

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE

TESE

**Sociedade Civil, Estado e Políticas Públicas: reflexões a partir do
Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) no Estado de
Minas Gerais.**

Thiago Rodrigo de Paula Assis

2009



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**SOCIEDADE CIVIL, ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES
A PARTIR DO PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS RURAIS
(P1MC) NO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

THIAGO RODRIGO DE PAULA ASSIS

Sob a Orientação do Professor
Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf

Tese submetida como requisito parcial
para obtenção do grau de **Doutor em**
Ciências, no Curso de Pós-Graduação
em Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade.

Seropédica, RJ
Dezembro de 2009

301.0981 A848s T	Assis, Thiago Rodrigo de Paula. Sociedade civil, estado e políticas públicas: reflexões a partir do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) em Minas Gerais / Thiago Rodrigo de Paula Assis, 2009. 146 f. Orientador: Renato Sérgio Jamil Maluf. Tese (doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Bibliografia: f. 134-139. 1. Sociedade civil - Teses. 2. Políticas públicas - Teses. 3. Semi-Árido - Teses. I. Maluf, Renato Sérgio Jamil. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.
------------------------	--

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO AGRICULTURA E
SOCIEDADE**

THIAGO RODRIGO DE PAULA ASSIS

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências**, no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

TESE APROVADA EM 03/12/2009

**Renato Sérgio Jamil Maluf (Dr.) UFRRJ
(Orientador)**

Cláudia Job Schmitt (Dra.) UFRRJ

Jorge Osvaldo Romano (Dr.) UFRRJ

Áureo Eduardo Magalhães Ribeiro (Dr.) UFLA

Elza Maria Franco Braga (Dra.) UFC

Dedico esse trabalho à Sabrina, à minha mãe Eunice e ao meu avô Álvaro (*in memorium*), pessoas cujo bem querer incondicional me acompanha na presença e na ausência.

AGRADECIMENTOS

A realização dessa tese não seria possível sem o apoio de diversas pessoas.

Agradeço aos amigos do Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica, pelo acolhimento e apoio à realização da pesquisa no vale do Jequitinhonha e pela disposição sempre presente de compartilhar conhecimentos. Em especial, agradeço ao Praia, Liliane, Fabiana, Elmo e Valmir.

Ao Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas e à Cáritas Diocesana de Januária, nas pessoas de Valquíria, Leninha, Anilde, D^a Zeza e Jaci, sou grato pelas contribuições à pesquisa no Norte de Minas.

Ao Sindicato de Trabalhadores Rurais de Francisco Badaró, ARAI, Sindicato de Trabalhadores Rurais de Turmalina, APLANT, Sindicato de Trabalhadores Rurais de Capitão Enéas e Sindicato de Trabalhadores Rurais de Ibiracatu, nas pessoas de Reginaldo, Jorge, Fernando, Rodrigues, Sr. Laurentino e Sr. Joel agradeço pelo conhecimento compartilhado.

A todos esses e outros atores que contribuíram para a pesquisa, cujos nomes não estão aqui citados, agradeço pela oportunidade de conhecer uma pequena parte do trabalho desenvolvido pela ASA e pelas organizações da sociedade civil do Semi-Árido mineiro na busca da convivência com o semi-árido.

Ao CPDA, agradeço pelo ótimo ambiente de estudo e pelo apoio financeiro concedido, junto com a ActionAid, para a realização da pesquisa de campo. Agradeço também à Capes pelo período de bolsa de estudos que me permitiu cursar as disciplinas do doutorado.

Aos colegas do INCRA-MG, agradeço pelo apoio e pela torcida.

Ao Renato Maluf, sou grato pela orientação e momentos de reflexão.

À minha mãe Eunice, meu irmão Dhiego, e à minha segunda família em Lavras, agradeço a compreensão pelas ausências, e o estímulo.

Por fim, agradeço à Sabrina por me dar forças sempre.

RESUMO

ASSIS, Thiago Rodrigo de Paula. **Sociedade Civil, Estado e Políticas Públicas: reflexões a partir do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) em Minas Gerais**. 2009. 146 p. Tese (Doutorado em Ciências). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2009.

Esta tese analisa a relação entre sociedade civil e Estado na execução de políticas públicas, com base no Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) em Minas Gerais. Parte de 3 eixos. Um, enfoca o processo empreendido pela ASA para institucionalizar o programa. Uma vez institucionalizado, o segundo eixo analisa as interações entre a ASA e atores públicos federais, estaduais e municipais, e suas consequências para a Articulação e P1MC. Por fim, são discutidas as contribuições do programa para as organizações envolvidas, para a ASA e para pensar as políticas públicas. Observa-se que o P1MC nasce da canalização do tema da convivência com o semi-árido do mundo da vida para a esfera pública, adquirindo legitimidade, acessando a esfera política e a agenda pública. Isso num contexto de Reforma do Estado. Sua institucionalização se dá pela articulação com diversos atores, políticos e técnicos, em diferentes governos. A interação com agentes públicos para sua execução indica um processo de endurecimento burocrático e diferenças políticas. Mas, a execução proporciona benefícios aos envolvidos, com o ganho de prestígio, a construção de espaços públicos para discutir a convivência com o semi-árido e o fortalecimento da articulação. Traz, porém, riscos de dependência dos recursos públicos e diminuição da autonomia da ASA.

Palavras-Chave: Sociedade Civil, Políticas Públicas, Semi-Árido.

ABSTRACT

ASSIS, Thiago Rodrigo de Paula. **Civil society, State and Public Policies: reflections from the One Million of Rural Watering Holes (P1MC) in Minas Gerais**. 2009. 146 p. Tese (Doctorate in Sciences). Institute of Human and Social Sciences: Rural Federal University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2009.

This thesis analyzes the relation between civil society and State in the execution of public policies, on the basis of the Program One Milion of Rural Watering Holes (P1MC) in Minas Gerais. Begin of 3 axles. The first, focuses the process undertaken for the ASA to institutionalize the program. After institutionalized, the second axle analyze the interactions between ASA and federal public actors, state and municipal, and its consequences for articulation and P1MC. Finally, are argued the contributions of the program for the involved organizations, the ASA and the public policies thinks. It is observed that the P1MC is born of the canalization of the subject of the human coexistence with the Semi-Árid of the world of the life for the public sphere, acquiring legitimacy, having access the sphere politics and the public agenda. This in a State Reform context. Its institutionalization occurs for the joint with a lot of actors, politicians and technician, in different governments. The interaction with public agents for its execution indicates a process of bureaucratic hardening and politics differences. But the execution provides benefits for the involved ones, with the profit of prestige, the construction of public spaces to argue the human coexistence with de Semi-Árid and the reinforcement of the articulation. It brings, however, risks of dependence of the public resources and reduction of the ASA's autonomy.

Key words: Civil Society, Public Policies, Semi-Arid

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ANA	Agência Nacional de Águas
AP1MC	Associação Programa Um Milhão de Cisternas
ASA	Articulação no Semi-Árido Brasileiro
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAA	Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas
CadÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
Campo Vale	Centro de Assessoria aos Movimentos Populares do Vale do Jequitinonha
CAV	Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CESE	Coordenadoria Ecumênica de Serviço
CeVI	Centro de Voluntariado Internacionale
CGU	Controladoria Geral da União
CHAPADA	Centro de Habilitação e Apoio ao Pequeno Agricultor do Araripe
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODEVASF	Coordenadoria de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSADs	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Contag	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
COP 3	III Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação das Nações Unidas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DED	Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
Emater	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
Embrater	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EnconASA	Encontro Nacional da ASA
EPS	Economia Popular Solidária
FASE	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
Febraban	Federação Brasileira dos Bancos
FETAPE	Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Pernambuco
Fhidro	Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais
Funbio	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
GPS	Sistema de Posicionamento Global
GRH	Gerenciamento de Recursos Hídricos
GT	Grupo de Trabalho
IDENE	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IMDC	Instituto Mineiro de Desenvolvimento
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas

Irpaa	Instituto Regional da Pequena Agricultura Apropriada
Itavale	Instituto dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do Vale do Jequitinhonha
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOC	Movimento de Organização Comunitária
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSCs	Organizações Sociais Comunitárias
OSs	Organizações Sociais
P1+2	Programa Uma Terra e Duas Águas
P1MC	Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semi-Árido
P1MC-T	Projeto Programa Um Milhão de Cisternas Fase de Transição
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PATAC	Programa de Aplicação de Tecnologias Apropriadas às Comunidades
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PDHS	Programa de Desenvolvimento Humano Sustentável
PIN	Programa de Integração Nacional
Polonordeste	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Rede PTA	Rede Projeto de Tecnologias Alternativas
SEDVAN	Secretaria de Estado para Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e Norte de Minas
SESAN	Secretaria de Segurança Alimentar do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
STR	Sindicato de Trabalhadores Rurais
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
TP	Termo de Parceria
UEL	Unidade Executora Central
UGC	Unidade Gestora Central
UGM	Unidade Gestora Microrregional
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
Considerações Metodológicas	4
Organização da Tese.....	8
 CAPÍTULO I – A PUBLICIZAÇÃO DA CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO P1MC COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	9
1.1 Sociedade Civil e Esfera Pública.....	9
1.2 O Semi-Árido Brasileiro e as Iniciativas de Combate à Seca	15
1.2.1 O trabalho de publicização da convivência com o semi-árido realizado pelas organizações da sociedade civil.....	21
1.3 A Criação da ASA e as Cisternas como Projeto.....	25
1.4 O Processo de Legitimação do P1MC como uma Política Pública.....	28
1.4.1 O processo de “Formação da Agenda” (<i>Agenda Setting</i>).....	29
1.5 O Processo Coletivo de Construção do P1MC e da ASA e suas Fases de Negociação	35
1.5.1 O P1MC e o processo de Reforma do Estado	39
1.5.2 O P1MC-T e a consolidação do P1MC	43
1.5.3 O processo de institucionalização do P1MC	48
1.6 O P1MC em Minas Gerais	51
 CAPÍTULO II – AS INTERAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL E OS CONFLITOS NA NEGOCIAÇÃO E EXECUÇÃO DO P1MC	62
2.1 As Interações entre Estado e Sociedade Civil no P1MC.....	62
2.2 Interações com a Esfera Federal.....	66
2.2.1 Interações com o MDS	68
2.2.2 A atuação dos órgãos de controle	80
2.3 As Interações nas Instâncias Estadual e Municipais	86
2.3.1 O relacionamento entre organizações da ASA e as instituições do estado de Minas Gerais.....	86
2.3.2 As interações nos municípios	90
2.3.2.1 Dinâmica do poder público x dinâmica do programa.....	92
2.3.2.2 Os interesses políticos pelo poder público municipal	93
2.3.2.3 Os interesses políticos por parte dos envolvidos com o programa.....	95
2.3.2.4 Repercussões do programa nas dinâmicas políticas locais.....	95
 CAPÍTULO III – AS IMPLICAÇÕES DO P1MC PARA AS ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS E PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS	102
3.1 As Contribuições do P1MC para a ASA e suas Organizações:.....	102
3.1.1 O P1MC e a construção de espaços públicos	102
3.1.2 O P1MC e o fortalecimento da ASA e suas organizações	107
3.1.2.1 Os efeitos do programa para as Unidades Executoras Locais.....	107
3.1.2.2 As contribuições para as UGMs	111
3.1.2.3 Os efeitos para a ASA	113
3.2 As Contribuições do P1MC para Pensar as Políticas Públicas com Participação Social no Brasil.....	115

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
BIBLIOGRAFIA.....	134
ANEXOS	
A – Declaração do Semi-Árido	140
B – Carta de Princípios da Articulação no Semi-Árido Brasileiro.....	146

INTRODUÇÃO

Esta tese resulta de uma trajetória acadêmica e pessoal, ligada à pesquisa e extensão junto à agricultura familiar. Interagindo com organizações não governamentais, Sindicatos de Trabalhadores Rurais e outras instituições ligadas a esse segmento do rural brasileiro, foi possível perceber a importância dessas organizações - em grande parte criadas pelos próprios agricultores - para a mediação entre estes, instâncias públicas governamentais e não governamentais, e atores das esferas do mercado e da sociedade.

Nesse âmbito não foi difícil perceber a diversidade de espaços e políticas públicas nas quais esses agricultores vinham se integrando. Espaços esses que cada vez mais propunham a participação da agricultura familiar como forma de melhor aplicar e fiscalizar recursos e como estratégia de democratização do acesso de atores, antes excluídos, às políticas públicas.

Durante as pesquisas para a elaboração de minha dissertação de mestrado, conduzida com o objetivo de avaliar as contribuições de duas dessas organizações para a agricultura familiar, com foco nos aspectos da construção do capital social e do acesso às políticas públicas, muitos desses espaços puderam ser identificados: os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), inicialmente ligados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar (Pronaf) em sua linha de Infra-Estrutura; posteriormente, os Territórios Rurais (do Ministério do Desenvolvimento Agrário); os Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional (Consads)¹, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (PROSAN)², entre outros.

Dentre esses programas, um chamou a atenção em especial: o “Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC)”. O grande diferencial desse programa é que o torna interessante ao estudo acadêmico é o fato de ter sido pensado e ser implementado por organizações da sociedade civil, a partir de uma estrutura de ação difusa, contando com recursos públicos para sua execução.

Da conversa com representantes do programa, da participação no espaço de planejamento microrregional e em evento de avaliação do programa, foram sendo melhor definidos alguns pontos de interesse para análise. Após o ingresso no curso de doutorado e da discussão em espaços como os laboratórios de pesquisa, seminário de doutorado, e conversas com o orientador, foi ficando claro o interesse por 3 aspectos presentes no P1MC: 1) as possibilidades de acesso às políticas públicas por organizações da sociedade civil e as vias pelas quais isso acontece; 2) a natureza do relacionamento de organizações da sociedade civil com atores ligados ao Estado e os conflitos existentes no processo de concepção e execução de uma política pública; 3) as contribuições do programa em termos políticos e organizacionais às organizações envolvidas em sua implementação e para novas formas de se fazer política pública no Brasil.

O P1MC foi construído e é executado por iniciativa de mais de 700 organizações da sociedade civil que se congregam na Articulação do Semi-Árido Brasileiro (ASA). O programa teve início em 2000 e busca a construção de um milhão de cisternas para coleta de

¹ Sobre os Consads ver IBAM (2003) e FAO/MESA (2005).

² O Programa de Segurança Alimentar e Nutricional foi criado pelas Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CRSANs), originadas a partir do CONSEA Minas Gerais. Aprovava projetos de até R\$ 15.000,00 para o financiamento de iniciativas coletivas que visassem à segurança alimentar e nutricional. Foi extinto e seus recursos repassados totalmente para operacionalização pelo Estado de Minas Gerais.

água da chuva para consumo humano nos estados do Semi-Árido³: Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Ceará e Minas Gerais. Para sua execução conta ao longo dos tempos, com recursos do Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além do apoio de instituições de caráter público ou privado, como a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban).

Adota como forma de operacionalização a mobilização comunitária para a construção de cisternas⁴ para captação de água da chuva, tendo como público pequenas comunidades rurais da região semi-árida e como unidade final as famílias. A água da chuva é captada por meio de calhas que vão do telhado da residência até a cisterna, que tem capacidade de 16.000 litros. Junto ao processo de construção são realizados cursos de formação que abordam temas relacionados à gestão dos recursos hídricos e à convivência com o semi-árido.

Até outubro de 2009 o P1MC construiu 281.574 cisternas, em mais de mil municípios, e capacitou 271.874 famílias. Contando com uma média de 5 pessoas por família, o número de pessoas atendidas chega a mais de um milhão e duzentas mil.

Dois aspectos principais podem ser apontados em relação ao programa. Um primeiro é que ele parte de um grande processo de mobilização social em torno da construção de uma política de convivência com o semi-árido, que se opõe às políticas de combate à seca. O segundo é que ele propõe uma forma diferenciada de gestão dos recursos, com uma instância nacional, estadual, microrregional e local de decisão; e com grande transparência em relação ao seu uso.

Trabalhos acadêmicos e atores ligados à execução do P1MC apontam ainda como aspectos positivos do programa a diminuição das mediações entre população e água, a transformação de iniciativas de organizações da sociedade civil em políticas públicas e a redução da mediação clientelística característica de boa parte dos programas governamentais. Uma alegação é de que sua estrutura reduz a influência das elites locais nas tomadas de decisão sobre o programa. Outro ponto enfatizado é que o programa não tem como único objetivo o fornecimento de água, mas parte desse tema para mobilizar ações com foco em outros temas, como a desertificação, a assistência técnica voltada à agricultura familiar, as questões de gênero, a segurança alimentar, entre outros.⁵

Apesar dos pontos positivos, e de apresentar alguns elementos diferentes daqueles encontrados nas políticas públicas com participação social propostas pelo governo, a contar de sua origem, muitos aspectos sobre esse programa, como sua concepção, forma de acesso ao Estado, relação política com as instâncias estatais, não são muito claros.

Como se trata de uma iniciativa pioneira, onde organizações da sociedade civil construíram e desenvolvem uma política pública com recursos do governo federal, com uma proposta diferenciada de gestão, as indagações quanto à validade e desafios dessa “parceria” também são muitas.

E, se a influência nas políticas públicas e a parceria com as instâncias do poder público são desejadas, o relacionamento com esses entes estatais traz ainda uma série de desafios às organizações da sociedade civil. Mas, traz também benefícios.

Com base nesses aspectos, conduziu-se esta tese, com o objetivo geral de analisar os conflitos e negociações entre Estado e Sociedade Civil na execução de políticas públicas, a partir do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais no estado de Minas Gerais, com vistas a demonstrar suas contribuições para pensar as formas de acessar e legitimar demandas junto ao

³ Inicialmente o programa atuou também nos estados do Maranhão e Espírito Santo.

⁴ As cisternas ou caixas d'água são feitas de ferrocimento, podendo estar parcialmente enterradas ou totalmente acima do solo. Também podem ser construídas a partir de placas pré-moldadas ou diretamente no local. Nesse projeto os termos cisternas e caixas d'água serão usados indistintamente.

⁵ Para algumas interpretações sobre o P1MC ver Galizoni & Ribeiro (2004), Leite (2005), Souza (2005), Lopes & Santos (s.d.), Duque (s.d.).

Estado; para discutir a interação entre sociedade civil e Estado na execução de políticas públicas; além de discutir suas contribuições às organizações envolvidas e para a construção de políticas públicas com participação social no Brasil.

