passava perto e que secou, de acordo com o que contaram os moradores. Os representantes das 30 famílias selecionadas para receber as 30 primeiras cisternas da comunidade estavam reunidos, impacientemente, no botequim ao lado da

escola. O curso estava programado para acontecer na escola, mas como era dia letivo e o prédio escolar se resume a uma única sala de aula, no período da manhã a conversa precisou ocorrer do lado de fora, para não atrapalhar as aulas das crianças. O bar tinha cadeiras de plástico e uma mesa de sinuca, e ficava ao lado da caixa d'água comunitária.

Os participantes do curso já haviam feito o lanche da manhã, oferecido pelo projeto, e se queixaram do atraso. Toda a logística local ficou por conta do STR e da Associação Rural do Paramirim, responsável pela mobilização das famílias. Kamilla explica didaticamente o motivo do atraso: "estávamos resolvendo os documentos para comprar o material para construir as cisternas de vocês". Em seguida, a técnica do MOC faz a chamada dos presentes. O representante de uma das famílias não estava, mas alguém foi chamar, pois a família que não participa do Curso de Gerenciamento de Recursos Hídricos não recebe a cisterna. Kamilla reforça esse ponto: "Vocês já sabem que a família que não participar do curso não constrói a cisterna, não sabem? O pessoal da Associação e do Sindicato já explicou isso para vocês, não foi?".

Depois de feita a chamada, iniciou-se um longo ritual de assinatura de recibos. Recibo para as refeições servidas, recibo para o curso, recibo para o material de construção, recibos para os pedreiros. Ao todo, seis recibos diferentes, com o CPF da pessoa que assinava e em nome de quem seria registrada a cisterna. As pessoas reunidas, todos negros e quase todas mulheres, eram parcial ou totalmente analfabetas. Estavam todas apreensivas e ansiosas, pela possibilidade de ganhar ali o acesso a um direito que deveria ser de todos: água. A postura que deixavam transparecer era de que somente acreditariam que isso de fato aconteceria quando a cisterna estivesse pronta, na porta de casa.

A assinatura dos recibos durou pouco menos de duas horas. Aqueles que sabem assinar o nome demoraram cerca de 10 minutos para assinar os seis recibos diferentes, e muitos ficam tensos por ter que escrever na frente de todos os presentes, apesar do esforço de Kamilla para tranquilizá-los. Contraditoriamente, os mais ágeis foram os que simplesmente não sabem ler nem escrever, porque é mais rápido carimbar a impressão digital numa folha de papel do que esperar que as senhoras se acalmem e consigam desenhar lentamente cada letra de seus nomes: Marias, claro, mas também Margaridas, Salustianas, Reginas, Ricardas, Domingas, Antônias, Américas...

É impossível deixar de notar que o processo de assinatura de recibos carrega certa dose de humilhação. As pessoas sentem vergonha pelo analfabetismo. No entanto, os recibos são indispensáveis para a prestação de contas do P1MC ao Ministério do

Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Estado, que em última instância é o responsável pela pobreza e pelo analfabetismo em que essas pessoas vivem, precisa ter certeza de que os cerca de R\$ 1.500 que está investindo em cada família não estão sendo roubados. Às famílias só resta submeter-se e assinar todos os recibos. Enquanto isso, nas conversas paralelas, o tema das eleições municipais aparece com frequência.

Encerrado o ritual burocrático, já era hora de almoçar. Os ingredientes foram comprados por Jaci, com recursos do P1MC, e a comida foi preparada em esquema de mutirão. As panelas e recipientes utilizados para preparar e servir a comida foram emprestadas das diversas famílias, assim como pratos e talheres. Algumas mulheres se responsabilizaram pela cozinha, e a própria Jaci teve de pegar na colher de pau, para que uma das cozinheiras pudesse participar do curso no lugar de seu marido. O cardápio, composto por frango frito, carne, macarrão, arroz, feijão, legumes refogados e farinha, respeitou a idade avançada da maioria dos participantes: tudo foi preparado com muito pouco sal, para não prejudicar a pressão arterial dos idosos.

Logo depois do almoço, Kamilla iniciou o trabalho de capacitação. No primeiro dia, pouco se falou sobre recursos hídricos efetivamente. O primeiro passo é solicitar que cada um dê seu depoimento sobre sua história com a água. Isso é feito por meio de desenhos, o que é bastante desafiador para senhoras que têm pouco contato com lápis e papel e muito orgulho para se contentarem com qualquer desenho. De acordo com Kamilla, a utilização de recursos variados, como desenhos, massinha e vídeos, é indispensável para manter a atenção dos participantes durante os dois dias de curso. A mesma imagem se repete na maioria dos desenhos: mulheres caminhando com latas de água na cabeça, em estradas que levam de uma fonte, normalmente no chão, até suas casas.

Kamilla passa, então, a explicar em que consiste o Programa Um Milhão de Cisternas Rurais. Primeiro, explica quem são os atores envolvidos no Programa: governo federal, MDS, ASA, MOC. Para explicar o que é o governo federal, Kamilla faz uma analogia com a prefeitura:

Se acontecesse algum problema aqui em Irará, quem é que tem que resolver? Não é o prefeito? Não é a prefeitura que tem que cuidar da escola, das ruas, do hospital? Pois o governo federal é a mesma coisa, só que cuida do País todo (SANTOS, 18/09/2008).

Para completar a explicação, personifica o governo federal, num dos raros momentos em que mistura a capacitação com política partidária: “E quem é que está lá em Brasília lutando pelo povo? É Lula!” (SANTOS, 18/09/2008).