Como objetivos específicos buscar-se-á analisar a ação empreendida pelas organizações que se juntam na ASA para trazer a questão da convivência com o semi-árido para a esfera pública. Observa-se que a partir desse processo de mobilização e publicização as organizações da sociedade civil do Semi-Árido adquirem legitimidade para negociar suas demandas em relação à convivência com o semi-árido, por meio da construção de cisternas.

Entretanto, não é bem conhecida a forma como ações propostas pela sociedade civil vêm a se tornar políticas públicas. Assim, outro objetivo específico é o de compreender o processo por meio do qual a ação de construção de cisternas acessa a agenda governamental e se torna uma política pública a ser melhor elaborada e implementada. Será abordado o aspecto de que esse processo não ocorre bruscamente, e de que os contatos estabelecidos ocorrem com diversos atores e em diferentes governos.

Um terceiro objetivo trata de analisar as interações estabelecidas entre a ASA e representantes estatais das instâncias federais, estaduais e municipais para a execução do P1MC. Isso porque, após institucionalizado, o Programa impõe a necessidade de interação com esses diversos atores estatais. E esse processo não ocorre sem conflitos, visto que existem racionalidades e posições políticas diferentes entre ambos. Assim, o relacionamento com as instâncias estatais no programa traz também desafios à articulação, que acaba por ter que seguir determinadas imposições governamentais, com consequências para o programa e com um aumento gradual das exigências burocráticas, que prejudica o processo social de construção de um projeto de desenvolvimento para o Semi-Árido.

Além disso, os contatos com o poder público no P1MC não se limitam às instâncias ligadas ao governo federal. Pelas características do programa, interagem ainda com atores dos estados e municípios. Nesse caso (de estados e municípios), a tese focará sua atenção ao estado de Minas Gerais. Lá, assim como em alguns outros estados do Semi-Árido, existe um programa paralelo de construção de cisternas com recursos federais, fruto de uma linha de ação geral adotada pelo MDS junto a governos estaduais e municipais. E esse fato traz também implicações para o P1MC.

Quanto aos municípios, não se pode fugir dessa dimensão específica, onde interesses políticos se expressam cotidianamente. Tendo em vista que o P1MC é um programa que atua diretamente nas localidades, com as famílias que vivenciam a escassez de água em comunidades rurais, ainda que houvesse a intenção de ignorar as forças políticas municipais, torna-se fisicamente imperativa a necessidade de relacionamento com os poderes públicos municipais para a execução do programa. Entretanto, no P1MC constrói-se um papel secundário para os atores do poder público local.

Um último objetivo específico trata de refletir sobre as contribuições do P1MC como política pública e como processo social, identificando seus aportes em termos políticos e organizacionais para as organizações da sociedade civil, e suas implicações para pensar as políticas públicas com participação social.

Observa-se num contexto de mudança do papel do Estado a existência de forças sociais que disputam a legitimidade em torno do conceito de política pública com participação social. Nesse contexto, existem posições diferentes quanto à inserção das organizações da sociedade civil nas políticas públicas. Para uns representa um processo de desoneração pelo Estado, para outros, um processo de fortalecimento democrático.

Mas, apesar dessas polarizações, a parceria com o Estado para a execução do P1MC traz ganhos às organizações envolvidas, tanto em termos organizacionais, como políticos, visto que, a partir do programa passam a se articular mais, inserir-se em novos espaços, num

processo onde o crescimento da política pública e das organizações envolvidas ocorre de forma dialética.

Os espaços públicos construídos e a execução do programa trazem contribuições às organizações e à articulação, que ganham prestígio e se inserem em outros espaços de definição de políticas e conseguem negociar ainda outras ações. Contribui também para pensar as políticas públicas, que passam a contar com um exemplo de política pública eficiente, com grande dedicação dos envolvidos, e com impacto significativo para as populações atendidas, sem, entretanto, deixar de apresentar restrições.

A tese a ser defendida é a de que as formas de acesso ao Estado não são únicas, as interações com órgãos e poderes públicos trazem diversas limitações, mas apesar disso as organizações envolvidas no P1MC constroem espaços importantes e conseguem obter também ganhos pela execução de políticas públicas, mesmo com diversos riscos.

Considerações Metodológicas

Do ponto de vista metodológico, cabe expor alguns aspectos da escolha do P1MC como objeto de pesquisa. Uma dúvida surgida no início da pesquisa se deu em relação a focar o estudo no P1MC ou na Articulação no Semi-Árido, tendo em vista a forte interrelação entre ambos. Tudo levava a indicar que o foco principal seria a ASA, que é quem executa o programa, e atua ainda em diversas outras frentes, com várias ações além do P1MC.

Apesar da escassez de estudos, um trabalho que traz aspectos interessantes sobre a atuação da ASA é o de Silva (2006).

Analisando as concepções e alternativas de desenvolvimento para o Semi-Árido, com base nas trajetórias das políticas governamentais, das práticas sociais e dos pensamentos sobre aquela realidade, Silva (2006) discute o surgimento de políticas de “convivência com o semi-árido” em detrimento da visão tradicional de “combate à seca”. Segundo o autor, uma condição para esse surgimento é a constituição de novas formas de relação entre Estado e sociedade civil, com a ampliação da participação política “a partir da afirmação e do reconhecimento de direitos da população sertaneja em relação às definições sobre o seu futuro” (SILVA, 2006, p. 258-259).

Para isso, seria necessária a construção de novos espaços de articulação política. Com base no exemplo da ASA e sua trajetória histórica Silva identifica “um processo de construção de um novo sujeito social, dotado de “vontade política” efetiva na transformação da realidade” (SILVA, 2006, p. 259. Aspas no original). Um aspecto positivo apontado em relação à articulação é que nela:

“há a preocupação em criar mecanismos democráticos internos que propiciam o debate aberto e transparente das concepções e propostas, buscando ampliar a participação consciente e ativa nos processos decisórios e a construção de consensos nos encaminhamentos das ações” (SILVA, 2006, p. 260).

Ressalta a preocupação inclusive com a participação das comunidades rurais nos processos de debate e decisão. Partindo daí, esse autor afirma que “está em gestação um novo projeto político no Semi-Árido brasileiro”. Aponta a “disposição política” da ASA em transformar iniciativas bem sucedidas em políticas públicas e afirma que nesse caso:

“os debates e negociações entre as organizações da sociedade civil e do Estado são mediados por experimentações tecnológicas acumuladas e vivências organizativas de processos socioculturais, que justificam as reivindicações pela universalização dessas iniciativas na Região, transformando-as em objeto das políticas públicas” (SILVA, 2006, p. 261).

Cita, como exemplo, a Articulação do Semi-Árido da Paraíba, que aprovou Projetos de Lei na Assembléia Legislativa daquele estado “instituinte políticas de apoio às tecnologias de captação de água da chuva e fortalecimento dos Bancos Comunitários de Sementes” (SILVA, 2006, p. 261).

Esse autor reconhece assim um protagonismo da ASA na formulação de políticas públicas consoantes com as necessidades de públicos locais e sua importância na construção de espaços de debate, encaminhamento de ações e publicização de iniciativas bem sucedidas.

Outro trabalho que traz esse caráter da ASA é o de Duque (s.d, p. 01). Analisando o caso da ASA Paraíba, essa autora afirma que “A experiência da Articulação do Semi-Árido (ASA) – um fórum híbrido, sem hierarquia, onde camponeses e assessores debatem em pé de igualdade – é pouco comum. Essa rede está transformando a vida dos camponeses no Semi-Árido, pela conquista da cidadania...”.

Dessa forma, percebe-se o esforço de alguns autores em analisar o papel da ASA para as políticas públicas e para a democratização do acesso a elas por parte das populações do Semi-Árido, o que reforça sua importância enquanto objeto de pesquisa da relação entre estado e sociedade nas políticas públicas.

O que se busca chamar a atenção é que estudos sobre essas dimensões voltados mais detidamente ao P1MC, que é uma política pública que teve origem em uma proposição da ASA, e que já se encontra em execução, com financiamento do governo federal, não são frequentes. Como a proposta do P1MC parte da ASA, os olhares são dirigidos para esse sujeito coletivo que, além do P1MC, empreende outras ações.

Nota-se a preocupação por parte de membros da ASA, quanto à forma com que se interpreta a ação da articulação em relação ao P1MC. Isso é percebido quando se observa a afirmação de uma secretária executiva da ASA, em um seminário sobre ciência e tecnologia de que “a ASA não é só cisternas” (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIA, 2003, p. 33). Ou seja, existe o receio de que se reduza toda a articulação social empreendida pela ASA com um simples programa de construção de cisternas. Isso porque construir cisternas qualquer um pode construir. O trabalho da ASA não só é mais amplo, envolvendo outras questões e projetos, como também tem um objetivo maior, de discussão de alternativas de desenvolvimento sustentável, de fortalecimento da sociedade civil e de abertura para maior participação social nas políticas públicas, etc.

Mas, o risco que se corre, é que ao procurar afirmar o caráter mais abrangente da ASA se esqueça de avaliar o rico processo de desenvolvimento de uma política pública como o P1MC, para as organizações envolvidas e para o processo de elaboração e execução de políticas públicas com participação social.

Romano e Delgado (2002), avaliando os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, afirmam que eles podem ser encarados como um processo burocrático-formal, ou como processos sociais. Mantendo as especificidades, o mesmo olhar pode ser lançado sobre o P1MC. Ou seja, ele pode ser encarado pelo aspecto burocrático, enfatizando os processos formais de sua implementação, perspectiva essa limitada, que desconsidera grande parte da dinâmica política e social envolvida. Ou pode ser considerado como um processo social, o que “significa resgatar o conjunto de ações e discursos, tensões e alianças, conflitos e cooperações que se manifesta, entre os atores envolvidos, e que expressa, constrói e põe em competição diferentes projetos” (ROMANO; DELGADO, 2002, p.18-19).

Dessa forma, concluiu-se pela escolha do P1MC como objeto de pesquisa, o que permite discutir as contribuições que o programa traz à ASA e suas instituições, em termos de aprendizado, seja em relação às negociações para a consecução de apoio governamental às políticas propostas pelas organizações da sociedade civil, seja sobre as dificuldades em atuar junto às instâncias governamentais, ou ainda sobre a retroalimentação que o programa pode

dar em termos de organização e acúmulo político para o fortalecimento da ASA e de seus objetivos de promoção das políticas públicas de convivência com o semi-árido.

Cabe ressaltar, nessa linha, que a escolha por estudar o P1MC e não a ASA, da forma como aqui proposta, não implica em analisar diretamente o impacto para as famílias beneficiadas (ainda que estes sejam significativos), mas sim em apreender o processo social envolvido na parceria entre Estado e sociedade civil para a implementação de políticas públicas.

Uma vez definido o objeto da pesquisa, definiu-se, a partir dos objetivos e questões delineadas, 3 segmentos diferenciados, junto aos quais se interagiu para a coleta de informações.

Um deles é formado pelos atores que constituem a Coordenação Executiva da ASA. Essa é composta, no caso específico de Minas Gerais, por cinco membros de organizações participantes da articulação.

Como instrumento de pesquisa foram utilizados roteiros, com base nos quais entrevistou-se os coordenadores executivos do estado de Minas Gerais que fazem parte da Cáritas Regional de Minas Gerais e do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas. Identificou-se também atores de outros estados que possuem uma memória do processo de formação e execução do P1MC. Foram entrevistados três deles, um pertencente à Coordenação executiva da ASA na Bahia, e outros dois, que possuíram uma atuação ativa na conformação do programa, mas que não integram mais a ASA. Conversou-se também com o gerente da Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) e com a presidente da AP1MC, que é uma das coordenadoras executivas da ASA de Minas Gerais.

Pela vivência desses atores, foram explorados aspectos ligados à concepção do P1MC; as formas utilizadas e as estratégias traçadas para acessar as instâncias estatais ligadas, principalmente, ao governo federal; os atores com os quais estabeleceram interlocução; os processos de negociação com essas instâncias para a implementação e execução do programa; os conflitos e divergências surgidos; a interpretação destes quanto à ação governamental nessa política pública e quanto aos instrumentos de gestão disponíveis para a parceria entre Estado e sociedade civil nas políticas públicas; assim como eventuais dificuldades enfrentadas e suas contribuições para a ASA Brasil.

Como entre os entrevistados estão representantes do estado de Minas Gerais, foram reunidas também diversas informações sobre o programa em Minas, sobre os relacionamentos com as instâncias governamentais desse estado, e sobre as dificuldades enfrentadas e as contribuições do programa para as organizações ligadas à ASA no âmbito estadual.

O segundo segmento é formado pelas organizações da sociedade civil envolvidas no programa no estado de Minas Gerais. Entre elas destacam-se as Unidades Gestoras Microrregionais (UGMs) das microrregiões do vale do Jequitinhonha e Norte de Minas. As UGMs são organizações da sociedade civil que foram escolhidas para a coordenação dos trabalhos em uma microrregião. Contam com estrutura física e pessoal custeados pelo programa. Geralmente, são compostas por um coordenador, dois funcionários administrativo-financeiros e 2 a 3 mobilizadores sociais que atuam junto aos municípios.

Essas, por atuarem na coordenação do programa em um território intermediário entre aquele formado pelo estado e pelos municípios, percebem questões relacionadas tanto ao aspecto macro de concepção e execução do programa, ligado às instâncias de governo (Federal e Estadual) e à ASA Brasil, como aquelas relacionadas ao aspecto micro, ligado à sua execução nas localidades e às implicações das configurações de força estabelecidas para essa execução, além dos resultados observados em termos de fortalecimento da sociedade civil e conflitos existentes, no âmbito microrregional/local.

Nesse segmento também estão incluídas as Unidades Executoras Locais (UEs) do programa. A UEL é uma organização da sociedade civil escolhida para executar o programa

num município. Desempenha essa função com o apoio da UGM e de forma voluntária. Acompanham de perto as dinâmicas locais, vivenciando no dia a dia as relações com o poder público local e também interpretando frente à sua realidade específica os resultados e problemas do P1MC.

Foram entrevistadas, com o uso de roteiro específico, as três UGMs no Estado de Minas Gerais. Quanto às UELs, frente ao seu grande número, como já delimitado anteriormente, foram realizadas entrevistas com 7 delas, sendo três pertencentes ao vale do Jequitinhonha e 4 ao Norte de Minas. Para delimitar quais escolher foi realizada uma seleção, com o auxílio das UGM do vale do Jequitinhonha e Norte de Minas. Mas, como pretendia-se estudar também as relações com o poder público local, essa escolha procurou levar em conta não somente a UEL em si, mas também as características que o programa tem apresentado nos municípios, buscando conciliar experiências positivas e negativas, que permitam uma representatividade dos processos sociais ocorridos.

Além desses, foram entrevistados ainda membros das Comissões Executivas Municipais do P1MC de 2 municípios. Cabe ressaltar que as comissões municipais foram pensadas para auxiliar o processo de discussão e execução do programa nos municípios. A idéia é de que congregassem organizações da sociedade civil voltadas às discussões sobre o Semi-Árido, de forma a dar maior transparência e dinâmica às ações do P1MC e até visando a estimular outras ações além do programa. Entretanto, em alguns municípios houve dificuldade para a estruturação e/ou continuidade dessas comissões. Em outros casos houve dificuldade de reunir os membros, por problema de agenda.

Nos roteiros, foram privilegiadas questões mais voltadas à execução, como a pertinência ou não dos prazos e processos estabelecidos, as possíveis inadequações do programa para a realidade local, as dificuldades em relação ao repasse e prestação de contas dos recursos. Também foram abordadas questões relativas ao relacionamento com o poder público municipal e a percepção por essas organizações de ganhos políticos e de organização proporcionados pelo programa.

No total, foram entrevistadas 31 pessoas ligadas ao P1MC no estado de Minas Gerais.

O terceiro segmento de interesse para a pesquisa diz respeito aos atores governamentais que interagem com o P1MC. Visto que, nos programas com participação da sociedade civil, tem sido enfatizada pelo governo federal a importância do pacto federativo, esses atores incluem não só aqueles vinculados à instância federal, mas também as instituições e sujeitos que atuam nos estados e nos municípios. Pela delimitação da pesquisa, a escolha dos membros ligados ao estado e municípios também se limitou ao estado de Minas Gerais.

Quanto aos membros ligados ao poder público municipal, cabe esclarecer que utiliza-se aqui o termo de forma ampla, envolvendo não só os prefeitos municipais, mas outras instâncias, como secretarias, poder legislativo e funcionários públicos ligados à questão da água. No total, foram entrevistados 8 membros ligados ao poder público municipal, de 5 municípios, sendo 2 prefeitos, 1 secretário de agricultura, 1 vereador (presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável) e 4 funcionários de setores ligados ao abastecimento de água dos municípios.

O acesso aos poderes públicos locais nem sempre é fácil, principalmente por dificuldades de agenda junto aos gestores, sendo mais acessíveis os funcionários que atuam em relação ao tema da água. Dessa forma, admite-se que a visão aqui apresentada sobre o relacionamento com os poderes públicos municipais está mais assentada nos relatos realizados pelos atores ligados ao programa. Entretanto, os depoimentos recolhidos nas entrevistas com os membros do poder público e, até mesmo, por meio da observação, trazem elementos interessantes para a reflexão proposta.

Conversou-se ainda com o coordenador do programa de cisternas do escritório regional do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas (IDENE) de Jequitinhonha, com o qual buscou-se informações sobre o programa estadual de construção de cisternas em Minas Gerais.

Entre os atores vinculados à instância federal, foram entrevistados 3 gestores, sendo 2 deles ligados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e um à Agência Nacional de Águas (ANA).

As entrevistas com os três segmentos foram gravadas e transcritas, buscando evitar a perda de informações e conseguir uma análise adequada dos dados obtidos. Além dos roteiros, foram utilizadas a observação participante e a análise documental.

A observação participante foi realizada, principalmente, em espaços de reunião da ASA, vinculados ao P1MC. As reflexões e observações, durante o período de estadia nos municípios, também foram registradas com a utilização do “Caderno de Campo”.

A análise documental foi feita a partir de documentos produzidos pelo programa e na literatura acadêmica. Entre eles estão documentos que serviram de base para o P1MC, como aquele intitulado “Bases para a discussão do P1MC”, “Relatório do 1º Seminário Regional do P1MC”, que orientou os encontros estaduais de discussão do programas, “Contribuições do grupo de trabalho de Minas Gerais para o P1MC”, “Projeto do P1MC de Transição”, entre outros.