Kamilla explica que o MDS é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e que desenvolvimento é sinônimo de crescimento. Portanto, o MDS é o ministério que quer que as pessoas melhorem de vida. Sua participação no P1MC é enviar os recursos para o Programa e assegurar que todo o dinheiro está sendo bem empregado. Aproveita a analogia com a prefeitura para explicar outro conceito fundamental para o P1MC: articulação:

Se existe um problema aqui na comunidade, e a dona Rita vai sozinha à prefeitura reclamar, vocês acham que o prefeito vai ouvir? Não! Não é mesmo? Mas e se vocês todos se juntarem e forem ao mesmo tempo até a prefeitura reclamar, vocês não acham que aí o prefeito vai ter que ouvir? Pois então, isso é articulação. Em vez de um fazer sozinho, fazem todos juntos, para serem ouvidos. Por isso é tão importante que vocês estejam organizados (SANTOS, 18/09/2008).

Com essa definição, ficou mais fácil explicar para aquelas pessoas o que é a Articulação do Semi-Árido Brasileiro: um conjunto de organizações do povo, que se articularam para defender juntas os direitos do povo do sertão. Ainda segundo Kamilla, nenhuma dessas organizações quer ganhar dinheiro ou está ligada a partidos políticos: “alguém perguntou para vocês em quem vocês iam votar antes de fazer o cadastro para ganhar a cisterna? Alguém disse que só ganha cisterna quem é do PT?” A resposta é unânime: não.

A partir daí Kamilla começa a explicar quais são os critérios de seleção das famílias para participarem do Programa. Para cada critério, há uma figura, que deve ser colada por cada um no caderno que receberam no começo da capacitação, para que possam consultar essas regras sempre que quiserem. Os critérios expostos são exatamente os mesmos que constam na proposta do P1MC: mulher chefe de família, presença de crianças de até 6 anos na família, presença de crianças de 7 a 14 anos frequentando a escola, presença de pessoa com deficiência, presença de idosos. Para cada um, é dada uma explicação de por que o critério é importante.

Todas as pessoas presentes parecem entender a importância de cada critério, mas como elas são beneficiadas por eles, a compreensão é mais fácil. No entanto, de acordo com o vice-presidente da Associação Rural do Paramirim, Reginaldo Souza de Jesus, as

famílias que não receberam as cisternas também entenderam. “Nós fizemos uma reunião com as famílias que não receberam a cisterna dessa vez. O pessoal é consciente, sabe por que não recebeu”. Reginaldo ainda contou que, para a mobilização das famílias para a primeira reunião sobre o P1MC, foi de casa em casa para cadastrar todos os moradores da comunidade e convidar para a reunião. Segundo ele, não podia faltar ninguém, todos os moradores da comunidade deveriam ter uma chance.

Kamilla encerra o primeiro dia com uma imagem que simboliza o princípio que deve reger o cuidado com a cisterna: o umbuzeiro. É o símbolo do sertão, porque resiste a longos períodos de seca e floresce justo quando a água escasseia. Isso só é possível porque o umbuzeiro aprendeu a guardar água em suas raízes e a cuidar dessa água. É assim que deve funcionar uma cisterna. A família precisa cuidar bem da água, usar com parcimônia, para não faltar.

Kamilla usa a linguagem e a cultura locais para se comunicar com as pessoas presentes. Em vários momentos, a técnica do MOC utiliza inclusive a religiosidade da população para passar sua mensagem, como quando afirma que a água é um presente de Deus. Kamilla também usa Deus para explicar a seca, a convivência com o semiárido e instigar maior consciência política em sua audiência:

Foi Deus quem fez o sertão e foi Ele quem fez o sertão seco. O que Deus fez o homem pode desfazer? Não pode. Então vocês não podem acreditar em ninguém, em nenhum político que chegar prometendo acabar com a seca no sertão. Ninguém pode acabar com a seca. O que a gente pode fazer é aprender a viver com ela, da melhor forma possível (SANTOS, 18/09/2008).

Essa proximidade da linguagem utilizada por Kamilla e, supostamente, pelos demais técnicos do P1MC com a linguagem das comunidades vem de uma identidade sertaneja e cristã partilhada. Os técnicos do P1MC são pessoas nascidas no sertão, assim como os membros das comissões do Programa. Sua capacidade de comunicação e de empatia com a população local dificilmente seria alcançada por técnicos do governo federal ou de grandes ONGs com atuação federal ou internacional.

Novamente, o conceito de *framing* proposto por Benford & Snow (2000) ajuda a entender a estratégia de ação da ASA. Se por um lado conta com técnicos capazes de elaborar um discurso para atrair parceiros e de negociar com financiadores como MDS e Febraban, por outro a ASA dispõe de pessoas que conseguem traduzir as reflexões sobre convivência com semiárido da Articulação para os habitantes do sertão.

Depois de um primeiro dia de curso dedicado a discussões sobre o dia-a-dia no sertão e sobre formas de conviver com a seca e de explicações sobre o P1MC e os principais parceiros e conceitos envolvidos no projeto, no segundo dia o Curso de Gerenciamento de Recursos Hídricos se volta mais para a capacitação das famílias para o bom uso das cisternas que vão construir. Cada família recebe uma cartilha ilustrada, com linguagem simples, que resume todos os pontos tratados durante o curso, como o que é a ASA, qual é a importância da organização da comunidade e de sua participação no processo de implementação do P1MC, além de registrar quais devem ser os cuidados das famílias com suas cisternas (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2005).