Durante a pesquisa, descobriu-se que existem Atas das reuniões dos Fóruns do Vale e do Norte, dos encontros da ASA Minas e ASA Brasil. Alguns desses documentos relativos ao Fórum do Vale puderam ser localizados, trazendo uma rica contribuição por se constituir uma “memória” do processo. Também foram buscados relatórios elaborados pelas instâncias estatais, como o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) e do grupo de avaliação do termo de parceria com o MDS.

Uma dificuldade foi a de que, esses documentos não se encontravam reunidos, dificultando assim o acesso a essas informações.

Contudo, acredita-se que do cruzamento das informações obtidas por essas fontes foi possível construir uma interpretação adequada sobre o P1MC, como uma política pública pioneira executada pela sociedade civil, e seus ensinamentos para as políticas públicas no Brasil e para as organizações da sociedade civil e governamentais envolvidas.

Organização da Tese

Para dar conta do proposto nesta tese, ela está organizada em 3 capítulos, além dessa introdução e das considerações finais.

No primeiro capítulo, analiso o processo de publicização da questão da convivência com o semi-árido e de negociação para construção do P1MC e da ASA, que ocorrem de forma dialética. Esse processo de construção abrange o período de 1999 até sua institucionalização em 2003, já no governo Lula. Nesse capítulo, analiso também o processo de organização do programa em Minas Gerais.

No segundo capítulo, abordo aspectos do relacionamento entre as organizações ligadas à ASA e as instâncias estatais para a execução do P1MC, atentando para as questões presentes na interação com as instâncias federais, estadual e municipal, focando nesses 2 últimos casos o estado e Minas Gerais.

No terceiro capítulo, são analisados aspectos nos quais o programa contribui para as organizações que o executam e para a ASA, centrando na análise da construção de espaços públicos, no fortalecimento das organizações executoras e da ASA, e na consecução da legitimidade para a proposição de novas iniciativas.

CAPÍTULO I – A PUBLICIZAÇÃO DA CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO E O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO P1MC COMO POLÍTICA PÚBLICA

O Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) tem sua gênese no ano de 1999, no contexto de um governo considerado por muitos como de orientação de “direita”. Chama, assim, atenção o fato de que um programa elaborado por organizações da sociedade civil, com tendência predominantemente de “esquerda” e contestadora ao governo vigente, tenha alcançado a agenda pública, vindo a adquirir legitimidade para receber financiamento estatal.

Entretanto, esse processo não ocorre bruscamente. Para isso, as organizações da sociedade civil do Semi-Árido empreendem, por um lado, todo um processo de publicização quanto ao tema da convivência com o semi-árido mobilizam diversos contatos para a transformação do P1MC em uma política pública, contatos esses algumas vezes identificados ao governo vigente, e outras não. Além disso, o processo de consolidação do P1MC não ocorre no período de governo de um único presidente, alcançando mandatos de diferentes partidos.

Neste capítulo, serão abordados alguns aspectos sobre a origem do P1MC, visando a discutir os mecanismos e vias de acesso utilizadas para essa institucionalização por parte das organizações que conformaram a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA). Pretende-se ainda analisar os principais momentos de constituição do programa, destacando seu papel de molde e moeda da Articulação no Semi-Árido. Além disso, serão apresentados elementos da construção do P1MC em Minas Gerais, com destaque para as regiões trabalhadas e as principais organizações envolvidas.

Inicialmente, entretanto, será realizado um esforço de melhor definir o que tem sido chamado até agora de sociedade civil, atentando ainda para o papel que vem sendo atribuído a ela em relação às políticas públicas. Também será realizada uma exposição sobre o Semi-Árido e suas políticas. A partir daí, então, será iniciada uma aproximação com o tema da convivência como o semi-árido e o processo de construção política e organizacional do P1MC.

1.1 Sociedade Civil e Esfera Pública

A opção por utilizar a categoria “sociedade civil” para tratar das iniciativas de organização que se articulam na formação da ASA e na criação, negociação e implementação do P1MC se deu, inicialmente, de forma despretensiosa por parte do pesquisador, pela presença constante do termo em documentos acadêmicos e governamentais. De fato, existe no Brasil a tendência de valorização da participação da “sociedade civil organizada” nos espaços de política pública. Entretanto, na maioria das vezes, esse termo é utilizado sem uma reflexão aprofundada sobre seu significado histórico e analítico.

Quando se passa a estudar mais detidamente o conceito, observa-se a existência de um grande número de autores e interpretações, o que implica também em um grande número de controvérsias. Isso porque o tema da sociedade civil vem sendo trabalhado há tempo, tendo merecido a atenção de autores como Hegel, Marx, Gramsci e vários outros. Além disso, diferentes vertentes interpretativas depositam maior ou menor valor analítico ao tema⁶.

⁶ Para uma apreciação dessas interpretações, críticas e controvérsias ver Cohen & Arato (2000) e Costa (2002).

Segundo Cohen e Arato (2.000) o termo teria sido cunhado por Aristóteles, que usou a expressão “*koinonia polítike*”, para denominar o que para ele era uma “comunidade pública ético-política”. O termo foi traduzido para o latim como “*societas civilis*”.

Diversos autores contribuíram para a construção teórica do termo, mas somente com Hegel ele teria alcançado *status* teórico efetivo (COHEN; ARATO, 2000). Para Hegel, a sociedade civil era vista como uma esfera social situada entre as famílias e o Estado. Essa instância seria formada pela esfera da economia, pelo aparato jurídico, pela administração pública e pelas corporações. O aparato jurídico e a administração regulariam o mercado e assegurariam a ordem social. As corporações representariam o espaço social onde os indivíduos se apresentam solidariamente vinculados, sendo um contraponto aos valores particulares do mercado. Essa sociedade civil seria assim, ao mesmo tempo, ética e antiética, pois nela os indivíduos perseguiriam seus interesses e, ao mesmo tempo organizações intermediárias e corporações representariam um contraponto coletivo, ético. (COSTA, 2002, p. 38).

Já Marx trazia uma concepção de sociedade civil marcada pelo materialismo. Nessa concepção, a base econômica modelaria as formas de expressão cultural e as instituições existentes. O conjunto das organizações sociais, as formas culturais e a infra-estrutura econômica que sustenta a estrutura social capitalista são denominados por ele de sociedade civil ou, de acordo com a tradução, sociedade burguesa. Nessa interpretação, não havia dicotomia Estado-sociedade civil, visto que o Estado não era universal, expressando as particularidades da sociedade civil e suas relações de classe (WOOD, 2003). A sociedade civil representava a fonte e a expressão do domínio da burguesia. As organizações intermediárias que, para Hegel, dariam um contraponto ao particularismo do mercado, representavam para Marx outra forma de manifestação do domínio da classe trabalhadora que se dá a partir das relações de produção (COSTA, 2002, p. 39).

Gramsci traz uma concepção diferenciada, acreditando que a superestrutura política e ideológica não é determinada apenas pela base material, como propunha Marx. Para ele a dominação é multidimensionalmente fundada. Ela se dá por meio do domínio econômico e do controle do aparelho do Estado. Mas, ocorre também por meio da hegemonia, uma dominação consentida, que é conquistada no plano cultural, produzindo consenso em torno de um projeto político. A hegemonia se expressaria pelo poder de uma classe de dirigir moral e intelectualmente o conjunto da sociedade (GOHN, 2005). A disputa entre as classes pela hegemonia ocorreria na sociedade civil, consolidando-se na sociedade política, o Estado. Gramsci elabora então um modelo tripartite de sociedade, onde figuraria uma infraestrutura composta pelas relações materiais de produção, e uma superestrutura, constituída a partir da infraestrutura, mas dividida numa sociedade política e numa sociedade civil. Percebe-se, assim, que aqui também a sociedade civil não se contrapõe ao Estado. Ela é uma de suas partes constitutivas junto com a sociedade política (GOHN, 2005).

Segundo Arato (1995), o conceito de sociedade civil foi recuperado no contexto contemporâneo pelos pós-marxistas, por volta da década de 1970, a partir da crítica ao autoritarismo socialista. Para esse autor, o êxito dessa recuperação se deveu ao fato de prenciar uma nova estratégia dualista de transformação da ditadura para o qual deu os elementos para uma compreensão intelectual.

Essa estratégia se baseava “... na organização autônoma da sociedade, na reconstrução de laços sociais fora do Estado autoritário e na concepção de uma esfera pública independente e separada de toda forma de comunicação oficial, estatal ou controlada pelos partidos” (ARATO, 1995, p. 19).

Wood (2003) chama a atenção para o fato de que, na maior parte dos casos, as definições de sociedade civil colocam oposições como o âmbito estatal e o não-estatal

(regulado pelo mercado, controlado pelo setor privado ou organizado de forma voluntária); poder político x poder social; lei pública x lei privada.

No âmbito dessas interpretações, Wood (2003) ressalta que as diversas definições abarcam uma gama ampla de instituições e relações envolvendo famílias, sindicatos, associações voluntárias, hospitais, igrejas, mercado, empresas capitalistas e toda a economia capitalista. Coloca, assim, dois aspectos enfatizados pelos autores da sociedade civil: chama a atenção aos perigos da opressão do Estado e celebra a diversidade.

Além dos exemplos já dados, isso pode ser percebido na definição dada por Walzer (1998), para quem o termo sociedade civil denomina o espaço de associação humana sem coerção e o conjunto de relações desse espaço (relações formadas em nome da família, da fé, dos interesses e da ideologia). Dentro desse universo, se encaixam organizações diversas, como sindicatos, partidos, movimentos e grupos de interesse.

Assim, o que chama a atenção é que se não for feito o devido recorte, o conceito de sociedade civil pode envolver todas as instituições e movimentos que não são o Estado, retirando-lhe qualquer sentido específico. Ao abarcar todas as forças sociais, forças essas com orientações diversas e, frequentemente opostas, pode-se perder de vista o ponto onde se quer chegar, e podem ser desconsideradas as relações políticas e sociais que se quer analisar.

Uma contribuição interessante, que permite delimitar melhor as instituições que se inserem na sociedade civil é dada por Cohen e Arato (2000) para os quais a sociedade civil é tida como aquela em que se destacam iniciativas associativas que agem segundo uma lógica comunicativa. Esses próprios autores reconhecem que esse aspecto não é exclusivo das organizações presentes na sociedade civil, e a existência de críticas que mostram que dentro da sociedade civil também podem atuar lógicas diferentes.

Frente às dificuldades, Arato (1995) alega que a unidade da sociedade civil só é óbvia quando tratada de forma normativa, sendo que:

“...a teoria da sociedade civil proporciona noções de mediação que permitem a mobilização empírica de conceitos normativos, livres tanto de um excesso de utopia... quanto de uma relação acrítica com a realidade política...” (ARATO, 1995, p. 22)

Cohen e Arato (2000) propõem uma divisão, que auxilia numa melhor delimitação das organizações que formam a sociedade civil. Para esses autores, a sociedade civil se diferencia da sociedade política (formada pelos partidos, instâncias e representantes políticos), da sociedade econômica (formada pelas empresas) e da sociedade em geral (a esfera da vida onde se encontram as famílias, as relações sociais, etc). Interpretado sob essa ótica, o próprio termo “sociedade civil organizada”, hoje amplamente utilizado, pode soar como um pleonismo, visto que, a formação de uma sociedade civil está vinculada à existência de iniciativas que se originam do mundo da vida (marcado pelas relações sociais e pela ação comunicativa), mas, diferenciam-se dele justamente por seu caráter organizado.

Com uma concepção semelhante a essa, Costa alega que a sociedade civil:

“Refere-se ao contexto na topografia social, marcado por relações de solidariedade e cooperação e não se restringe assim a um somatório de organizações, trata-se de uma teia de interações. As organizações da sociedade civil devem ser vistas, nessa definição, como condensação institucional, nódulos nesse contexto de interações que se distinguem dos grupos de interesse atuantes na esfera da política (partidos, lobbies, etc) e da economia (sindicatos, associações empresariais, etc)” (COSTA, 2002, p. 62).

Segundo Costa, essa diferença entre sociedade civil e esfera política e econômica se daria nos seguintes aspectos:

i) Base de recursos: diferentemente dos outros grupos, que possuem instrumentos de poder, como acordos com as elites, recursos financeiros e organizacionais, na sociedade civil a influência política se baseia na sua capacidade de canalizar as atenções públicas para seus pleitos.

- ii) Base de constituição dos grupos: a identidade dos atores da sociedade civil é constituída no contexto das ações coletivas, enquanto os demais grupos podem ser classificados por sua localização prévia num campo funcional.
- iii) Natureza do recrutamento dos membros: o pertencimento aos demais grupos se dá com base em vínculos legais, enquanto nas organizações da sociedade civil ele é livre e voluntário.
- iv) Natureza dos interesses representados: enquanto outros atores defendem demandas constituídas nas esferas da política e da economia a sociedade civil representa questões que emergem no mundo da vida.

Assim, o que torna o conceito de sociedade civil adequado para esse trabalho é que para além da diversidade de interpretações, ele tem sido trabalhado como fonte de novas contribuições para o processo político e democrático, e de formação de políticas públicas.

Em razão das suas características, tem sido apontada pela literatura a possibilidade de que a sociedade civil, enquanto conformada pela união de diferenciados tipos de associações, possa influenciar os processos políticos e econômicos, de uma forma mais vinculada ao social, à esfera da vida. Isso não significa erguer uma barreira entre essas três dimensões (política, social e econômica), mas, assumir a posição de que mais do que a mudança social, as empresas buscam o resultado econômico, e mais do que o rompimento com o autoritarismo social, o sistema político busca a reprodução do *status quo*. Assim, no seio da sociedade civil, existiria espaço para iniciativas formais e informais que atuam segundo uma racionalidade mais substantiva e buscam, por meio do processo político, corrigir falhas existentes.

Centrando a atenção mais especificamente no caso brasileiro, Gohn (2005) afirma que o conceito de sociedade civil teve destaque na década de 1970, como sinônimo de algo bom e positivo, que se contrapunha ao Estado. Nesse período, surgem diversos movimentos reivindicatórios em luta pelo reconhecimento de direitos sociais e culturais ligados à raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, direitos humanos, etc. A identificação entre esses movimentos se dava pela reivindicação de mais liberdade e justiça social. Um aspecto de destaque é que a renovação não ocorre apenas no campo popular. Além dos movimentos do campo do trabalho, também surgem movimentos de outras camadas sociais, como o de mulheres, ambientalistas, homossexuais, etc. (GOHN, 2005)

Segundo Gohn (2005, p. 74): “Esses movimentos ajudaram a construir novos significados para a política, localizando-a no cotidiano, retirando sua exclusividade no campo da representação institucional e do poder, enquanto instância centralizada no Estado.”

Costa (2002, p. 63) afirma que no Brasil, até meados da década de 1980, o termo apresentava traços conceituais difusos:

“O conceito genérico incorporava desde as organizações de base até a igreja progressista, passando pelo então chamado novo sindicalismo que buscava afirmar sua independência em relação ao Estado, os setores empresariais progressistas, até os partidos e políticos democráticos. Todos esses atores integravam o conjunto de protagonistas do processo de restabelecimento da democracia...”

Com o fim do governo autoritário, esse bloco homogêneo de atores teria passado por um processo de clivagem, com os partidos passando a exercer sua função no sistema político e tendo dificuldade de atender a diversidade de demandas; os sindicatos em grande parte se voltando para a defesa dos interesses profissionais; e os empresários pouco interessados em cooperar. Esse processo de diferenciação interna da sociedade civil demonstra que as múltiplas demandas de seus atores nem sempre são compatíveis entre si.

Com o processo de redemocratização, a autonomia dos membros da sociedade civil deixa de ser um eixo estruturante fundamental, sendo que novos e velhos atores sociais passam a ter a sociedade política como objeto de desejo, e fixam suas metas de lutas nessa sociedade política, especialmente nas políticas públicas (GOHN, 2005).

Ao longo dos anos 90, Costa (2002) identifica por um lado, um movimento de delimitação das fronteiras entre sociedade civil e Estado, no qual organizações buscam valer-se da possibilidade de veiculação autônoma e transparente de suas demandas, contribuindo para a esfera pública no Brasil e, por outro lado, um conjunto significativo de organizações que acabam desconsiderando suas especificidades, assumindo funções e padrões de ação próprios das agências públicas ou organizações empresariais.

Centrando a atenção mais propriamente à contribuição das organizações da sociedade civil aos regimes democráticos, uma autora que traz apontamentos interessantes é Dagnino (2000). Segundo afirma, os movimentos sociais que constituem a sociedade civil no Brasil contribuíram na disputa por projetos alternativos de democracia frente aos regimes autoritários. Entretanto, essa contribuição não ocorreria por meio de uma mudança institucional. Mais do que a democratização do regime político buscaram a democratização da sociedade incluindo “...as práticas culturais encarnadas em relações sociais de exclusão e desigualdade” (DAGNINO, 2000, p. 81), reconhecendo que a superação do autoritarismo social é essencial à democracia.

Para ela, a importância da mudança cultural se expressa quando movimentos percebem que tem que lutar não apenas por seus direitos sociais – de moradia, educação, etc.- mas também pelo direito a ter direitos, visto que, o pobre é visto como inferior, sem capacidade de exercer seus direitos. A privação cultural torna-se constitutiva da privação material. (DAGNINO, 2000)

Assim, a percepção de carências sociais como direito, associada a uma concepção renovada de cidadania, deu a base para que se buscasse uma democracia diferente da simples representação política. O que Dagnino (2000) chama de “nova cidadania” privilegia uma “política cultural”, enquanto disputa de poder pela construção de significados voltada para a democratização.

Comparada com a cidadania liberal, a nova cidadania tem uma concepção de direito para além do formal, afirmando o direito a ter direitos. Implica ainda em constituir sujeitos sociais ativos definindo e lutando pelo que consideram seus direitos, e não uma incorporação gradual dos excluídos para uma maior integração social ou como condição ao capitalismo (estratégia usada por classes dominantes e Estado).

Não significa a inclusão a um sistema político já dado, mas a participação na definição desse sistema. Implica na constituição de espaços públicos de interlocução, debate e negociação de conflitos, evitando o individualismo e tornando possível uma dimensão ética da vida social.

A cidadania não está mais confinada nos limites da relação com o Estado ou entre Estado e indivíduo, mas deve ser estabelecida no interior da própria sociedade e, à medida que os movimentos sociais participam da disputa por projetos de democracia, reagem contra as concepções reducionistas de democracia e política.