A cartilha apresenta cinco personagens: um agricultor, sua esposa, seu filho, a professora e mais dois alunos da escola local. A professora leva a turma da escola para conhecer a cisterna da família e, a partir desse mote, se inicia um diálogo entre os personagens que narra as etapas de implementação do P1MC, informa sobre as principais mudanças que a cisterna ocasiona na vida cotidiana da família e discute os temas políticos envolvidos no Programa.

Uma das mensagens transmitidas pela cartilha é a de que a água é um bem público e, como tal, não pode ser vendida nem usada como moeda de troca. A professora afirma: “Ninguém precisa pagar pela água, e muito menos votar em um político desonesto em troca de água. A água é de todos!” Pode-se perceber um paralelo claro com a aula dada por Kamilla, que deixa claro que o Programa é apartidário, ao afirmar que a seleção das famílias não depende de seus votos.

De acordo com as informações contidas na cartilha, a família deve utilizar a água somente para beber, cozinhar e escovar os dentes. “Ela tem 16.000 litros d’água, isso dá quase 900 latas de 18 litros cheinhas! Então, se a gente retirar duas latas de água por dia, a cisterna dá para o ano todo, mesmo se não chover mais!”, ensina o agricultor proprietário da cisterna. Ele e sua esposa ensinam qual é o melhor local para a instalação da cisterna e contam como foi o processo de mutirão para a escavação do buraco.

Os cuidados com a linguagem não se restringem a tornar a cartilha facilmente compreensível para a população do semiárido. A partir dos temas e personagens escolhidos, a cartilha passa mensagens políticas. Além das citadas anteriormente, como o incentivo à participação política da comunidade e a discussão sobre a universalidade do direito à água, há mensagens de promoção da igualdade de gênero. Essas mensagens

podem ser percebidas tanto nos diálogos do agricultor com sua esposa quanto no fato de que a pessoa que constrói a cisterna da família não é um pedreiro, mas uma pedreira, Cida.

Junto com a cartilha, os participantes recebem um cartaz com os 10 mandamentos das cisternas. Esses mandamentos resumem os principais pontos discutidos pela cartilha e lista cuidados que as famílias devem tomar com suas cisternas (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, [s.d.]):

1. A água é um presente de Deus e como tal não pode ser vendida, nem negada.
2. Todas as pessoas, animais e plantas têm direito à água.
3. Toda casa da zona rural deve ter a sua cisterna.
4. A cisterna deve ser construída ao lado da casa, longe de plantas com raízes esparramadas e longe de fossas e currais.
5. A cisterna deve ser cuidada: lavar todos os anos antes da chuva; pintar a parte externa de cal branca; manter a cisterna sempre bem tampada; proteger os suspiros e entradas de água com tela ou pano fino; guardar os canos depois das chuvas para evitar que rachem.
6. A água da primeira chuva é para lavar o telhado da casa. Não pode ir para a cisterna.
7. A água de chuva, juntada na cisterna, não pode ser misturada com outra água.
8. Para tirar a água da cisterna, use sempre a bomba d'água e uma vasilha bem limpa para aparar.
9. A água da cisterna é para consumo humano: beber e cozinhar. Assim, vai durar todo o período da seca.
10. Toda a água para o consumo humano deve ser tratada.

Um dos temas discutidos pela cartilha é a bomba d'água, que segundo a ASA é fundamental para a manutenção da água da cisterna sempre limpa. A bomba é um dispositivo muito barato, feito com um cano e algumas bolinhas de gude. Com ela, as famílias não precisam abrir a cisterna com frequência nem mergulhar vasilhames na água, o que aumenta consideravelmente o risco de contaminação, já que fazer com que as famílias mantenham os recipientes sempre muito bem limpos por fora e por dentro é difícil. Desde que foram feitas as primeiras avaliações sobre a qualidade da água das cisternas do P1MC – e os resultados encontrados não foram positivos –, a ASA implementou a instalação da bomba d'água nas cisternas construídas (SANTOS, 17/09/2008).

A conclusão da cartilha é promissora: D. Isaura, a esposa do agricultor, fala para as crianças que a ASA construirá um milhão de cisternas, e que com certeza todas as famílias da comunidade serão beneficiadas.

5.3. LIMITES E AVANÇOS DO P1MC JUNTO ÀS COMUNIDADES

Maria Auxiliadora Freitas dos Santos é bióloga e trabalha no MOC há três anos com o P1MC. Realizou, para o mestrado em biologia, estudo sobre a qualidade da água das cisternas de Serrinha. Em seu estudo, ao qual não foi possível ter acesso, porque ainda não estava concluído, mediu a qualidade da água de 72 cisternas, tanto construídas pelo P1MC, quanto por outros projetos ou mesmo pelos proprietários. Seus resultados indicam que todas as cisternas apresentam água adequada para consumo humano, de acordo com os padrões físico-químicos. No entanto, 100% da amostra apresentaram contaminação por *E. coli* (SANTOS, 17/09/2008).

O estudo de Maria Auxiliadora aponta algumas causas para a contaminação da água, todas relacionadas às práticas cotidianas das famílias no uso das cisternas: introduzir peixes na cisterna, como estratégia para evitar o aparecimento de girinos; deixar a tampa da cisterna aberta quando não está em uso; não fazer a primeira lavagem ou as lavagens periódicas da cisterna antes das chuvas; não desviar a primeira água da chuva; e condições precárias de higiene das mãos ou do balde utilizado para retirar a água. A bióloga ressalta ainda que, mesmo contaminada, a água das cisternas é de melhor qualidade do que a que as famílias utilizavam anteriormente, normalmente proveniente de barreiros (SANTOS, 17/09/2008).

O estudo de Maria Auxiliadora dos Santos corrobora as informações fornecidas pelos demais entrevistados da ASA e do MDS sobre os resultados das avaliações feitas sobre o P1MC, que apontavam contaminação da água das cisternas. Essa contaminação e as causas apontadas por Maria Auxiliadora são indício de que a capacitação, ainda que realizada para todas as famílias que constroem cisternas, é insuficiente para transformar as práticas cotidianas dos habitantes do semiárido. Para resolver o problema, a ASA desenvolveu a tecnologia da bomba d'água manual, e algumas entidades propuseram soluções alternativas, relacionadas à capacitação.

O MOC, por exemplo, estava iniciando, quando estive em Feira de Santana, projeto de capacitação continuada das famílias do P1MC. Maria Auxiliadora explica:

A capacitação do P1MC ainda é falha, porque é feita uma única vez, antes mesmo de a cisterna ser construída. Não há condições para que as equipes das UGMs façam monitoramento do uso das cisternas com as famílias. Consideramos que a educação é um processo continuado e por isso acreditamos que a efetividade dessa capacitação inicial é questionável. Para contornar o problema, o MOC está começando um trabalho de capacitação dos agentes comunitários de saúde, que já têm contato cotidiano com as famílias, para que eles possam monitorar o uso das cisternas, corrigir práticas equivocadas e manter um processo constante de

aprendizado com as famílias. Esse projeto é uma parceria da ASA-Bahia com o governo estadual. Se funcionar na Bahia, pode ser levado para os outros estados (SANTOS, 17/09/2008).

As afirmações de Maria Auxiliadora sobre a ineficácia da capacitação inicial puderam ser comprovadas nas entrevistas às mulheres da casa de farinha de Vertente. Muitas já não se lembravam do que haviam aprendido no curso de GRH. E mesmo que se lembrassem, é difícil saber se esse conhecimento é posto em prática dentro de casa. A própria cartilha distribuída no curso tem um problema. Apesar de ser bem feita, em linguagem simples e de fácil compreensão, boa parte dos agricultores do semiárido é analfabeta, como constatado no curso de Paramirim, portanto, pode ser que a cartilha nem chegue a ser consultada.

Apesar disso, como afirmado por Maria Auxiliadora, a água da cisterna ainda é melhor do que as outras fontes de água. Além do impacto da qualidade da água, há um efeito positivo sobre a qualidade de vida das famílias, especialmente mulheres e crianças, que normalmente são as responsáveis pela obtenção de água. Sem ter que andar longas distâncias para pegar água, há mais tempo para outras atividades. Como descrito por Maria Auxiliadora:

Com a facilidade de ter a cisterna perto de casa, [as mulheres] têm mais tempo para se relacionar com outros membros da família, cuidar dos filhos, estudar, fazer parte de associações comunitárias e até mesmo desenvolver atividades que possam gerar renda (SANTOS, 17/09/2008).

Apesar das soluções desenvolvidas pela ASA para aprimorar a capacitação das famílias, o curso de GRH não tem como único objetivo ensinar as pessoas a manejar suas cisternas. A ASA também espera que a capacitação seja um momento de conscientização política, uma forma de manter a população rural do semiárido mobilizada para participar mais ativamente da vida política do sertão. Contudo, se os conhecimentos sobre a cisterna transmitidos no curso não são totalmente absorvidos pelas famílias, é possível inferir que as discussões sobre participação política tampouco sejam incorporadas ao cotidiano dessas famílias.

Ficou claro nas entrevistas realizadas para esta pesquisa que as entidades da ASA não esperam que com dois dias de capacitação as pessoas do semiárido transformem sua maneira de lidar com a política e os políticos. Como afirma Salete Pereira:

O objetivo da ASA é que a população do semiárido tenha acesso aos direitos básicos, começando pela água. Contribuir para que as pessoas entrem na luta política pela construção de um semiárido diferente, com

condições de vida mais dignas. Mas isso requer uma mudança cultural, e mudanças culturais são lentas, processuais (PEREIRA, 24/02/2008).

Para a ASA, o P1MC é apenas o primeiro passo, porque garante um direito básico, que é a água, para diminuir a vulnerabilidade com relação aos políticos locais. Como discutido no capítulo 2, a falta de água é o maior desafio externo à sobrevivência das famílias que habitam o semiárido, especialmente se considerarmos que, associada à água, está a segurança alimentar, e o clientelismo é um dos recursos acionados pelas populações locais para se adaptar a esse desafio (ADGER & KELLY, 1999; TONI, 2008).

Outros projetos já estão sendo implementados pela ASA para ampliar ainda mais a autonomia dos sertanejos com relação ao poder público. O Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semi-Árido: Uma Terra e Duas Águas, conhecido como P1+2, por exemplo, tem como meta difundir pelo sertão tecnologias de captação de água de chuva para a produção de alimentos (ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO, 2009c).

Mesmo com as dificuldades e contradições relatadas neste trabalho, o P1MC consegue ser esse primeiro passo almejado pela ASA. A cisterna para captação de água de chuva funciona como *entitlement* (DRÈZE & SEN, 1989, *apud* RIBOT, 1995), que fornece ao sertanejo uma alternativa diferente do clientelismo para ter sua necessidade básica de água atendida. Como resumido por Salete Pereira, a partir do P1MC, "a população do semiárido deixa de ter o umbigo preso no político".