Quando politizam o que não é visto como político e tornam público e coletivo o que é tido como individual “... desafiam a arena política a alargar seus limites e ampliar sua agenda.” (DAGNINO, 2000, p. 95)

Um ponto importante a levar em consideração, enfatizado por Walzer (1998) é que esse processo não propõe a substituição do Estado pela sociedade civil. A sociedade civil não prescinde do Estado, visto que, dele depende para ter assegurados direitos os mais diversos. O Estado regulamenta a atividade associativa e lhe dá garantias fiscais, jurídicas, de mediação das relações de poder no seio da própria sociedade civil, etc.

Da mesma forma, ocorre em relação aos partidos. Segundo Boschi (1987) o surgimento de movimentos na sociedade civil com a criação de organizações visando a uma maior democratização política com a atuação fora dos canais tradicionais do Estado (partidos, sindicatos, eleições) não implica em antagonismo frente a estes. Observa, assim, que esses

movimentos buscam “romper com o oligopólio do partido na oferta de participação política” por meio da construção de novos canais legítimos de representação (BOSCHI, 1987, p. 29). Mas é a estrutura “estável” das instituições existentes que garante a liberdade de expressão dos movimentos e as condições para sua emergência.

Assim, a sociedade civil não visa à extinção do Estado, mas sua modificação. Busca novas relações que permitam aos setores excluídos terem direito a terem direito, e terem direito de participar na construção da arena política e não apenas de serem incorporados a ela, sendo por outros representados. Participando dela, miram uma expansão do processo democrático para o tratamento de questões antes desconsideradas. Esses elementos são bastante valiosos para a interpretação dos esforços empreendidos para a consolidação do P1MC.

Com base nisso, Costa coloca o que considera duas condições para a construção e consolidação da sociedade civil. Um deles passa pelo aspecto já comentado dos direitos básicos. Além disso, considera necessária:

“a existência de um espaço público minimamente poroso, uma vez que este espaço representa a arena privilegiada de atuação política dos atores da sociedade civil, constituindo, ainda, a arena de difusão dos conteúdos simbólicos e das visões de mundo diferenciadas que alimentam as identidades de tais atores” (COSTA, 2002, p. 63).

Percebe-se, então, uma vinculação estreita entre a concepção de sociedade civil defendida por esses atores e o conceito de esfera pública. Segundo Costa (2002), existem duas concepções sobre a esfera pública e o processo político: em uma delas a esfera pública é vista como um espaço dominado pelos meios de comunicação, que controlam recursos simbólicos, manipulando e moldando as preferências das massas. Numa outra concepção são tidos como participantes nessa esfera além da mídia, as organizações da sociedade civil, os espaços de comunicação interpessoal e as redes informais. Nessa última vertente, têm-se a compreensão de que a espetacularização da política não preenche toda a esfera pública, existindo espaço para um leque de “estruturas comunicativas” e processos sociais que dá sentido ao espetáculo político.

Costa coloca as contribuições de Habermas, para quem as interações comunicativas do mundo da vida irão formar a vontade coletiva na esfera pública para então acessar o sistema político. Nessa vertente, considera-se que é a sociedade civil quem faz a canalização dos fluxos comunicativos para a esfera pública. E essa “força sóciointegrativa” balancearia os outros recursos do dinheiro e do poder na formação da opinião pública e na definição das questões políticas.

No modelo discursivo de democracia de Habermas, a sociedade civil assume dois papéis:

- preservar e ampliar a infraestrutura comunicativa própria do mundo da vida e produzir microesferas públicas associadas à vida cotidiana.
- canalizar os temas da vida cotidiana para a esfera pública, tratando de:

“[...] apresentar novas contribuições para a solução de problemas, de oferecer novas informações e de corroborar os bons motivos, denunciando os maus, de forma a introduzir um impulso nos ânimos capaz de alterar os parâmetros constitucionais da formação da vontade política e de pressionar os parlamentos, os judiciários e os governos em favor de determinadas políticas” (HABERMAS apud AVRITZER, COSTA, 2004, p. 709-710)

Mas, por outro lado, como lembra Costa (2002), alguns autores têm também interpretado o espaço público como uma arena de disputa e afirmação de interesses sociais

particulares, onde movimentos defenderiam objetivos próprios, compartilhando em alguma medida um particularismo antiético com os grupos de interesse. Encarando-a como um “mercado de opiniões”, alguns desses autores trazem propostas como a de que a ação pública de movimentos sociais e outras organizações deveria ser dirigida para um arranjo institucional neocorporativo, onde grupos de interesse influenciariam a formulação de políticas públicas.

Ressalta-se aqui o aspecto de que, para os defensores da abordagem onde a sociedade civil contribui para canalização de demandas do mundo da vida para a esfera pública, a sociedade civil se diferencia dos arranjos corporativos, por exemplo, ao mostrar o caráter público de questões como aquelas relativas ao aborto e ao preconceito racial. Além disso, seu poder político vem do mérito de suas bandeiras e do respaldo social que contêm. Atuariam então para redefinir as fronteiras entre espaço público e privado (COSTA, 2002).

Portanto, existe assim uma orientação teórica que afirma a importância das organizações da sociedade civil e propõem que elas contribuem para a democratização do mundo político.

Mas, Costa (2002) chama a atenção ao perigo existente na possibilidade de que as organizações da sociedade civil tenham um acesso direto ao Estado, sem passarem por um processo de legitimação, tendo suas reivindicações consideradas, a priori, como justas e legítimas. O que esse autor alerta nesse caso, em consonância com as observações de Offe (1989) é que, dispensando a mobilização social e o processo de reconhecimento da validade de suas demandas, as organizações da sociedade civil podem se tornar mais frágeis, e o acesso direto ao Estado pode levar a uma estatização da ação coletiva, com a perda da ligação com suas bases.

Costa considera que os impulsos para renovação política que a sociedade civil proporciona vêm da articulação entre seu enraizamento social e as arenas institucionais. Nesse sentido, a sociedade civil deve fazer a mediação entre processos sócio-culturais e político institucionais. Alerta ainda sobre a necessidade de cuidado para que o desempenho de funções por parte dela não abale seu ancoramento social.

Têm-se assim uma concepção de que a influência da sociedade civil só deve chegar ao Estado pela intermediação da esfera pública e não de forma direta. Na esfera pública haveria espaço para diferentes grupos partilhar argumentos, formular consensos, e construir soluções comuns (COSTA, 2002, p. 27).

No caso do P1MC, as organizações da sociedade civil localizadas no Semi-Árido realizam um trabalho de mobilização e publicização do tema da convivência com o semi-árido que guardam certa proporção com essas indicações. Nos próximos tópicos, são apresentados uma breve caracterização da região Semi-Árida e das políticas de combate à seca a ela dirigidas e uma discussão sobre o papel desempenhado pelas organizações da sociedade civil ligadas à ASA para a publicização da questão da convivência com o ambiente semi-árido.

1.2 O Semi-Árido Brasileiro e as Iniciativas de Combate à Seca

A região Semi-Árida brasileira abrange uma ampla extensão geográfica e, tradicionalmente, tem sido identificada com a região nordeste do Brasil. Cabe, entretanto, esclarecer que nem todo o Nordeste é caracterizado pelo clima semi-árido, assim como ele está presente em áreas localizadas fora do Nordeste, como na porção norte/nordeste do estado de Minas Gerais.

Gilberto Freyre, já no primeiro parágrafo de “Nordeste” chama a atenção para a diferença existente entre o Nordeste do sertão, das “paisagens duras”, dos mandacarus e dos bois e cavalos “angulosos”, para um outro Nordeste, de árvores gordas, sombras profundas, bois “pachorrentos”, onde nunca deixa de existir uma mancha de água. Nos seus dizeres, esse

primeiro às vezes é tido como o único, em razão da sua vinculação com a expressão “obras do Nordeste”, que quer dizer “obras contra as secas” (FREYRE, 1967, p. 05).

Em termos legais, a definição sobre o que é o Semi-Árido brasileiro tem sido feita ao longo dos tempos por órgãos estatais, como a Superintendência de Desenvolvimento Nordeste (SUDENE) e com sua extinção em 2001, pelo Ministério da Integração.

Até 2005, o único critério utilizado para definir quais municípios faziam parte do Semi-Árido era o índice de precipitação pluviométrica. Assim, municípios com precipitação anual inferior a 800mm, localizados na região de atuação da SUDENE, eram considerados como pertencentes ao Semi-Árido. A partir de 2005, foram estabelecidos critérios mais abrangentes, com base nos trabalhos de um grupo interministerial. Assim, passaram a ser considerados:

- precipitação pluviométrica inferior a 800mm
- índice de aridez de até 0,5, calculado pelo balanço hídrico, que relaciona as precipitações e a evapo-transpiração potencial no período entre 1961 e 1990; e
- risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990.

Esses três critérios foram aplicados aos municípios que pertencem à área da antiga SUDENE, inclusive aos municípios do norte de Minas e do Espírito Santo. Com base neles o Semi-Árido brasileiro foi redefinido, e municípios do Maranhão, no nordeste, e do Espírito Santo, no sudeste, deixaram de integrar o Semi-Árido oficial.

O Semi-Árido oficial abrange atualmente 969.589,4 km² e é formado por um total de 1133 municípios. Desses, 85 estão em Minas Gerais, e os outros 1048 estão distribuídos nos estados do nordeste, sendo 38 em Alagoas, 265 na Bahia, 150 no Ceará, 170 na Paraíba, 122 em Pernambuco, 127 no Piauí, 147 no Rio Grande do Norte e 29 em Sergipe. Segundo dados do Censo de 2000, ali vivem quase 21 milhões de pessoas, sendo que dessas, cerca de 9 milhões estão no meio rural.

Na figura 1, abaixo, é apresentado um mapa do território Semi-Árido brasileiro.

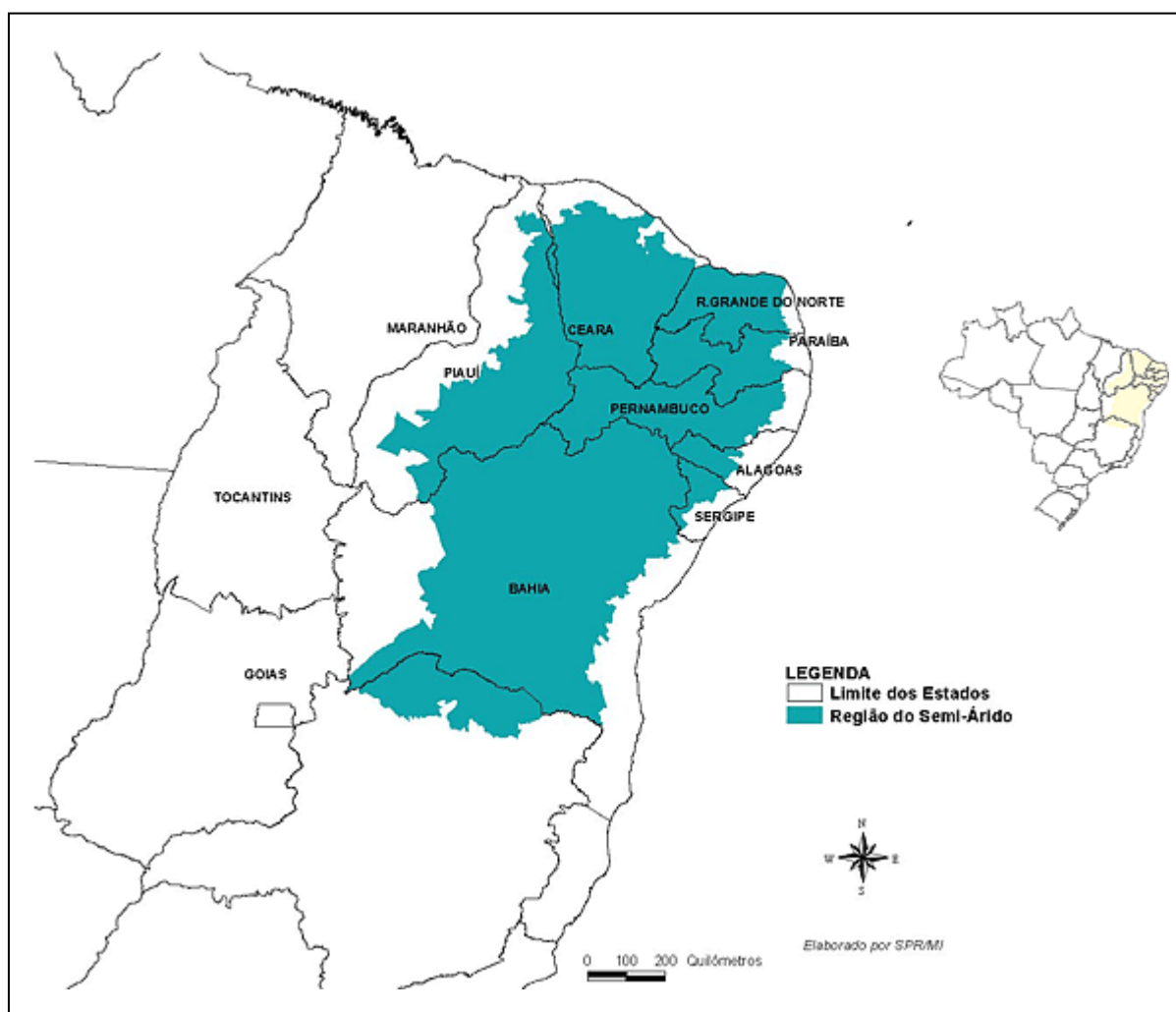


Figura 1: Mapa do Território Semi-Árido Brasileiro

Fonte: Ministério da Integração Nacional

(Disponível em http://www.integracao.gov.br/imagens/programas/mapa_semi_arido.gif)

Segundo Ab'Sáber (2003), a área semi-árida brasileira é a mais homogênea em termos fisiográficos, ecológicos e sociais, quando comparada com outras áreas semi-áridas da América do Sul. Seu bioma por excelência é a Caatinga, mas, em sua extensa área, são observados também biomas diferentes, como o Cerrado. Aziz Ab'Sáber divide a região Semi-Árida em 4 faixas:

- Faixas semi-áridas acentuadas ou subdesérticas (sertão bravo)
- Faixas semi-áridas rústicas, ou típicas (altos sertões)
- Faixas semi-áridas moderadas (caatingas agrestadas)
- Sub-áreas de transição ou faixas sub úmidas (agrestes)

Mas, mais do que números, clima e vegetação, o Semi-Árido é uma região que possui uma grande riqueza cultural, religiosa e social (MALVEZZI, 2007). Seu povo, o povo do sertão, possui uma identificação bastante grande com seu meio, e desenvolve ao longo dos tempos um grande conhecimento sobre a região.

O Semi-Árido brasileiro é um dos mais chuvosos e com maior disponibilidade de água do mundo. Entretanto, além das chuvas e fontes serem mal distribuídas, a escassez de água é causada por aspectos sociais, ou seja, pelas diferentes relações que grupos sociais estabelecem para a apropriação de mananciais (GALIZONI, 2005, p. 13). Possui assim, um histórico de desenvolvimento bastante controverso, ligado à concentração do acesso à água e à terra.

O processo histórico de desenvolvimento da porção Semi-Árida do nordeste brasileiro é marcado por uma ação estatal conhecida por três características principais: 1) o apelo às tecnologias hídras como solução à falta de água, centrada, principalmente, na construção de açudes, conjugado com ações emergenciais de cunho assistencialistas, como a distribuição de alimentos; 2) o autoritarismo estatal, com a definição pelos órgãos públicos das alternativas a empreender e, inclusive, nos casos de projetos voltados à produção agrícola do quê e quanto produzir; e 3) a apropriação privada dos investimentos públicos por uma oligarquia algodoeiro-pecuária, gerando enriquecimento às custas dos recursos estatais e poder político pelo controle do acesso à água e à terra.⁷

Segundo Silva (2006), apesar do primeiro relato sobre a seca ter ocorrido ainda no século XVI, com a fuga de índios para o litoral, em razão da escassez de água, o problema da seca só passou a figurar com maior destaque nos relatos históricos, a partir do século XVIII, depois da colonização da região semi-árida nordestina, que levou a um aumento populacional e da atividade pecuária. Até então, as características dos moradores locais, em sua maioria índios, e as características das explorações, realizadas em menor escala e, levando em consideração a adaptação às condições ambientais, não davam ênfase às secas.

Conforme destaca esse autor, durante o período colonial as intervenções governamentais em relação às secas limitavam-se ao envio de alimentos aos flagelados e à repressão às desordens e saques que ocorriam em situações de calamidade. A constituição de vilas, também era uma estratégia adotada, como forma de reunir e disciplinar os retirantes das secas, considerados vagabundos. Em grande parte dos casos, esses retirantes eram escravos e moradores abandonados pelos fazendeiros.

As políticas contra a seca do primeiro reinado mantêm inicialmente essas mesmas características, e só no ano de 1833 é que se tem registro da autorização de liberação de recursos para a construção de poços pelo Ministro do Império.

Do aspecto econômico, a partir do século XVIII toma impulso a atividade de produção de algodão na região semi-árida nordestina. Até então, a atividade canavieira e de mineração, e a produção de gado e charque delas dependentes haviam dominado a economia nordestina. A atividade algodoeira se expande, e no século XX o Nordeste se converte num grande algodão, sendo o principal produtor e exportador do produto no Brasil. Silva lembra que, mesmo levando em consideração que a atividade algodoeira permitia a inserção de pequenos produtores, esses eram frequentemente prejudicados pelo capital comercial, principalmente a partir da compra da produção por intermediários, geralmente, grandes fazendeiros. Essa compra às vezes ocorria ainda antes da colheita, sendo chamada compra “na folha”.

Durante a primeira Guerra Mundial a indústria têxtil que vinha se desenvolvendo no nordeste se transfere à região sudeste, com o estado de São Paulo passando a responder por metade da produção nacional. A exploração pelo capital comercial faz com que mesmo fornecendo algodão para o mercado interno, os produtores do Semi-Árido operassem uma transferência de renda para outras regiões. Nesse processo, a estrutura fundiária e social do nordeste permanece inalterada. (SILVA, 2006)

Por isso, o autor alega que a seca representava apenas uma das fragilidades do chamado “complexo econômico sertanejo”, termo cunhado por Celso Furtado. Além dela, desde há bastante tempo, havia outras dificuldades, como os problemas de transporte para as lavouras, a falta de mão de obra para os trabalhos e a ocorrência de lutas constantes entre fazendeiros pelas concessões de sesmarias, com disputas violentas entre famílias.