CONCLUSÃO

O Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais pretende ser uma contribuição para um processo de educação e de transformação social do semiárido em direção à convivência com o clima da região. Para a Articulação do Semi-Árido, executora do Programa, é indispensável que esse processo ocorra de forma participativa e que, para tanto, seja realizado pela sociedade civil. Com esse processo educativo, a ASA espera incidir de forma positiva no embate entre a população sertaneja e seu meio ambiente e desviar do assistencialismo e do clientelismo que caracterizaram as ações de enfrentamento das adversidades climáticas da região.

Esta pesquisa teve como objetivo analisar em que medida as organizações da sociedade civil integrantes da ASA têm conseguido promover a mobilização política esperada e efetivamente contribuir para mudanças nas políticas públicas voltadas para o sertão. A investigação foi realizada a partir da hipótese de que o P1MC abre espaço para uma transformação na forma como as políticas públicas abordam a questão da seca e são executadas no semiárido, uma vez que promove o envolvimento da população local, o fortalecimento da sociedade civil organizada e contribui para diminuir a dependência dos sertanejos com relação ao poder público, aspecto-chave para a manutenção de práticas políticas clientelistas.

Para verificar essa hipótese, a pesquisa se voltou para três focos principais. O primeiro é a relação do P1MC e da ASA com os principais financiadores do Programa e os impactos dessa relação sobre o projeto e a atuação da ASA. O segundo foco é o que a execução do P1MC acarreta para as organizações da sociedade civil do semiárido que estão direta ou indiretamente envolvidas com o Programa. E o terceiro e último foco é o impacto que a cisterna ocasiona na vida cotidiana das famílias rurais do sertão.

No primeiro âmbito, os dois principais financiadores do P1MC são a Federação Brasileira de Bancos e o governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Do ponto de vista dos financiadores, o Programa é um grande sucesso: cerca de 250 mil cisternas já foram construídas, a um custo médio de R\$ 1.500,00 cada, incluídas nesse valor despesas de construção, mobilização e capacitação das famílias para a utilização da cisterna. No entanto, a execução de uma política pública com a escala do P1MC traz efeitos tanto positivos quanto negativos para as organizações da sociedade civil envolvidas.

A parceria com a Febraban teve como principal desafio o estabelecimento de procedimentos para a prestação de contas. Uma grande preocupação da Federação é com a transparência no gasto dos recursos doados para o Programa e, para atender às exigências da instituição, a ASA desenvolveu o Sistema de Informação, Gestão e Auditoria, que concilia a gestão financeira, contábil e fiscal do Programa em um sistema *online*, com acesso para todos os executores e parceiros do P1MC.

Os procedimentos adotados pela ASA para atender às exigências da Febraban trouxeram benefícios que extrapolam a relação com a Federação. A organização da prestação de contas serve tanto para a Febraban quanto para o governo federal ou qualquer outro financiador do Programa, e a utilização do SIGA confere maior transparência à gestão dos recursos e maior credibilidade ao Programa como um todo. Cada gasto realizado deve necessariamente ser registrado no sistema, juntamente com o comprovante de despesa, o que dificulta que os recursos sejam desviados para outros fins. A Febraban, no entanto, percebeu que a ASA depende financeiramente dos parceiros atuais para dar continuidade ao P1MC. Com base nessa constatação e no potencial que a credibilidade do Programa representa, a Federação está investindo no desenvolvimento de um núcleo de captação de recursos para a AP1MC, OSCIP responsável pela gestão do Programa.

Com o governo federal a parceria é mais atribulada, e isso ficou claro especialmente no momento de renovação do termo de parceria do projeto. Pelo fato de a AP1MC ser uma OSCIP, foi possível ao MDS estabelecer um compromisso de longo prazo com a ASA e o P1MC. Por um lado, essa parceria de longo prazo tem efeitos positivos, porque dá à ASA tranquilidade para executar o projeto, com todos os custos básicos garantidos. Por outro, cria uma relação de dependência da ASA com relação aos recursos financeiros do Ministério, já que o MDS é o maior financiador do projeto.

Desde o princípio da negociação com o governo federal, a ASA estabeleceu o que passou a ser chamado pelas organizações integrantes da Articulação de pontos "inegociáveis". Esses pontos são os princípios básicos de execução do P1MC, estabelecidos quando o projeto estava sendo elaborado pelo GT Cisterna. O principal "inegociável" é que a sociedade civil organizada é a responsável pela gestão e pela execução do Programa. As decisões devem ser tomadas de forma coletiva, a partir das instâncias de decisão já estabelecidas na ASA, e os recursos devem ser repassados diretamente para as organizações da sociedade civil, sem passar por governos estaduais ou municipais.

Apesar de ter sido possível manter esse ponto como inegociável de modo geral, em um aspecto específico a ASA precisou fazer uma concessão ao governo federal, para poder continuar recebendo os recursos do MDS. O Programa é executado por meio de Unidades Gestoras Microrregionais, que segundo o projeto do P1MC devem ser escolhidas pela própria ASA e devem ser organizações ligadas à Articulação do Semi-Árido, para que possam, além de construir as cisternas, cumprir as funções de mobilização e formação incluídas no Programa.

Para o governo federal, no entanto, essas organizações são vistas como prestadoras de serviços que estão sendo remuneradas com dinheiro público. Portanto, devem se adequar à lei que exige licitação para a contratação de prestadores de serviços, de modo que haja igualdade de condições de acesso aos recursos públicos para qualquer organização ou empresa interessada em executar o serviço. A ASA precisou se adequar e passou a realizar as licitações, mas até agora somente as organizações ligadas à Articulação conseguiram atender às exigências dos editais.

No segundo âmbito, referente à sociedade civil organizada do semiárido, o P1MC representou a viabilização da articulação das organizações da sociedade civil que atuam na região em torno de um objetivo comum. Já durante a elaboração do projeto, o P1MC conseguiu aglutinar mais de 600 organizações e 2 mil pessoas em torno de um processo de discussão sobre soluções alternativas para a convivência com a seca. Graças ao Programa e aos recursos levantados pela ASA para executá-lo, a Articulação do Semi-Árido pôde se estabelecer como o mais significativo espaço de debates sobre políticas e propostas da sociedade civil organizada para o sertão.

O P1MC conseguiu, ainda, contribuir para o fortalecimento das entidades que recebem recursos para executar o projeto, por meio do financiamento de uma estrutura básica de administração para essas organizações. Adicionalmente, a execução do Programa nos municípios proporciona a articulação das organizações locais, como sindicatos de trabalhadores rurais, igrejas e associações comunitárias, e transforma essas entidades em referências para as populações locais.

No entanto, a execução do Programa traz também relevantes desafios para a ASA e as organizações a ela vinculadas. Em primeiro lugar, a gestão de um projeto com essa escala e esse volume de recursos demanda grande dedicação por parte das organizações da sociedade civil. O trabalho de gestão e de prestação de contas para financiadores pode consumir tanto o cotidiano das organizações, que ações mais políticas podem ser deixadas

de lado. Em segundo lugar, o fluxo constante de recursos, apesar de fortalecer institucionalmente essas organizações, cria dependência financeira, o que as torna vulneráveis a possíveis flutuações nesse fluxo de recursos. Os membros da ASA estão conscientes sobre esses efeitos, que já são sentidos pela Articulação, e algumas medidas já foram tomadas para mitigar os efeitos negativos do projeto sobre as organizações da sociedade civil. Ainda assim, o foco de parte das organizações da ASA foi, em certa medida, desviado de sua atuação política para a execução de uma política pública, que é o P1MC.

O terceiro âmbito de resultados do P1MC é composto pelas famílias integrantes do Programa. De imediato, a cisterna traz efeitos muito positivos para a vida das famílias, porque o acesso à água fica menos penoso, a água das cisternas, de modo geral, tem melhor qualidade do que a água obtida em outras fontes, como barreiros, o que traz benefícios para a saúde das famílias. Na região de Feira de Santana, onde foi feita a pesquisa de campo, os procedimentos previstos no projeto do P1MC estão sendo postos em prática. Essa constatação pode ser extrapolada para as demais regiões atendidas pelo projeto, de acordo com as entrevistas realizadas, especialmente junto aos financiadores, que realizam monitoramento constante do Programa.

Outro ponto de destaque é que a cisterna é um bem perene dessas famílias, um *entitlement* que ajuda a romper a dependência dessas famílias com relação aos intermediadores de serviços públicos. Na medida em que dispõe de um meio próprio para obter água, a família torna-se menos vulnerável e precisa recorrer com menor frequência a relações clientelistas para ter a satisfação de uma necessidade básica, que é água para consumo humano. Juntamente com outras ações que já começaram a ser executadas pela ASA, como o programa de acesso à água para produção agropecuária familiar, o P1MC pode ser o primeiro passo para romper com históricas práticas clientelistas relacionadas ao acesso à água.

A cisterna possibilita, ainda, que as mulheres – que tradicionalmente são as responsáveis pela obtenção de água – tenham mais tempo para se dedicar a outras tarefas, como cuidar dos filhos ou realizar atividades que possam gerar renda. A ASA, no entanto, tem a expectativa de que esse tempo extra, somado à capacitação oferecida pelo P1MC, possa ser utilizado também para maior participação na vida política do sertão. No entanto, esse efeito não pode ser percebido, pelo menos por enquanto.

A capacitação oferecida pelas UGMs está centrada em dois pontos principais. O primeiro é o uso da cisterna e a gestão da água armazenada. O segundo é a importância da

mobilização das comunidades e de sua participação na política para que a convivência com o semiárido possa ser viável. Apesar de bem executado, o curso é oferecido uma única vez, antes mesmo que as famílias tenham construído suas cisternas. Com isso, os conteúdos discutidos, tanto os técnicos quanto os políticos, dificilmente são retidos pelos participantes. Sobre a capacitação para o uso da cisterna, a ASA tem buscado soluções que possibilitem um acompanhamento mais contínuo e duradouro às famílias que construíram cisternas, para que a gestão do bem seja cada vez melhor. Sobre o viés político da capacitação, os membros da ASA têm consciência de que o envolvimento político das comunidades requer uma mudança cultural que, como tal, é lenta. Mas o P1MC pode ser o começo desse processo.

A partir das constatações feitas nos três âmbitos descritos acima, a conclusão desta pesquisa é que o P1MC abre espaço para uma transformação nas formas como as políticas públicas abordam a questão da seca. Por seu alcance, o Programa demonstrou que há soluções em grande escala, viáveis, que fogem do modelo das grandes obras hídricas para contornar o problema da seca e propiciar melhores condições de vida para os habitantes do sertão. Com a construção das cisternas, a ASA conseguiu diminuir a vulnerabilidade das populações locais e sua dependência com relação ao poder público. Abriu espaço para a influência das organizações da sociedade civil do semiárido nas políticas públicas voltadas para a região e iniciou um processo de mobilização popular, ainda sem resultados concretos, para ampliar o envolvimento das comunidades com a sociedade civil organizada atuante no semiárido e, conseqüentemente, com as políticas públicas.