⁷ Esse processo histórico de intervenção governamental será abordado aqui de forma resumida, com base na síntese feita por Silva (2006), que em seu trabalho realizou uma grande revisão sobre as intervenções governamentais e as elaborações de intelectuais sobre o Semi-Árido nordestino e as ações de combate/convivência com a seca.

Mas, segundo Silva (2006:43-44), as oligarquias agrárias sertanejas optaram por atribuir à seca toda a culpa pelo atraso econômico regional, e ainda conseguiram tirar proveito disso, beneficiando-se dos auxílios governamentais: para os coronéis interessava mais os prejuízos com a perda dos rebanhos do que a situação dos trabalhadores sertanejos.

Um dos marcos das políticas de combate à seca no país ocorre com a criação por parte do governo Imperial, em 1856, de uma comissão científica multidisciplinar para estudar o nordeste seco e propor soluções. Conforme conta Silva, os trabalhos de estudiosos naturalistas e engenheiros engajados nessa comissão foram de grande contribuição para a formação de uma predisposição à intervenção com obras que pudessem solucionar o problema das secas. Mas, apesar do apontamento de várias alternativas de intervenção, no final do século XIX somente 4 delas tinham tomado destaque: a solução hidráulica (açudagem e irrigação), o reflorestamento, a cultura científica do solo e a abertura de estradas.

O enfoque hídrico prevalece entre todos os outros, e atendia aos interesses da economia pecuária. Os açudes eram defendidos também como forma de estabilização da população e de possibilitar o aproveitamento de terras propícias a todos os tipos de culturas agrícolas. Mas, grande parte deles servia apenas para a dessedentação dos rebanhos nas secas. Um grande número foi construído em propriedades particulares, aproveitando os subsídios (prêmios) distribuídos pelo governo para essa ação. Silva (2006, p. 46) cita Francisco de Oliveira, para reforçar o fato de que, por meio dos açudes, a oligarquia algodoeiro-pecuária fortaleceu sua base econômica e seu domínio político, pelo controle do acesso à água e terras para plantios de subsistência.

Segundo o autor, somente no início do século XX a ação estatal deixa de ser assistencialista e imediatista. Isso ocorre em razão da expansão dos meios de comunicação, da literatura, e também do discurso dos políticos locais, que contribuem para a formação de uma opinião pública em favor do enfrentamento da seca como um problema nacional; além disso, a ascensão política das oligarquias algodoeiro-pecuárias aumenta a defesa dos interesses da estrutura econômica regional, com o discurso da seca como causa da miséria e do atraso nordestino; estudos sobre a realidade do Semi-Árido que justificavam as obras de engenharia como capazes de modificar as condições naturais e ser mais eficazes que as políticas emergenciais também reforçam essa mudança de orientação das políticas em relação à seca (SILVA, 2006, p. 46-47).

A institucionalização do combate à seca se dá com a criação da Inspetoria de Obras contra a Seca (IOCS), órgão que tinha uma orientação fortemente técnica. Seu plano de ação incluía uma síntese das propostas defendidas para o combate à seca, como a construção de açudes públicos e particulares, canais de irrigação e barragens, a perfuração de poços; construção de estradas de rodagem e ferrovias, reflorestamento e piscicultura (SILVA, 1996, 48). Mas o que marcou a ação do órgão em seu início foi a realização de estudos das condições meteorológicas, geológicas, topográficas e hidrológicas do Semi-Árido, coordenados por especialistas americanos e europeus. Esses estudos serviram de subsídio para as primeiras obras hidráulicas. Mas pouco se avançou sobre o conhecimento da estrutura econômica e social da região.

Essa opção pela técnica, ou pela engenharia no combate às secas não levou ao êxito no emprego de recursos públicos em favor da população sertaneja. Após 10 anos o IOC se transforma em IFOCS (Inspetoria Federal de Obras Contra a Seca) e, em 1945, se transforma em DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra a Seca). Nesse período, busca o aproveitamento dos açudes para produção de alimentos, mas encontra dificuldades frente aos pecuaristas, que não aceitavam tal atividade nos açudes em suas terras. Dessa forma, o autor afirma, baseado novamente em Francisco de Oliveira, que as instituições voltadas ao combate à seca criadas no século XX foram capturadas pelas elites dominantes locais, caracterizando o Estado oligárquico.

As barragens construídas serviam prioritariamente para o abastecimento do gado, e só marginalmente para o cultivo de subsistência. Também as ações emergenciais serviam à elite algodoeiro-pecuária, como as frentes de serviços que funcionavam como uma acumulação primitiva, aproveitando a mão de obra dos flagelados nas grandes fazendas. Além do enriquecimento serviam para fortalecer o poder político, pois nelas trabalhavam os eleitores reais dos coronéis, além dos trabalhadores/eleitores fantasmas.

Esse quadro leva à afirmação por Josué de Castro de que nenhuma outra ação governamental foi tão desvirtuada, quanto aquelas desenvolvidas pelo DNOCS e seus antecessores, canalizando quase todos os recursos que deveriam auxiliar a população nordestina a se alimentar, educar e sobreviver, para o bolso dos senhores de terra e seus apaniguados (SILVA, 1996, p. 54).

Até mesmo o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), criado na década de 1950 para fornecer uma linha de crédito voltada para o crescimento econômico regional, com o objetivo de incentivar novos empreendimentos industriais e agropecuários, como alternativa às formas tradicionais de exploração econômica e ao atraso na industrialização, teria sido capturado pelas oligarquias sertanejas cearenses, tendo sua área de atuação restrita ao polígono das secas.

Com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, visando a articular a ação dos demais órgãos governamentais na região, se propõe uma ação diferenciada, voltada para a industrialização e para a modernização da agricultura, com melhoria nas condições sócioeconômicas. Mas, sob o regime militar é privilegiada uma modernização conservadora, com diversos empreendimentos que usam a tecnologia para aumentar a produção, porém sem preocupação com os aspectos da distribuição da renda. Os programas implantados possuem uma orientação autoritária, definindo o que, como e quanto produzir, e beneficiando em sua maioria os grandes empreendimentos.

Ações como o Programa de Integração Nacional (PIN) de 1971, que visava a implantar 130 mil ha irrigados aproveitando os açudes já construídos pelo DNOCS e o potencial hídrico do rio São Francisco; o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste (Programa Sertanejo), de 1976; e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), de 1974, entre outros, apresentariam características comuns, entre elas:

- a busca pela viabilização de novas formas de acumulação de capital, sem alterar as estruturas sócioeconômicas e políticas regionais por meio da modernização conservadora das grandes propriedades.
- a utilização de novos instrumentos de intervenção, como o crédito, a assistência técnica, obras de infraestrutura, aumentando seu caráter autoritário e centralizador, sem abandonar as ações assistencialistas nos períodos das secas.
- a capacidade dos grandes proprietários rurais de tirar proveito das ações governamentais que a princípio eram dirigidas aos pequenos produtores. (BURSZTYN apud SILVA, 2006, p. 64)

O Projeto Sertanejo visava a fortalecer as atividades de trabalhadores rurais (parceiros, meeiros e assalariados) e de proprietários de até 500 ha, com crédito, estrutura hídrica, assistência técnica. Visava ainda a estimular lavouras irrigadas. No aspecto do crédito, foi apropriado em sua maioria por grandes produtores, em razão dos critérios exigidos, beneficiando apenas 2,2% dos pequenos proprietários, e dando ainda um novo incentivo à bovinização.

O Polonordeste, criado sob a responsabilidade da SUDENE foi elaborado a partir de sugestões do Banco Mundial. Buscava o atendimento às necessidades básicas das famílias de pequenos produtores rurais, a modernização da infraestrutura e dos serviços agrícolas, o apoio ao produtor via crédito e o apoio para comercialização e incentivo ao associativismo. Tinha

como prioridade o desenvolvimento da agroindústria da região, mas também realizou investimentos nas áreas urbanas, apoiando pequenos negócios e pequenas empresas.

Segundo Silva (2006, p. 66), esse programa representou um avanço aos programas anteriores, por articular infraestrutura (estradas, eletrificação) com o incremento nas atividades econômicas rurais e urbanas. Buscava identificar e apoiar pólos de desenvolvimento na região (que eram regiões prioritárias), a partir de vantagens locais, principalmente ligadas aos recursos naturais. Assim como nos outros projetos seus resultados ficaram aquém do esperado, com um baixo desempenho agrícola dos projetos e grande dependência em relação aos órgãos e apoios governamentais. Os projetos beneficiaram em última instância os grandes produtores e as elites dirigentes locais e também foi marcado pelo autoritarismo técnico e burocrático na escolha dos pólos.

Programas posteriores, como o PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural) buscaram responder as críticas feitas ao Polonordeste, com maior participação de organizações da sociedade civil e dos governos estaduais. A proposta do Banco Mundial era investir em melhorias de infraestrutura nas comunidades rurais pobres e no fortalecimento da pequena produção. Mas, avaliações desse programa apontam para a fragmentação e desarticulação das ações governamentais, permeabilidade às práticas patrimonialistas, e baixos resultados alcançados. (SILVA, 2006, p. 67)

O autor ressalta assim, que no período em que o Nordeste passou por uma intervenção visando à modernização, os indicadores sociais pouco se alteraram. De acordo com Censos do IBGE, entre 1970 e 1985 a estrutura fundiária, por exemplo, permaneceu praticamente intocada, com os pequenos estabelecimentos de até 100 ha diminuindo sua participação no total das áreas de 30 para 28% e os grandes estabelecimentos com mais de 1000 ha aumentando suas áreas de 27 para 32% das terras disponíveis. Ilhas de prosperidade convivem lado a lado com áreas econômicas tradicionais e estagnadas. O autor cita Araújo, para afirmar que tratam-se de espaços resistentes à mudança onde “as velhas estruturas socioeconômicas e políticas têm na base fundiária e no controle do acesso à água seus principais pilares de sustentação e de dominação (política e econômica)” (SILVA, 2006, p. 78)

Assim, o desenvolvimento no Nordeste priorizou o crescimento econômico e a integração econômica regional. Nesse contexto, os investimentos realizados priorizaram as empresas agroindustriais e grandes fazendas. Esse tipo de ação teve resultados em termos de geração de dinâmica econômica, mas não resolveu os problemas dos efeitos das secas sobre as populações do Semi-Árido. Investimentos não beneficiaram grande parte da população que continuaram sendo alvo apenas de ajudas emergenciais. Esse sistema aprofundou ainda a dominação política por meio do controle da terra e da água.

1.2.1 O trabalho de publicização da convivência com o semi-árido realizado pelas organizações da sociedade civil

Paralelo a essa atuação autoritária que levou a um desenvolvimento conservador do Semi-Árido, marcado por uma forte exclusão de grande parte da população rural, foram sendo desenvolvidas diversas experiências buscando novas formas de atuação na realidade semi-árida. Essas experiências, em sua maioria, foram sendo desenvolvidas com o apoio de organizações que passaram a experimentar e difundir tecnologias apropriadas à agricultura da região e a fomentar discussões sobre a participação da população rural excluída nos processos de desenvolvimento, e sobre a necessidade de reconhecimento de seus direitos, e da maior democratização do seu acesso às políticas públicas.

Segundo Sabourin (2005, p. 296), a maioria das organizações de agricultores e de trabalhadores rurais que se desenvolvem no Sertão Nordestino tem suas raízes no movimento sindical camponês (Ligas Camponesas do fim dos anos 50, sindicatos de trabalhadores rurais

dos anos 70) ou nas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica (CEBs, nos anos 60–80). Para esse autor, a democratização dos anos 1980–90 favoreceu bastante a autonomia dessas organizações em relação aos partidos, à Igreja e aos políticos locais.

Tal movimento se fortalece apoiado na bandeira da “agricultura alternativa” e da agroecologia e na década de 1990 se expande, com base na efervescência dos temas ligados ao meio ambiente, com uma grande riqueza de experiências e proposições. Cresce, nesse contexto, a idéia de que mais do que o combate à seca é necessária uma ação voltada à convivência com o ambiente semi-árido. Essa visão, é estimulada não só pelas organizações da sociedade civil, mas também por instituições de pesquisa como a Embrapa, e abriga uma orientação bastante diferenciada.

Silva lembra que a necessidade de convivência com a seca já era sugerida por autores como Guimarães Duque há cerca de 40 anos: “Outrora o conceito de seca era aquele de modificar o ambiente para o homem nele viver melhor. A ecologia está nos mostrando que nós devemos preparar a população para viver com a semiaridez, tirar dela as vantagens” (DUQUE apud SILVA, 2006, p. 228)

Também cita a publicação de um documento em 1982 pela Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA) e Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), intitulado “Convivência do Homem com a Seca”, que tinha como eixo central a construção de infraestruturas de captação e armazenamento de água, de pequeno porte, nas propriedades de pequenos agricultores, para o uso de acordo com cada situação particular.

Defende então que não se trata apenas de estimular novas técnicas e atividades produtivas:

“A convivência é uma proposta cultural que visa contextualizar saberes e práticas (tecnológicas, econômicas e políticas) apropriados à semi-aridez, reconhecendo a heterogeneidade de suas manifestações sub-regionais, considerando também as compreensões imaginárias da população local sobre esse espaço, suas problemáticas e alternativas de solução, que foram sendo construídas e desconstruídas ao longo da história de sua ocupação” (SILVA, 2006, p. 226).

Em primeiro lugar, a convivência com o semi-árido muda o foco da intervenção daquele voltado à dominação do ambiente natural e sua modificação - explícito na visão do combate à seca por meio de obras hídricas que mudariam as condições climáticas do semi-árido -, para uma intervenção baseada no conhecimento e respeito às condições ambientais da região. A conclusão era a seguinte: diferente do que a intervenção pública no Brasil quis fazer acreditar, nem todas as características regionais do país podem ser homogeneizadas. No caso do Semi-Árido, existem especificidades que não podem ser modificadas e portanto torna-se necessário construir alternativas para conviver com elas.

Em segundo lugar, ela traz uma mudança fundamental em relação ao sujeito da ação. Se nas grandes obras de combate à seca o ator central era o Estado, por meio de suas agências, ou a iniciativa privada por meio dos grandes empreendimentos com investimentos vultosos, nessa nova proposta o sujeito da convivência com o semi-árido deixa de ser o aparato governamental, e passa a ser os moradores daquela região. Quando se fala especificamente do meio rural, esses moradores são constituídos por uma agricultura familiar que já há muitos anos vinha desenvolvendo esse exercício de convivência, e que possui diversas experiências a compartilhar com as instâncias governamentais. Além disso, a concepção da convivência com o semi-árido incorpora a idéia da participação popular com instrumento contra a apropriação das políticas públicas pelas elites.

Cabe ressaltar, que a evocação da necessidade de convivência com o semi-árido por órgãos estatais como a Embrapa trouxe inicialmente um estranhamento a determinados atores

dos chamados movimentos populares, tendo em vista que o processo de convivência já era desenvolvido há bastante tempo pelas comunidades rurais. Dessa forma, a valorização do termo, em certo sentido, estabeleceu uma mudança principalmente para os atores estatais. A atuação dessas organizações da sociedade civil foi de essencial importância para que essa orientação de convivência tivesse um caráter mais dialógico e participativo, combatendo a idéia conservadora de que seriam apenas os órgãos de pesquisa e extensão quem ensinariam à agricultura familiar do Semi-Árido como conviver com seu ambiente.

As diversas experiências desenvolvidas eram sistematizadas e estimuladas por um grande número de organizações, institucionalizadas principalmente na forma de organizações não-governamentais, mas que, geralmente, atuavam em estreita consonância com outras iniciativas organizativas, como os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, as Associações Comunitárias, iniciativas ligadas às igrejas católicas e evangélicas, entre outras.

Silva (2006, p. 229-247) indica em sua tese um grande número dessas experiências, que ele considera mais aptas a responder às diversas demandas de água por parte da população rural do Semi-Árido, tanto para consumo humano/familiar, como para produção. Entre elas estão, além das cisternas de placa para captação de água da chuva, outras, como: cisternas de placas calçadão, bomba d'água manual, barragem subterrânea, barragens sucessivas, barreiro trincheira, barreiro de Salvação, uso da água de poço amazonas em pequenas irrigações, tanques de pedra. Indica também o desenvolvimento de sistemas sustentáveis visando à melhor produção e conservação ambiental, principalmente de solos, água e biodiversidade.

Um pequeno resumo dessas tecnologias foi elaborado por Silva (2006) principalmente a partir da literatura produzida por essas organizações anteriormente citadas e pela Embrapa.

Do aspecto produtivo, figuram alternativas como as agroflorestas ou roçados florestais, combinação de sistemas produtivos, plantio em curva de nível, barramento de pedra para reduzir perda de solo em períodos chuvosos, captação da água da chuva *in situ*, utilização de cobertura morta nos plantios, compostagem orgânica para adubação, uso de defensivos naturais, cultivo de lavouras xerófilas (algodão, mamona, cajucultura, beneficiamento do umbu, palma agroecológica).

Cita ainda iniciativas coletivas, como os fundos de pasto, os bancos e casas de semente comunitárias, as feiras da agricultura familiar e agroecologia, as redes e cooperativas de beneficiamento e cooperação, fundos rotativos solidários. Esses, são tidos por Sabourin (2005, p. 299) como “dispositivos coletivos de gestão de recursos comuns”, que funcionam essencialmente na base de prestações gratuitas nascidas dos sistemas de ajuda mútua, fundadas em regras de reciprocidade e redistribuição de origem camponesa.

Destaca também iniciativas ligadas ao aspecto da segurança alimentar, como as hortas orgânicas, quintais produtivos, as mandalas e o “Programa Alimento por Trabalho”; e iniciativas voltadas à educação para a convivência com o semi-árido, onde se inserem diversos projetos, e também as Escolas Famílias Agrícola. Entre os projetos de formação cita o trabalho com os agricultores experimentadores e as capacitações para o desenvolvimento local sustentável.

Muitas dessas alternativas foram experimentadas e aperfeiçoadas por organizações sociais em conjunto com as populações rurais. Grande parte dessas organizações irá se juntar, no final da década de 1990 para formar a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), como o Centro Sabiá, Patac (Programa de Aplicação de Tecnologias Apropriadas às Comunidades), Diaconia, Caatinga, Irpaa (Instituto Regional da Pequena Agricultura Apropriada), Cáritas Brasileira, MOC (Movimento de Organização Comunitária), Chapada (Centro de habilitação e Apoio ao Pequeno Agricultor do Araripe).