Em resumo, a ASA estabeleceu uma meta ambiciosa – transformar as relações políticas do semiárido, por meio da participação popular – e até agora não conseguiu cumpri-la. No entanto, mesmo sem promover o envolvimento direto da população do semiárido na vida política da região, o fato de possibilitar o acesso à água representa uma mudança profunda na vida das famílias participantes. O P1MC iniciou um processo em cadeia, a partir da base da sociedade civil do semiárido – as famílias –, que pode ser o primeiro passo para romper com as práticas clientelistas que caracterizam a história política da região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Sobre a instalação da CPI das ONGs.** 17/10/2007. Disponível em: <http://www.terrazul.m2014.net/spip.php?article495>. Acessado em: 25/02/2009.

AB'SÁBER, Aziz. **Os domínios de natureza no Brasil** – potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ADGER, W. Neil & KELLY, P. Mick. Social Vulnerability to Climate Change and the Architecture of Entitlements. **Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change 4:** 245 – 266, 1999.

ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO DA REGIÃO SISALEIRA. Disponível em www.apaeb.com.br. Acessado em 23/10/2008.

APEL. Disponível em: www.apelconsult.com.br. Acessado em: 03.08.2008.

ARTICULAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO. **Declaração do Semi-Árido.** Recife: 1999. Disponível em: www.asabrasil.org.br. Acessado em: 06/09/2008.

_____. **Carta de Princípios.** Igarassú: 2000. Disponível em: www.asabrasil.org.br. Acessado em: 27/05/2007.

_____. **Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-árido:** Um Milhão de Cisternas Rurais. Recife: 2001.

_____. **Uma aula diferente:** aprendendo sobre água de cisterna. 2005.

_____. **Website da Articulação do Semi-Árido Brasileiro.** Disponível em: www.asabrasil.org.br. Acessado em: 27/10/2008.

_____. **Prestações de contas do P1MC.** Disponível em: www.asabrasil.org.br. Acessado em: 05/03/2009a.

_____. **Encontro Nacional da ASA.** Disponível em: www.asabrasil.org.br. Acessado em: 05/03/2009b.

_____. **P1+2.** Disponível em: www.asabrasil.org.br. Acessado em: 08/03/2009c.

_____. **Dez mandamentos da cisterna.** [s.d.]

ASSESSORIA E SERVIÇOS A PROJETOS EM AGRICULTURA ALTERNATIVA. Disponível em www.aspta.org.br. Acessado em 13/02/2009.

BENFORD, Robert D. & SNOW, David A. Framing processes and social movements: an overview and assessment. **Annual Review of Sociology**, Vol. 26, p. 611-639, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade;** por uma teoria geral da política. 8. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos:** Planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis: Editora Vozes, em co-edição com CNPq, 1984.

CARDOSO, Ruth C. L. Popular movements in the context of the consolidation of democracy in Brazil. In: ESCOBAR, Arturo & ALVAREZ, Sonia E. (editores). **The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy**. Boulder: Westview Press, 1992, pp. 291-302.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados** (on line), vol. 40, nº 2, 1997 (sem numeração de página).

COHEN, Jean L. & ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. New Baskerville: MIT Press, 1992.

COOKE, Bill. Rules of thumb for participatory change agents. In: HICKEY, Sam & MOHAN, Giles (editores). **Participation: from tyranny to transformation**. Nova York: Zed Books, 2004.

COOKE, Bill & KOTHARI, Uma. The case for participation as tyranny. In: _____ (editores). **Participation: the new tyranny?** 3. Ed. Nova York: Zed Books, 2004.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____ (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 9-16.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DIACONIA. Disponível em: www.diaconia.org.br. Acessado em: 20/02/2009.

EBERLY, Don E. The meaning, origins, and applications of civil society. In: _____ (editor). **The essential civil society reader: the classic essays**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2000, p. 3-29.

EDWARDS, Michael & HULME, David. Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizaions. **World Development**, Vol. 24, Nº 6, pp. 961-973, 1996.

FUNDAÇÃO GRUPO ESQUEL DO BRASIL, disponível em <http://www.esquel.org.br/>, acesso em 11/02/2009.

GASQUES, José Garcia & CONCEIÇÃO, Júnia Cristina. A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Pedro Sisnando Leite *et al* (orgs.). Brasília: Paralelo 15/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento / Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 5. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006.

GOMES FILHO, J. F. **Crianças e adolescentes no Semi-árido Brasileiro 2003**. Recife: Unicef, 2003.

HARRISS, John. Public action and the dialectics of decentralisation: against the myth of social capital as 'the missing link in development'. In: **Social Scientist**, Vol. 29, No. 11 e 12, 2001, p. 25-40.

HICKEY, Sam & MOHAN, Giles. Towards participation as transformation: critical themes and challenges. In: _____ (editores). **Participation: from tyranny to transformation**. Nova York: Zed Books, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEORGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Resultados preliminares do Censo Agropecuário confirmam expansão da fronteira agrícola na região Norte**. 2007. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=1064. Acesso em: 15/01/2009.

KOTHARI, Uma. Power, knowledge and social control in participatory development. In: COOKE, Bill & KOTARI, Uma (editores). **Participation: the new tyranny?** 3. Ed. Nova York: Zed Books, 2004.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LIMA, José Roberto. **Programa nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca: PAN – Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos, 2005.

MCADAM, Doug, MCCARTHY, John D. & ZALD, Mayer. Introduction: opportunities, mobilizing structures, and framing processes – toward a synthetic, comparative perspective on social movements. In: _____ (editores). **Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings**. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1996.

MCCORMICK, John. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1992.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Nova delimitação do semi-árido brasileiro**. Brasília: [2008?].

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Documento preparatório para a III Conferência das Partes da Convenção Internacional de Combate à Desertificação**. 1999, disponível em www.mma.gov.br.

MITLIN, Diana; HICKEY, Sam & BEBBINGTON, Anthony. Reclaiming Development? NGOs and the challenge of alternatives. **World Development**, vol. 35, nº 10, p. 1699-1720, 2007.

MOHAN, Giles. Beyond participation: strategies for deeper empowerment. In: COOKE, Bill & KOTHARI, Uma (editores). **Participation: the new tyranny?** 3. Ed. Nova York: Zed Books, 2004.

MOSSE, David. 'People's knowledge', participation and patronage: operations and representations in rural development. In: COOKE, Bill & KOTHARI, Uma (editores). **Participation: the new tyranny?** 3. Ed. Nova York: Zed Books, 2004.

MOVIMENTO DE ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA. Trilhando caminhos para a convivência com o semi-árido: Relatório Anual 2006. Disponível em www.moc.org.br, acesso em 16/09/2008.

_____. Disponível em www.moc.org.br, acesso em 16/02/2009.

NEGREIROS, Cezar. **Terra: sonho, suor e sangue**. Rio Branco, Governo do Estado do Acre, 2000.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RIBOT, Jesse. The casual structure of vulnerability: its application to climate impact analysis. **GeoJournal**, vol. 35, n. 2, 1995, p. 119-122.

RIZZO, H. G. **Seminário sobre desertificação no Nordeste** – documento final. Brasília: Secretaria Especial do Meio Ambiente, 1986.

SAYAGO, Dóris. **A invenção burocrática da participação** – discursos e práticas no Ceará. 2000. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília.

SCHNEIDER, S. & SARUKHAN, J. Overview of Impacts, Adaptation, and Vulnerability to Climate Change. In: MC CARTY, J.J.; CANZIANI, O.F.; LEARY, N.A.; DOKKEN, D.J. & WHITE, K.S. (Eds.). **Impacts, Adpatation and Vulnerability**. Report of Working Group 2, Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra: World Meteorological Organization (WMO)/United Nations Environment Programme (UNEP), 2002.

TARROW, Sidney. **Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Editora Revan; Brasília: ENAP, 1998.

TONI, Fabiano & HOLANDA JR. Evandro. The effects of land tenure on vulnerability to droughts in Northeastern Brazil. **Global Environmental Change**, Vol. 18, N. 4, 2008, p. 575-582.

_____. Conflitos, valores e racionalidade econômica: a pecuária na região extrativista do Alto Rio Acre. In: WOOD, Charles H. (org). **Pecuária, uso da terra e desmatamento na Amazônia: um estudo comparativo do Brasil, do Equador e do Peru**. Brasília: Editora UnB. No prelo.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatística TSE** – Eleições 2008. Disponível em: http://www.justicaeleitoral.gov.br/internet/eleicoes/estatistica2008/est_result/resultadoEleicao.htm. Acessado em: 08/03/2009.

VILLA, Marco Antônio. **Vida e morte no sertão** – História das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX. São Paulo: Editora Ática, 2001.

APÊNDICE 1

Lista de entrevistados

Nome	Quem é	Local da entrevista	Data da entrevista
Aérton Paiva	Consultor e sócio da APEL	Por telefone	04/08/2008
Cleyton Domingues de Moura	Gestor Público do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Brasília – DF	28/08/2008
Helena Barreto de Souza	Membro da Comissão Microrregional da região de Feira de Santana	Serrinha – BA	17/09/2008
Igor Arsky	Gestor Público do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Brasília – DF	10/09/2008
Kamilla Ferreira da Silva Santos	Técnica do Movimento de Organização Comunitária	Irará – BA	18/09/2008
Naidison de Quintella Baptista	Secretário executivo do Movimento de Organização Comunitária	Feira de Santana – BA	16/09/2008
Maria Auxiliadora Freitas dos Santos	Técnica do Movimento de Organização Comunitária	Serrinha – BA	17/09/2008
Maria Célia Santos Souza	Moradora de Vertente, Serrinha	Serrinha – BA	17/08/2008
Maria da Conceição Pereira Brandão	Moradora de Vertente, Serrinha	Serrinha – BA	17/08/2008
Maria Ferreira dos Santos	Moradora de Vertente, Serrinha	Serrinha – BA	17/08/2008
Maria José de Oliveira Pinheiro	Moradora de Vertente, Serrinha	Serrinha – BA	17/08/2008
Maria Salete Pereira	Coordenadora da Sociedade das Obras Sociais e Educativas da Dioceses de Juazeiro	Juazeiro – BA	24/02/2008
Maria Zélia Dias Santiago	Membro da Comissão Municipal do P1MC em Serrinha	Serrinha – BA	17/09/2008
Reginaldo Souza de Jesus	Vice-presidente da Associação Rural do Paramirim	Irará – BA	18/09/2008
Romilda Teixeira da Anunciação	Moradora de Vertente, Serrinha	Serrinha – BA	17/08/2008
Silvaneide Batista de Jesus da Invenção	Moradora de Vertente, Serrinha	Serrinha – BA	17/08/2008
Silvio Sant'Ana	Presidente da	Brasília – DF	09/06/2007 e

	Fundação Grupo Esquel do Brasil		24/08/2007
Tereza Rocha de Souza	Membro da Comissão Municipal do P1MC em Serrinha	Serrinha – BA	17/09/2008