Cabe ressaltar aqui que, além das diversas experiências citadas por Silva, que se restringem ao nordeste brasileiro, várias experiências vêm sendo desenvolvidas também pelas

organizações do Semi-Árido mineiro, como o Centro de Agricultura de Alternativa Vicente Nica (CAV), o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA), e algumas Cáritas Diocesanas e Sindicatos de Trabalhadores Rurais, abrangendo, basicamente, as mesmas temáticas, mas com ações diferenciadas, em razão das particularidades do Semi-Árido mineiro e sua organização social. Entretanto, nesse momento, as iniciativas desenvolvidas pelas organizações mineiras ainda não se articulavam com o movimento de convivência com o semi-árido que se formava no nordeste do Brasil.

Esse movimento contribuiu assim para a construção do que Costa (1997) denominou de espaços públicos primários⁸, ou seja, espaços onde grupos organizados empreendem discussões sobre temas considerados importantes para o seu dia-a-dia e onde possuem a oportunidade de trocar informações e construir diálogos com base em uma pauta mais estruturada. As discussões empreendidas nesses grupos organizados são ainda disseminadas por redes de comunicação interpessoais, permitindo que determinados temas passem gradualmente de uma percepção individual, privada, para uma concepção mais abrangente, construída sob uma perspectiva pública.

Além desses espaços públicos primários, as organizações envolvidas com esse movimento de legitimação de uma nova orientação em relação às políticas públicas voltadas ao Semi-Árido foram se articulando, e com base em diversas ações contribuindo também para que as experiências desenvolvidas no âmbito local, no que Habermas chamou de “mundo da vida”, pudessem ser canalizadas para uma esfera pública, definida por Avritzer e Costa (2004, p. 705-706), como “uma esfera para a interação legal de grupos, associações e movimentos...” com “a possibilidade de uma “relação argumentativa crítica” com a organização política, no lugar da participação direta”. Nessa linha, grupos organizados contribuiriam para a construção de uma esfera pública por meio de seus atos públicos, instrumentos de divulgação, relações públicas, entre outros (COSTA, 1997).

Alguns elementos ilustrativos desse trabalho de construção de um debate público podem ser percebidos nas ações empreendidas por diversas organizações da sociedade civil do Semi-Árido, como sindicatos, associações, igrejas, ONGs e cooperativas. A mais emblemática delas foi o ato público realizado em Recife em 1993, com a ocupação da sede da SUDENE, como conseqüência da seca de 1992/1993. Capitaneado pela Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o movimento reivindicava providências em relação à seca e políticas públicas permanentes que garantissem um novo modelo de desenvolvimento, mais inclusivo, sustentável, e que permitisse alcançar a segurança alimentar e hídrica. Essa mobilização foi também o gérmen para a constituição de diversos espaços coletivos de discussão pelas organizações da sociedade civil do Semi-Árido, como o Fórum Seca em Pernambuco; a Articulação no Semi-Árido Paraibano; o Fórum pela Vida no Semi-Árido no Ceará e no Piauí; o Forcampo, no Rio Grande do Norte e outras redes (LOPES, 2007).

Outro espaço público fomentado pela sociedade civil do Nordeste brasileiro foi o Fórum Nordeste, com a participação de mais de 300 organizações do Semi-Árido. Esse fórum chega a apresentar uma proposta aos governos, intitulada “Ações permanentes para o desenvolvimento do nordeste semi-árido”, que leva à proposição, por parte do governo federal, do Projeto Áridas, que apresentava uma preocupação ambiental e com a qualidade de vida no Semi-Árido.

O tema da convivência com o semi-árido também é inserido na Agenda 21 brasileira, elaborada entre 1997 e 2001, onde se propõe capacitar o homem do campo para a convivência com a seca, e incentivar o uso de tecnologias já comprovadas por organizações governamentais e da sociedade civil. (SILVA, 2006, p. 80-81)

⁸ Além dos espaços públicos primários Costa (1997, p. 04) cita ainda como espaços públicos o espaço vinculado à mídia, a esfera pública parlamentar e estatal, e a esfera pública associada aos grupos organizados.

1.3 A Criação da ASA e as Cisternas como Projeto

Foi por meio desse movimento de discussão e publicização de alternativas sustentáveis e de um projeto de convivência com o semi-árido, que diversas organizações não governamentais adquiriram destaque e passaram a ser percebidas como iniciativas legítimas de mobilização pela convivência com o semi-árido. É também durante esse processo que as cisternas de placa vão ganhando destaque como uma alternativa interessante e eficaz de melhoria de vida do povo sertanejo.

Mas, segundo argumentou um dos entrevistados durante a pesquisa, apesar das grandes contribuições desse processo, as diversas organizações e iniciativas que dele fizeram parte nunca chegaram a convergir para um esforço nacional. Isso não ocorreria pela falta de temáticas nacionais, mas pela falta de meios e de articulação para isso. A ação das organizações da sociedade civil tinha também caráter sazonal, com uma grande confluência de interesses e uma ação conjunta na época das secas, mas com uma dispersão ao final dela. As tentativas de mobilização por temas, com a criação de redes temáticas como a “Rede Água”, “Rede Abelha” e a “Rede Agroecologia” apesar de avançarem, não eram suficientes para manter um processo mais sólido de articulação.

O caráter de canalização de demandas para a esfera pública, realizado pelas organizações da sociedade civil do Semi-Árido, vai ser ressaltado também por ocasião da realização da III Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação das Nações Unidas (COP 3). Essa convenção, ocorrida entre 15 e 26 de novembro de 1999, em Recife-PE, acontecia sob o contexto de uma grande seca. Dessa forma, como era de costume, paralelo à COP 3, diversas organizações da sociedade civil realizam um Fórum, que é aproveitado para refletir sobre a realidade do Semi-Árido nacional. O objetivo era estabelecer um espaço, além daquele constituído pelos governos estrangeiros e nacional, onde as organizações da sociedade civil ligadas ao Semi-Árido pudessem discutir efetivamente e construir propostas para lidar com a desertificação no Brasil, com ênfase na região Semi-Árida.

Participam desse espaço diversos segmentos sociais, entre eles, as Igrejas Católicas e Evangélicas, ONGs de desenvolvimento e ambientalistas, o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, movimentos sociais rurais e urbanos, Agências de Cooperação Nacionais e Internacionais, Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), Oxfam e DED (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social). (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2003)

Além de se traduzir em um espaço de interação e discussão argumentativa, durante esse Fórum avançam as discussões sobre a necessidade de uma articulação mais permanente das organizações da sociedade civil do Semi-Árido brasileiro. Cria-se então a “Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA)”, congregando diversas organizações da sociedade civil ali presentes. Como fruto dos debates empreendidos é publicada a Declaração do Semi-Árido, aproveitando o momento de debate e a atenção pública voltada à COP 3, e o contexto da seca que permanecia, para dar maior destaque ao projeto de convivência com o semi-árido. A Declaração do Semi-Árido (ANEXO A) clamava por uma política adequada àquela região e em linhas gerais trazia propostas voltadas à:

1. conviver com a seca;
2. orientar os investimentos no sentido da sustentabilidade;
3. fortalecer a sociedade civil;
4. incluir mulheres e jovens no processo de desenvolvimento;
5. preservar, reabilitar e manejar recursos naturais;
6. buscar meios de financiamento para o programa de convivência com o semi-árido.

Nessa declaração, a construção de cisternas de placa para o armazenamento de água da chuva para consumo humano surgia como uma das propostas de convivência com a seca.

Propunha-se a universalização do acesso à água para beber e cozinhar como demonstração de que tecnologias simples e baratas podiam ser elementos centrais de uma política de convivência com a seca. O valor estimado para essa universalização era comparado com o investimento previsto pelo governo com ações de “combate ao efeito das secas” entre junho de 1998 e dezembro de 1999. A conclusão era de que seria necessário um quarto dos dois bilhões de reais a serem gastos, para universalizar o acesso à água a 6 milhões de pessoas que vivem no Semi-Árido brasileiro. (ASA, 1999)

Percebe-se então um processo construído a longo prazo, onde as organizações ligadas ao desenvolvimento sustentável no Semi-Árido promovem uma publicização da convivência com o semi-árido, fazendo com que esse tema passe da esfera particular para a esfera pública. Esse caráter é confirmado quando percebe-se que não é a vontade individual que constitui a fonte da legitimidade política do projeto de convivência com o semi-árido, mas sim uma ação comunicativa que vai levar à formação da opinião e de uma vontade coletiva.

Nos termos de Habermas, é esse processo comunicativo, operado dentro da esfera pública, pelas organizações da sociedade civil que estabelece a mediação entre o mundo da vida e o sistema político, permitindo que os impulsos provindos da articulação social cheguem até as instâncias de tomada de decisão instituídas pela ordem democrática (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 709). E, no caso da convivência com o semi-árido, a legitimidade desse projeto residia exatamente no fato de que ele era defendido pelas organizações da sociedade civil, mas possuía para isso um ancoramento social.

Além disso, o histórico de atuação dessas organizações, várias delas com mais de 10 anos de trabalhos e vasta experiência no desenvolvimento de projetos e na proposição de alternativas sustentáveis para o Semi-Árido, contribuiu ainda mais para reforçar a legitimidade da proposta. Não tratava-se certamente de uma aventura, como hoje tem sido comum dizer sobre as ações de diversas organizações da sociedade civil, às quais se atribui um desejo de se aproveitar de setores excluídos para angariar recursos públicos (ou privados).⁹

Entretanto, uma vez compreendido esse processo de publicização do tema da convivência com o semi-árido realizado pelas organizações que se congregam na ASA, um questionamento torna-se presente: por que no âmbito de um projeto tão amplo de convivência com o semi-árido as organizações engajadas na ASA, que possuíam uma vasta experiência de trabalho com os temas ligados ao desenvolvimento sustentável, à agroecologia e ao meio ambiente definiram por empreender um programa apoiado centralmente na tecnologia de construção de cisternas para captação de água da chuva?

Segundo Malvezzi (2007), a experiência de construção em maior escala de cisternas de placa iniciou-se no norte da Bahia, no início da década de 1990, no município de Campo Alegre de Lourdes. Lá, organizações sindicais e agentes pastorais buscavam uma alternativa para antecipar a falta de água nas comunidades da região no período da seca, visando a evitar a recorrência aos caminhões pipa. Após a visita a uma experiência desenvolvida pela ONG Caatinga, no município de Ouricuri, em Pernambuco, resolveram implementar um lote de 50 cisternas, para testar a eficácia do método. Contaram para isso com o apoio de uma agência solidária britânica, a Oxfam.

Os efeitos da demonstração para o fornecimento de água de qualidade para beber, na diminuição do trabalho para a busca de água, principalmente feminino, e no aumento da auto-estima dos beneficiários levaram à expansão da experiência para outras paróquias. No ano de 1997, a Diocese de Juazeiro, em parceria com o Sindicato de Trabalhadores Rurais, encampa

⁹ Cabe lembrar que a sociedade civil abarca uma variedade de organizações, que possuem históricos, perfis e formas de atuação diferenciadas.

um projeto diocesano, cuja mobilização envolve várias ONGs, STRs e paróquias e arrecada cerca de R\$ 600.000,00, para a implantação do programa “Adote uma cisterna: até 2004, nenhuma família sem água”.

Declaração de um Coordenador da ASA pelo estado de Pernambuco, em matéria divulgada pela própria articulação, traz alguns elementos sobre o processo de construção de cisternas empreendida antes da constituição da articulação e da importância atribuída a ele: “...a gente tinha a clareza de que a água de beber e cozinhar era uma questão central. Então, qual era a experiência que a gente tinha acumulado individualmente, cada organização? Era a cisterna” (LOPES, 2007, p. 02).

Durante a COP 3, os representantes da sociedade civil realizaram uma demonstração do sistema de captação de água da chuva pelas cisternas de placa. Segundo depoimento de entrevistados nessa pesquisa, o ministro do Meio Ambiente, que visitou o fórum paralelo, teria se interessado pelas cisternas e se disposto então a apoiar um projeto de construção.

Como pôde ser apreendido anteriormente, a construção de cisternas já vinha ganhando destaque no Semi-Árido como alternativa interessante para a melhoria da qualidade de vida da população rural nordestina. Inclusive nas zonas semi-áridas de Minas Gerais, organizações como a Cáritas já vinham fomentando a construção de algumas cisternas de forma experimental. As cisternas surgem então como um elemento de destaque na política de convivência com o semi-árido proposta pela ASA.

O mesmo coordenador da ASA citado anteriormente, ao falar sobre a construção do P1MC afirma: “... a gente precisava, além da Declaração do Semi-Árido, apresentar uma saída mais concreta, algo que tocasse fundo na necessidade da população da região. Então, surgiu a idéia de fazermos um milhão de cisternas no Semi-Árido” (LOPES, 2007, p. 02).

Um dos grandes méritos da tecnologia de armazenamento de água via cisternas de placa para coleta de água da chuva era seu baixo custo, fácil replicação e seu potencial para amenização da falta de água no Semi-Árido de todo o país. A cisterna era proposta ainda como forma de fornecer água para o consumo humano. A idéia era dar prioridade à água para consumo e depois à água para produção. O argumento era bom, pois tocava numa necessidade primária.

Vislumbrou-se assim uma forma relativamente fácil de combater os efeitos imediatos da seca com a construção de 1 milhão de cisternas em 5 anos, que resolveriam o problema da falta de água para beber e cozinhar em todo o Semi-Árido. O número também causava impacto, carregando bom potencial de “marketing” e representava uma estimativa do número de famílias residentes na região que careciam de água.

Nos dizeres de uma entrevistada que participou diretamente desse processo inicial, sabia-se que o prazo de 5 anos era insuficiente para a construção de 1 milhão de cisternas. Mas, segundo ela, existia uma utopia em torno do programa.

Segundo outro entrevistado:

“Pensar num negócio desse era um sonho absurdo. Pra todo mundo era um sonho absurdo. Mas a mobilização que a gente conseguiu na COP3 foi um negócio tão bacana, tão intenso, então a pessoa começou a acreditar. De repente dava para fazer alguma coisa assim.” (S.S, entrevista da pesquisa, 2009).

Nesse momento, parece ter atuado o que Hirschman (1969) chamou de efeito da “mão que oculta”. Segundo esse autor, se fosse possível aos atores sociais estimarem a real dimensão dos problemas que teriam que enfrentar no futuro ou as capacidades efetivas de que dispõem, muitos projetos de desenvolvimento nunca seriam iniciados. Entretanto, em razão da impossibilidade de previsão de todas as adversidades que podem surgir, funciona o princípio da “mão que oculta”, fazendo com que projetos sejam iniciados e, perante dificuldades diversas, acabem superando barreiras e situações que poderiam considerar intransponíveis.

Mas, se as organizações que se juntam na ASA tinham no P1MC uma possibilidade concreta de ação, que traria benefícios à população, impulsionaria e daria visibilidade à articulação e às ações de convivência com o semi-árido, cabe esclarecer como se deram as negociações e quais os interesses existiam por parte do Ministério do Meio Ambiente, para que esse projeto acessasse a agenda governamental, viesse a merecer financiamento e, posteriormente, se tornasse uma política pública.

1.4 O Processo de Legitimação do P1MC como uma Política Pública

Entre os autores que tratam do conceito de políticas públicas, tem sido comum defini-lo como “o Estado em ação”. Um dos autores que dá ênfase a esse papel estatal é Yves Mény e Jean-Claude Thoenig (apud MULLER, 2003, p. 21), para os quais: “Uma política pública apresenta-se sob forma de um programa de ação governamental em um setor da sociedade ou um espaço geográfico.”

Apesar dessa definição mais geral, os mesmos autores reconhecem a dificuldade em se determinar o que é uma política pública e colocam 5 elementos para seu reconhecimento. Assim, para eles uma política pública:

- é constituída de um conjunto de medidas concretas, que formam sua “substância”;
- compreende decisões de natureza mais ou menos autoritária, sendo que de forma explícita ou latente a coerção está sempre presente;
- inscreve-se “num quadro geral de ação”, o que permite distinguir (em princípio) uma política pública de simples medidas isoladas;
- tem um público (ou vários públicos), ou seja, os indivíduos, grupos ou organizações cuja situação é afetada pela política pública; e
- define obrigatoriamente metas ou objetivos a atingir.

Os autores chamam a atenção ainda para que esse “quadro geral de ação” da política nem sempre está explícito, devendo ser construído pelo investigador.

Analisando esses critérios acima colocados, observa-se que eles poderiam se encaixar bem ao caso brasileiro, observado há 20 anos. Ou seja, antes do processo de abertura democrática ocorrido em 1988, o espaço para o envolvimento de outras iniciativas que não as governamentais nas políticas públicas era bastante limitado. O sujeito da ação era sempre o governo, por meio dos planejamentos e programas centralizados.

Mais recentemente tem sido possível observar mudanças significativas, principalmente em relação aos aspectos do autoritarismo e da coerção nas políticas públicas, com o Estado, apesar de continuar sendo o *locus* das disputas para a formatação de políticas, muitas vezes perdendo poder de imposição. Além disso, o que se observa é que na execução de várias políticas públicas, nem sempre se tem uma “ação governamental”, que se limita, em alguns casos, ao papel (significativo) de fiscalização. Percebe-se então uma inserção cada vez maior da sociedade organizada, que tem buscado cada vez mais se apropriar das políticas públicas, conseguindo resultados significativos.

Souza (2003) chama a atenção para o aspecto de que ao colocar foco no papel dos governos, essas definições acabam por deixar de lado o aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões governamentais, negligenciando ainda a possibilidade de cooperação entre governos e outras instituições e grupos sociais.

Essa autora lembra que outros segmentos, além do governamental, participam da formulação de políticas públicas, como movimentos sociais, agências multilaterais e grupos de interesse. Entretanto, afirma que “o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferência e idéias se desenvolvem”, são os governos (SOUZA, 2003, p. 13). Alega ainda que “o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos

traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real”.¹⁰

Portanto, além do reconhecimento de que as lutas por políticas públicas têm como lugar privilegiado os governos, a autora chama a atenção para a existência de conflitos em torno dessas políticas, envolvendo diversos atores sociais. Nesse sentido, as políticas públicas também podem ser vistas como o “output” da atividade política (RUA, 1998).

E sendo o resultado de uma ação política são diversas as interpretações sobre aqueles grupos que possuem o poder de influenciar na formação de políticas públicas. Para Souza, algumas vertentes entendem que o Estado, em sua ação de decisão e implementação de políticas públicas, reflete apenas as pressões de grupos de interesse (pluralista). Outras defendem a opinião de que ele opta por políticas definidas exclusivamente pelos que estão no poder (elitista), ou ainda que serve apenas aos interesses de determinadas classes sociais (estruturalistas e funcionalistas) (SOUZA, 2003).

Para essa autora, existe a necessidade de romper com essas vertentes. Observa assim que: “Sociedades e Estados complexos, no processo de definição de políticas públicas, estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas.

1.4.1 O processo de “Formação da Agenda” (*Agenda Setting*)

Um autor que traz contribuições importantes para pensar esse processo de formulação de políticas públicas é Kingdom (1984). Os apontamentos aqui colocados se baseiam nos trabalhos de Viana (1988) e Capella (2005) sobre as teorizações desse autor. Segundo Kingdom (apud VIANA, 1988), o processo de decisão sobre políticas públicas se dá em 4 momentos: 1) o da elaboração da agenda, 2) o da especificação de alternativas, 3) o da escolha de uma alternativa e 4) o da implementação da decisão.

Esse autor nos chama a atenção para a importância de entender o porquê de alguns problemas serem colocados na Agenda e outros não, e o porquê de algumas alternativas serem escolhidas, e outras não. Esse é um ponto interessante, visto que, diversas demandas nunca se transformam em política, e ainda que a ausência de política em muitos casos é uma forma de política pública¹¹.

Para o autor, existe uma Agenda Sistêmica (não governamental) e uma Agenda Governamental. Um problema sairia da agenda sistêmica e entraria na agenda governamental por meio da ocorrência de eventos dramáticos ou crises que levassem a essa ação, ou pela existência de indicadores de sua importância, ou ainda pela acumulação de informações e experiência por parte de especialistas que justificassem essa necessidade. Entretanto, por si só, esses assuntos não chegariam a ter status de Agenda Governamental. Isso aconteceria quando uma idéia se mostrasse factível tecnicamente, aceitável dentro dos valores dos especialistas, passasse pelo critério do público e formasse consenso. Esse consenso dentro da arena política seria obtido por meio da barganha. Tal fato ocorreria por meio de “Janelas Políticas” ou “Janelas do Processo Político” (mudanças nas correlações de força política).

Dessa forma, a elaboração da Agenda e a escolha de Alternativas para a elaboração de políticas públicas se daria por meio de três processos (*streams*): 1) o reconhecimento dos problemas 2) a formação de propostas e 3) discussões políticas.

¹⁰ Outras contribuições para o estudo das políticas públicas podem ser encontradas em Faria (2003), Frey (2000) e Lamounier (1994).

¹¹ Não fazer nada em relação a um problema como forma de política pública é uma ação lembrada por Souza (2003) com base no escrito de Bachrach e Baratz (1962).

Esses processos são relativamente independentes e, quando ocorresse sua confluência, um assunto acessaria a agenda. O autor usa o termo “empreendedores políticos” para qualificar pessoas (políticos, acadêmicos, burocratas, entre outros), que utilizariam seus recursos e atuariam buscando obter como resultados políticas públicas que atendam aos seus interesses.

Esse processo descrito pela teoria política encontra diversas críticas, primeiro por acreditar num suposto consenso, e depois, por subestimar a atuação das disputas de poder dentro do Estado. Também se sabe que determinados assuntos não acessam a agenda governamental em razão da sua necessidade, mas em razão da capacidade política de quem os defende.

Entretanto, ele traz elementos interessantes, pois permite pensar que, além das disputas de poder, podem haver diálogos, e alternativas podem também ser colocadas em pauta por sua adequação a determinada demanda, e não somente porque beneficiaria politicamente determinado setor ou grupo de interesse.

Nessa linha, nota-se que o P1MC reúne diversos elementos que se identificam às teorizações de Kingdom, sobre os processos de mudança na agenda governamental. Segundo Capella (2005), o autor faz uma diferenciação entre questões e problemas. Questões são situações sociais para as quais as pessoas dirigem atenção, mas que não chegam a despertar uma ação a seu respeito. Quando isso acontece, uma questão passa a ser um problema. Como existem diversas questões, sua transformação em problema depende de chamar a atenção governamental. Isso poderia ocorrer por meio de três processos:

1- pelo surgimento de crises e símbolos, ou seja, eventos de grande magnitude que concentram a atenção num determinado assunto e reforçam a percepção sobre determinado problema. Assim, é bastante significativo o fato de que o P1MC começa a ser negociado no contexto de uma grande seca no Nordeste, ocorrida nos anos de 1998/1999. Segundo Diniz, essa seca vinha sendo considerada a pior do século, a ponto de que na COP3 representantes do governo conclamavam a criação de um fundo para financiamento de ações de combate aos efeitos da desertificação (DINIZ, 2007).

2 - pela existência de indicadores que reunidos apontam para a existência de uma questão, como os custos de um programa, taxas de mortalidade, evolução no déficit público, etc, que revelam dados quantitativos capazes de mostrar que uma situação precisa de atenção. No contexto onde se discutia o P1MC os dados sobre o combate à seca eram alarmantes. Na seca de 1992/1993 foram alistadas para as frentes de emergência do governo federal cerca de 2,1 milhões de pessoas. Na de 1998/1999, que estava ocorrendo, estavam sendo distribuídas 3 milhões de cestas básicas por mês (SILVA, 2006). Trabalhos realizados por instituições como a Embrapa mostravam que, na época da seca, uma família com cinco pessoas despendia uma média mensal de três dias-homem para obter água; outras cinco semanas por ano de trabalho eram perdidas em decorrência de diarreias contraídas pelo consumo de águas contaminadas. O Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef alertava, a partir de dados do Ministério da Saúde, para o fato de que, a cada quatro crianças que morriam na região, uma era vítima de diarreia, causada entre outros motivos pelo consumo de água má qualidade (ASA, 2001).

3- pelo retorno (*feedback*) de programas em desenvolvimento no governo, como monitoramento de gastos, cumprimento de metas, reclamações de servidores ou cidadãos. No caso do P1MC, as políticas contra a seca implementadas até então não traziam resultados positivos. A própria Declaração do Semi-Árido trazia dados sobre esses programas: gastariam dois bilhões de reais em ações emergenciais em um ano e meio, com pouca ou nenhuma perspectiva de resolução definitiva dos problemas. Comunidades passavam sede à beira de grandes açudes, mostrando severas limitações dos programas de combate à seca.

Mas, mesmo que indicadores, crises e o retorno dos programas indiquem a existência de um tema a ser dada atenção, isso não significa que ele irá se transformar em um problema.

Conforme enfatiza Capella (2005), problemas são construções sociais, envolvendo interpretação. Assim:

“Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting* (CAPELLA, 2005, p. 04)”

A ASA desempenha esse papel de construir um problema quando chama a atenção para a necessidade de convivência com o semi-árido e capitaliza o interesse governamental quanto à água da chuva, realizando inclusive uma demonstração da cisterna de placa durante a COP3.

Um segundo fluxo que contribuiria para a entrada de um tema na agenda pública é o da elaboração de soluções ou alternativas. Existiriam, segundo Kingdom (apud CAPELLA, 2005), um conjunto de idéias de alternativas e soluções para um problema. E esse conjunto de idéias não estaria necessariamente relacionado com o primeiro fluxo da definição dos problemas. Em muitos casos se criariam soluções para depois procurar os problemas para os quais irão apresentar essas soluções. Nessa teoria, existiria um grande número de soluções que ao longo dos tempos seriam melhoradas, combinadas, descartadas, e outras prevaleceriam. Nesse caldo, as idéias viáveis do ponto de vista técnico e com custos toleráveis, geralmente se sobressairiam, assim como aquelas que representam idéias compartilhadas, possuem aceitação dos públicos e dos formuladores de políticas.¹²

Dessa forma, de um grande número de alternativas apenas algumas poucas vão ser levadas à consideração dos tomadores de decisão. Cabe lembrar aqui que no caso do P1MC, as organizações da ASA tratam de capitalizar a percepção quanto à validade do problema, e também quanto à validade da tecnologia, mostrando ao Ministro acúmulo na execução das cisternas, com viabilidade técnica, baixo custo, grande aceitação e resultados positivos em relação ao fornecimento de água para beber. Dentre diversas outras, a tecnologia da cisterna é tida em destaque.

Existiriam ainda comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) compostas por especialistas que compartilham a preocupação em relação a determinadas questões, formadas por pesquisadores, assessores parlamentares, funcionários públicos, representantes de grupos de interesse e, no caso do meio rural brasileiro, organizações da sociedade civil que a longo tempo desenvolvem experimentos visando a chamar a atenção governamental.

Ocorreria um processo de difusão, no qual atores que defendem uma idéia a levariam a diversos espaços (fóruns) buscando que ela tenha reconhecimento público. O exemplo do fórum paralelo da sociedade civil na COP3 se encaixa aqui, com a demonstração da cisterna. Mas, a sua difusão em diversas outras redes de organizações também pode ser tida como uma forma de adquirir reconhecimento não só dentro da comunidade política como também dos públicos e poderes públicos. Para Kingdom, sem esse processo de difusão, propostas não seriam consideradas quando apresentadas.

Nesse processo, as idéias se difundem e ganham adeptos, e restringem-se as propostas que sobrevivem ao processo de seleção. Essas idéias não representam um consenso dentro de uma comunidade, mas sim que são tidas como relevantes frente ao grande número de propostas existentes.

Um terceiro fluxo seria o da política propriamente dita. Para o autor, o fluxo político tem sua própria dinâmica, independente do reconhecimento de problemas e alternativas. Aqui se tem o entendimento de que diferentemente do processo de escolha de soluções, que se dá

¹² Sabe-se que isso nem sempre ocorre dessa forma. Projetos como a Transposição do Rio São Francisco possuem um alto custo e uma grande oposição na sociedade. Entretanto, ao menos um elemento está presente nesse caso: mobilizou interesses capazes de torná-lo uma alternativa a determinado problema.

pela persuasão e pela difusão de idéias, as coalizões resultam da barganha e da negociação política.

Kingdom ressalta três elementos relevantes do fluxo político que contribuem para que um problema entre para a agenda. O primeiro é o “clima” propício para se tratar de determinados assuntos, o que pode fazer com que tomadores de decisão se sintam atraídos a tratar de certas questões e desestimulados a enfrentar outras. O clima aqui é o clima político e da opinião pública, determinado pelos grupos de pressão, pressões do legislativo e agências administrativas, processo eleitoral, movimentos sociais, opinião pública, entre outros. Observa-se que tratar do tema da água em tempos de seca parece, sem trocadilhos, o clima ideal.

O segundo, diz respeito à atuação de grupos de interesse e grupos organizados que disputam seus projetos na arena política. Temas que geram maior conflito entre esses grupos podem ser menos atrativos aos tomadores de decisão que aqueles que agregam maior consenso, o que não significa, entretanto, que temas que estão em disputa não venham a ser tratados, apenas que significarão maior risco político aos tomadores de decisão.

Um terceiro elemento seria as mudanças no governo, substituição de gestores, dos membros do congresso e do executivo, etc. Essas mudanças podem potencializar a entrada de determinados itens na agenda e bloquear outras. Outra mudança pode ser a da localização das responsabilidades dentro do governo. Se a atribuição por tratar de um tema sai de determinada instância e vai para outra, ela pode adquirir destaque ou ser obliterada. O próprio debate causado por atores que procuram receber os créditos por determinada ação pode levar a que ele tenha imobilidade, ou destaque. Outras questões podem ser ignoradas em razão da sua localização na estrutura administrativa, o que dificulta sua difusão para outras comunidades.

O início de um novo governo e as mudanças no clima político nacional seriam os fatores que mais contribuiriam para mudanças na agenda.

Em determinados momentos, chamados de janelas políticas, essas três correntes se uniriam determinando que determinados temas entrem na agenda. Entretanto, a definição dos problemas e a política é que seriam os determinantes dessa entrada. As soluções fariam parte desse processo, mas chegariam à agenda quando problemas ou demandas políticas gerassem oportunidades para essa idéia.

O fluxo de soluções é importante, por outro lado, para que problemas presentes na agenda governamental acessem a agenda de decisão.

No processo de acesso à agenda, também atuariam os empreendedores de políticas, indivíduos que investem seus esforços para conseguir políticas, visando a ganhos particulares ou coletivos. Podem ser especialistas em determinados assuntos, ou pessoas com posição de autoridade dentro do processo decisório, que faz com que suas idéias tenham receptividade.

“...os *policy entrepreneurs* desempenham um papel fundamental, unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. Sem um empreendedor, a ligação entre os fluxos pode não acontecer: idéias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas” (CAPELLA, 2005, p. 11).

As janelas políticas proporcionadas pelos fluxos de problemas e da política se abrem de forma previsível (votação de orçamentos, transição administrativa) ou imprevisível. As oportunidades de mudança se fecham quando um dos fluxos se desarticula dos demais.

Em relação aos atores que participam do processo de definição da agenda, Kingdom fala da existência de atores que participam da definição da agenda e outros que participam da definição das alternativas. Os primeiros são tidos como atores visíveis e os segundos como invisíveis.

Atribui ao presidente a maior capacidade de inserção de temas à agenda, tendo em vista que possui recursos institucionais (poder de nomeação de cargos chave no processo político e poder de veto), recursos organizacionais e de comando da atenção pública. Entretanto, o poder de escolha das alternativas não ficaria a cargo dele, mas de especialistas, não tendo plenas condições de determinar o resultado da política. Além do presidente, os ministros e o alto escalão da burocracia também teriam poder de influência na agenda.

Atores do poder legislativo, como senadores e deputados teriam também influência e seriam um dos poucos atores que atuariam na definição da agenda e escolha de alternativas. Isso se deveria à sua atividade legislativa e papel de destaque frente à opinião pública.

“...o papel do Congresso é central para o processo de formação da agenda, seja porque os parlamentares buscam satisfazer seus eleitores, seja porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas, seja ainda porque defendem questões relacionadas a seus posicionamentos político partidários” (CAPELLA, 2005, p. 13).

Partidos políticos e membros de uma coalizão também atuariam para definir agendas, com base em seus programas, na influência de seus líderes no Congresso e nas promessas feitas a membros da coalizão. Grupos de interesse ainda teriam influência, positiva ao inserir temas, mas, também negativa, restringindo temas. Nesses dois últimos casos, os membros influenciam, mas, por si só, dificilmente promoveriam um tema à agenda, havendo necessidade de outras articulações.

O papel da mídia é relativizado pelo autor, que acredita que ela transmitiria os temas ao público após eles já terem acessado a agenda. Mas, ela auxiliaria na canalização de atenção dos atores e da comunidade política para determinados temas. Esses atores são os visíveis, que chamam a atenção pública e da imprensa.

Os atores invisíveis seriam os servidores públicos, assessores, acadêmicos, pesquisadores, consultores. Decorrente da hierarquia, funcionários públicos se ocupariam mais na definição de alternativas e na implantação de políticas. As decisões sobre a agenda ficariam com o alto escalão, que os consultaria para definir as alternativas e procedimentos, por conhecerem bem o funcionamento técnico e administrativo órgão público ou ministério.

Acadêmicos e pesquisadores são chamados a apontar alternativas e prestar assessorias, difundindo determinadas soluções entre os tomadores de decisão.

Apesar de suas diversas limitações, esse tem sido o modelo mais explicativo para tratar da ascensão do P1MC à agenda pública até aqui. Se confrontado com outras situações ele pode ser contestado ou considerado insuficiente. Mas, cabe lembrar que definições e modelos são sempre problemáticos e nunca universais. As interpretações para determinados temas também serão sempre diversas, e é isso que torna o exercício intelectual interessante e fonte de contribuições às questões.

Ao analisar a trajetória do P1MC até se tornar uma política pública, percebem-se diversos elementos da teoria de Kingdom. Além dos elementos de construção do problema já enfatizados, focando a análise mais especificamente no fluxo político, percebe-se que havia um clima institucional propício à reflexão do programa, tendo em vista que se tinha o contexto de uma seca severa e vislumbravam-se alternativas aos problemas. E, nesse momento inicial, é um ator com grande poder de influência na agenda governamental que vai capitalizar a questão da convivência com o semi-árido como um problema e a cisternas de placa como uma alternativa, o Ministro do Meio Ambiente.

No documento “Base para Discussão do P1MC” (ASA, s.d) o histórico do programa conta que o ministro teria assumido publicamente a disposição de “batalhar” por recursos para a realização dessa proposta, em função do baixo custo e dos benefícios sociais para o Nordeste.

Um fator a ser levado em consideração é que no clima institucional proporcionado pela COP3, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), que era o ator responsável pela

implantação do Plano Nacional Contra a Desertificação, conclamava os diversos setores da sociedade a participar das ações de combate à seca. Em documento presente no site da Fundação Esquel Brasil, pode ser encontrado um trecho dessa convocação:

“Ao Ministério do Meio Ambiente compete a responsabilidade de conduzir o Plano Nacional de Combate à Desertificação.

A desertificação - degradação de terras áridas - afeta a economia e a qualidade de vida de milhares de pessoas em todo o mundo.

No Brasil, a desertificação constitui fator limitante ao crescimento dos estados do Semi-Árido nacional, dificultando o desenvolvimento da região.

No ano em que o Brasil sediará a reunião dos países que integram a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Seca, é imperioso conclamar os segmentos de toda a sociedade, afins ao tema, para a tarefa do resgate econômico e social de expressiva e sofrida parcela da população brasileira.

José Sarney Filho

Ministro do Meio Ambiente”

Nesse contexto, uma tecnologia simples, barata, com impacto direto na qualidade de vida das famílias e representada por um grupo de instituições que vinham se destacando na ação no Semi-Árido com certeza não deveria ser uma alternativa ruim para demonstrar à sociedade e às organizações da ASA a boa vontade do Ministério do Meio Ambiente no combate à desertificação.

O que fica claro nesse caso é que as cisternas não surgem como uma ação por si. Elas surgem como alternativa a um problema que foi colocado em evidência, o da seca, da falta de água e da necessidade de convivência com o semi-árido.

Quando perguntados sobre os fatores que levaram o P1MC a contar com apoio governamental, os membros da ASA entrevistados em Minas atribuem o acesso para financiamento a essa legitimidade da articulação e à adequação da tecnologia:

“É uma articulação muito ampla, de organizações que têm uma história dentro dessa discussão da convivência com o semi-árido, e que estavam ali fazendo uma proposição, que nunca tinha sido feita no Semi-Árido brasileiro, de uma convergência em torno de uma temática, que é a convivência com o semi-árido, mas uma proposta muito clara. O quê que os órgãos governamentais gostam? De uma ação clara e de interferência direta na vida das famílias.

A gente tava propondo uma ação massiva que se tornasse uma política pública mais ampla de construção de uma tecnologia de armazenamento de água de chuva para uma região semi-árida que necessitava todo ano de abastecimento através de carro pipa. O P1MC vem como um programa que muda diretamente a vida das famílias, e que você vai se chocar diretamente com a indústria da seca, do carro pipa. Mas essa convergência foi o diferencial. A gente não propôs várias ações. A gente quer construir um milhão de cisternas, quer mudar a vida de 5 milhões de pessoas no Semi-Árido.” (Coordenadora 1, entrevista da pesquisa, 2007)

Mas, cabe ressaltar que o que se negocia inicialmente e que vem a receber apoio por parte do Ministério do Meio Ambiente não é um programa para construção de um milhão de cisternas. Ao demonstrar o interesse em apoiar a construção de cisternas o ministro propõe a realização de um programa piloto. Segundo declaração de um dos entrevistados, os membros da ASA teriam argumentado sobre a grande experiência das organizações na construção de cisterna, que já era realizada há um longo tempo junto às comunidades. Entretanto, o ministro teria insistido na realização de um projeto piloto, que demonstrasse a capacidade das organizações na execução de cisternas em grande escala.

Assim, o que se negocia num primeiro momento é a construção de 1000 cisternas, com recursos de cerca de R\$ 500.000,00, valor que representa 0,025% do que seria investido em

ações emergenciais contra a seca nos anos de 1998 e 1999 e 0,1% do que se considerava necessário para a construção de 1 milhão de cisternas à época.

Conforme contou um participante dessa discussão, esse processo inicial realizado na COP3 teria sido ainda bastante abstrato, tendo em vista que a articulação ainda não possuía uma idéia bem definida sobre o programa:

“...essas questões não estavam totalmente claras no momento da COP3(...) Tínhamos várias diferenças de opinião e várias intuições, mais do que idéias. Intuições sobre caminhos políticos a adotar. Tinha um grupo que estava pensando muito mais em fazer mobilizações das confederações, ou seja, uma confederação das ASAs, dos fóruns. Outro grupo queria fazer um trabalho mais político de educação de base, dentro das entidades., dentro do Semi-Árido, o que não excluía nenhuma ação específica. Mas não estava claro, as coisas não estavam claras, era muito novo para todo mundo. Então quando a gente negociou esse negócio foi muito intuitivo”. (S.S., entrevista de campo, 2009)

Portanto, o acesso ao Estado não ocorre por meio do processo político formal, via legislativo e com a intermediação parlamentar, mas sim de forma mais direta, com base na legitimidade da articulação formada, que contava com representantes como a Unicef, e no contato com o Ministro do Meio Ambiente.

O reconhecimento ao P1MC também não ocorre de maneira absoluta, sendo que o apoio que passa a ser negociado vai se consolidar inicialmente na construção de 500 cisternas e, ao longo do tempo, diversas negociações vão sendo implementadas, como veremos a seguir.

1.5 O Processo Coletivo de Construção do P1MC e da ASA e suas Fases de Negociação

Após a COP 3, as organizações que se juntaram para a formação da ASA realizaram um encontro, em fevereiro de 2000, no município de Igarassu, Pernambuco. Nesse encontro a articulação redige sua Carta de Princípios (ANEXO B) e debate temas como identidade, justificativa e objetivos da ASA, plano de ação, desenho organizacional da ASA e a campanha de cisternas de placas.

Essa discussão teria sido bastante intensa, com a existência de opiniões divergentes sobre o programa maior a ser delineado. Já nesse momento, alguns membros da ASA viam com preocupação o fato de executarem um programa financiado pelo governo. Esse grupo defendia que os recursos do Ministério do Meio Ambiente fossem utilizados para fazer o desenho de uma ação e de uma campanha de mídia para sensibilizar a opinião pública e o próprio governo. A idéia era a de que o governo desenvolvesse o projeto, com base nas diretrizes estabelecidas pelas organizações da sociedade civil. A campanha seria uma oportunidade de demonstrar à sociedade que era possível desenvolver ações mais efetivas em relação à seca, e ao mesmo tempo uma oportunidade de denunciar a não operacionalização de ações por parte do governo. Segundo um dos entrevistados: “...isso era uma coisa que era mais familiar, digamos normal, na experiência das organizações”. O mesmo entrevistado teria sido um dos defensores de outra postura. Nas suas palavras:

“Eu falei: olha, tudo bem, podemos fazer isso. O que vai acontecer? O que vai acontecer é que se a gente fizer essa proposta o governo vai topar e vai contratar uma empreiteira, ou vai contratar uma construtora, uma dessas empresas ou uma universidade para desenvolver o projeto. Por que nós não fazemos o projeto executivo e ao mesmo tempo nos organizamos, construímos a articulação em cima disso? Aí foi uma disputa bem intensa, porque tinha um grupo que achava, até pela própria experiência anterior, que o governo não era um negócio confiável, estavam com medo de ser cooptados, essas coisas, pelo governo, ou de

começar a ser identificados como parte do governo FHC, que não era um negócio muito simpático na cabeça de ninguém. Mas nesse dia eu falei: gente o que vai acontecer não tem erro. E outra coisa, na hora que o projeto estiver pronto eles vão entregar para as prefeituras. E aquilo que nós queremos vai afundar, vai pro lixo. Nós vamos ter cisternas furadas aí para todo lado, mas muita gente se elegendo em torno disso. Então é uma burrice. Por que que a gente não se propõe a fazer o projeto e não só a fazer o projeto, mas executar, implementar?” (S.S., entrevista da pesquisa, 2009)

Nesse debate, a proposta da execução ganha destaque e forma-se então um Grupo de Trabalho (GT) para discussão do P1MC, composto por representantes do Programa de Aplicação de Tecnologias Apropriadas à Comunidade (PATAC), DIACONIA, Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador (CETRA), Assessoria e Serviços a Projetos de Tecnologia Alternativa (ASPTA), SOSE/Comissão Pastoral da Terra (CPT), Movimento de Organização Comunitária (MOC), Fundação Esquel Brasil, Pastoral da Criança, Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Pernambuco (FETAPE), Cáritas, Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Juventude (Unicef), Caatinga e Centro Sabiá. A partir dele, é elaborado um anteprojeto visando a garantir a continuidade da construção coletiva do programa.

Com base nisso, firma-se o convênio com o Ministério do Meio Ambiente, ainda em 2000. Apesar da idéia inicial de construção de 1000 cisternas, a partir da ponderação de que mais do que construir cisternas queriam uma proposta de política pública a ser assumida pelo governo federal definem pela construção de 500 cisternas “para satisfazer a demanda do governo”. Com a outra metade dos recursos prevêem a construção de um projeto executivo para o P1MC. Assim, as discussões e mobilizações necessárias para essa construção são custeadas dentro do convênio, com foco também para o componente da comunicação. (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2003)

Como a ASA tem um caráter de movimento, sem representação legal, a instituição escolhida para representa-lá nesse convênio foi a Diaconia, ONG ligada às igrejas evangélicas, sediada em Pernambuco.

Até esse momento, a Articulação ainda era formada por um número reduzido de organizações, não possuindo maior aproximação com estados como Minas Gerais, Espírito Santo e Maranhão, que não fazem parte da região Nordeste. Mesmo nos estados do Nordeste a organização ainda não era expressiva, com estados como Sergipe ainda não integrando a ASA. Conforme declaração de um dos entrevistados, articulações estaduais só existiam no Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará, com configurações e número de organizações diferenciados.

É no decorrer desse convênio que se iniciam as ações para a sensibilização de outras organizações nos estados que conformam o Semi-Árido. Pela leitura de documentos produzidos pela ASA, percebe-se que já nesse momento tinha-se a percepção clara de que a construção de um milhão de cisternas só seria possível com uma grande articulação social e que a construção de um projeto amplo como o P1MC deveria, desde o início, contar com o maior número possível de organizações. O documento intitulado “Bases para Discussão do P1MC” (ASA, s.d.), trazia em sua introdução os seguintes dizeres:

“...a sustentação política deste processo só será possível se houver um engajamento ainda maior de entidades. Só com um número bastante expressivo de entidades da sociedade civil será possível atingir-se a meta de 1.000.000 de famílias beneficiadas em todo o Semi-Árido. É para este público que este texto pretende se dirigir. Para aqueles grupos ou entidades interessados em se incorporar a esta iniciativa e que da qual conhecem pouco e não sabem como se inserir” (ASA, s.d, p. 02).

Assim, são realizadas reuniões de mobilização nos estados, os “Encontros Estaduais” visando esclarecer o processo ocorrido e aproximar as organizações desses estados à ASA. Dessa forma, à medida que a articulação vai moldando o P1MC, vai também sendo moldada.

Esse é um aspecto interessante, pois se o P1MC é tido como fruto do trabalho da articulação, ela própria se fortalece e consolida no dia a dia de reflexão do programa. Até mesmo no aspecto financeiro, percebe-se que a articulação necessária para constituição da ASA, com o estabelecimento de uma rede que conta com membros e espaços de discussão em todos os estados do Semi-Árido nacional, implica em elevados custos. Essa articulação só se torna possível a partir do financiamento proporcionado para a construção das primeiras cisternas e para elaboração do projeto executivo do P1MC, no âmbito do convênio com o MMA.

Nessa linha, o documento base do P1MC trazia a seguinte afirmação:

“Sem que se custeassem estas atividades [de articulação] um plano qualquer poderia ser produzido mas jamais executado. Este processo custeado por este convênio **vai além da elaboração de um projeto...**” (ASA, s.d., p. 05, grifo nosso).

Na palavra de um dos envolvidos:

“...foi a preparação do projeto que gerou condições da gente montar a articulação toda. Foi o desenho mesmo desse projeto que gerou as condições da gente consolidar a idéia da ASA enquanto espaço político. (...) foi um processo técnico de construção de um documento de projeto, com as características de um documento de projeto executivo, e foi ao mesmo tempo uma construção política, de uma articulação política.” (S.S, entrevista da Pesquisa, 2009)

Cabe ressaltar, entretanto, que não foram apenas os recursos do governo federal que contribuíram para a articulação. Os esforços das próprias organizações, inclusive no custeio de viagens e outros gastos também foram indispensáveis para esse processo.

Em um encontro realizado em novembro de 2000 em Juazeiro, com representantes de todos os 11 estados do Semi-Árido nacional, e com um número expressivo de representantes da Bahia, num total de cerca de 120 pessoas, são aprovadas as orientações para a elaboração dos Planos Estaduais que dariam corpo ao P1MC.

Com base nas experiências prévias já desenvolvidas pelas organizações que compunham a ASA em relação à construção de cisternas o GT elaborou diversos critérios e orientações para o funcionamento do programa, que foram submetidos à análise e debate nos estados.

Nessa reunião consolidam-se os “pontos inegociáveis” do P1MC, ou seja, critérios inflexíveis a partir do qual negociariam com representantes do governo e demais interessados em apoiar o programa. Esses pontos inegociáveis visavam a evitar a descaracterização do programa e garantir sua execução da forma preconizada pelas organizações para que obtivesse sucesso.

Uma das entrevistadas, falou sobre esses pontos:

“Primeiro os critérios. Os critérios eram inegociáveis. Nenhuma entidade podia mais negociar critérios, a ASA negociaria integralmente um critério para todas as circunstâncias, todos os órgãos governamentais. O segundo: a questão de cisternas também era indissociável dos 5 componentes do projeto. Você não podia fazer nenhum projeto de construção de cisternas só com recursos para construção, sem que os outros componentes estivessem contemplados: de mobilização, de articulação, fortalecimento das entidades, de capacitação. Então sem os outros componentes não se fazia cisterna. Terceiro ponto era o negócio da gestão. A gestão era com a ASA e a gente não abria mão disso. Nós não negociaríamos a

questão da gestão. Esse projeto é da sociedade civil e deve ser gerido pela sociedade civil, administrado pela sociedade civil.” (S.P., entrevista da pesquisa, 2009)

Existiam ainda outros, mas, segundo dito pela entrevistada esses eram os principais: critérios para escolha das famílias definidos pela ASA, gestão por conta das organizações da sociedade civil e indissociabilidade dos diversos elementos do programa. O objetivo era ter autonomia de trabalho e evitar a apropriação do programa por poderes políticos. Além disso, procurava-se evitar que o programa focasse apenas a construção de cisternas, que era somente um elemento dentro do programa, junto com os outros 4, voltados à mobilização, articulação, capacitação e fortalecimento da sociedade civil.

Às organizações que iam aderindo à proposta do P1MC era solicitada a realização de diagnósticos estaduais para o levantamento de diversas informações, relativas principalmente ao abastecimento de água pelas famílias e demandas.

Durante o II Encontro Nacional da ASA (EnconASA), realizado em 2001, consolida-se o modelo de gestão da ASA, agora já em uma reunião bem ampla, com mais de 200 participantes.

E enquanto se construía esse processo de mobilização e articulação institucional, os membros da ASA realizavam também um processo de articulação política.

A cisterna de número 0000001 do P1MC é inaugurada em novembro de 2000, na comunidade de Lagoa Grande, em Sobradinho, na Bahia. O evento conta com a presença do Ministro do Meio Ambiente e é revestido por um simbolismo bastante expressivo. A família de Dona Josefa, a primeira a ser beneficiada pelo programa, havia sido desalojada pela construção da barragem de Sobradinho, no rio São Francisco. Da comunidade original, onde bebia água às margens do “Velho Chico”, a agricultora foi deslocada para uma comunidade com uma escassez aguda. A inauguração acontecia assim para a alegria de uma família que havia sido prejudicada por um projeto público, numa comunidade onde se passava sede ao lado de um grande açude. Segundo depoimento, dali era possível avistar a barragem de Sobradinho, que estava há dois quilômetros de distância, e era grande a emoção das mulheres do local, que choravam de felicidade. O evento teria reforçado o entusiasmo do Ministro em relação ao programa.

Paralelamente, diversas outras articulações políticas foram sendo construídas. Uma delas junto ao sistema ONU (Organização das Nações Unidas) - Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) -, intermediada pela Unicef. Essas articulações teriam sido favorecidas pelo fato de que o P1MC ganha um prêmio, do Banco Mundial, que premia 100 tecnologias, entre elas a cisterna.

Isso teria propiciado o interesse de que fossem destinados recursos do programa Pró-Água Semi-Árido, que conta com recursos do próprio BIRD, para a construção de cisternas. As discussões teriam chegado até os ministérios do Planejamento e da Fazenda, que teriam estabelecido também contatos com a articulação.

Mas o financiamento para as futuras ações acaba se consolidando por meio da Agência Nacional de Águas (ANA). Segundo declaração, teria ocorrido a indicação por parte do Ministério do Meio Ambiente, que não possuía recursos para o financiamento. O presidente da agência seria contra o apoio, mas um dos diretores e alguns membros do quadro técnico da instituição apoiavam a iniciativa. Dessa forma, por meio de articulações políticas e técnicas conseguem firmar o convênio com a ANA.

Isso acaba acontecendo antes mesmo do prazo previsto para a finalização do projeto executivo financiado pelo convênio com o MMA. Isso porque o governo federal tinha pressa em iniciar as ações, num contexto onde ocorria uma nova seca. Elabora-se então a proposta de um Projeto de Transição, que é considerado o “ponto de partida” do P1MC. Como a estrutura de gestão que vinha sendo pensada para o P1MC ainda não estava pronta, mais uma vez é a Diaconia quem assume o projeto.

Vale lembrar que o fato de uma organização assumir um programa com recursos tão expressivos, com recursos maiores que 8 milhões de reais, não foi de todo tranquilo. Isso porque, apesar de envolvidas como o P1MC, as organizações continuaram a ter seus projetos além do programa, e sua necessidade de conseguir financiamentos para esses programas. Receber um financiamento de mais de 8 milhões trazia dificuldades para explicar aos possíveis financiadores dessas atividades a necessidade de novos recursos.

Dessa vez, o projeto negociado junto à ANA já previa todos os elementos que se pretendia incorporar ao P1MC e trazia o objetivo de construção de 12.400 cisternas, sendo 11.400 com recursos governamentais, e outras 1.000 como contrapartidas das organizações integrantes da ASA.

Nesse processo de negociação, teve papel importante a Fundação Esquel, de Brasília e outros membros da coordenação provisória da ASA. Ao que tudo indica, além de representar um processo de continuidade, tendo em vista que o Ministério do Meio Ambiente já havia financiado algumas cisternas e inclusive ações de mobilização para a construção do programa, as articulações políticas e a situação emergencial favoreceram as negociações com a jovem Agência Nacional de Águas, criada em meados do ano 2000.

Mas, além desse caráter já explorado da legitimidade dos atores reunidos na ASA, de sua atuação junto ao Ministério do Meio Ambiente e à ANA, e da serventia ao ministério de um programa com as características do P1MC, um aspecto que certamente contribuiu para que o P1MC tivesse acesso ao financiamento estatal em um governo cuja orientação era bastante diferenciada daquela das organizações que o elaboraram foi o contexto institucional, no qual vinha sendo implementada a chamada Reforma do Estado, conduzida pelo ministro Bresser-Pereira.

1.5.1 O P1MC e o processo de Reforma do Estado

Ao escrever sobre os diversos momentos em relação à discussão sobre o papel do Estado, Evans (1993) fala de “três ondas” de reflexão. Uma primeira, surgida no pós-guerra, principalmente nos anos 50 e 60, enxergava os aparelhos do Estado como ferramentas para promoção de uma mudança estrutural, acelerando a industrialização, mas, também atuando na modernização da agricultura e no fornecimento de infraestrutura para a urbanização. O Estado como promotor do desenvolvimento.

Das crises causadas pela redução no crescimento do comércio mundial nos anos 1970, pela elevação das taxas de juros reais e diminuição dos empréstimos no início dos anos 80, se inicia uma segunda onda de pensamento sobre o Estado, onde este passa a ser visto com o principal obstáculo ao desenvolvimento, sendo necessária a implementação de medidas de ajuste frente às restrições da conjuntura internacional, a partir de um “ajuste estrutural”. Em boa parte pela sua grande adequação a este cenário de ajuste surgem teorias neoutilitaristas minimalistas que passam a enfatizar o âmbito da ação do Estado apenas como aquele da ação efetiva para o estabelecimento e manutenção das relações de propriedade privada.

Para o Consenso de Washington, por exemplo, a principal diretriz neoliberal, a crise dos Estados subdesenvolvidos era atribuída à indisciplina fiscal (ou populismo econômico), que levava ao déficit público e à excessiva intervenção estatal, relacionada às empresas estatais, às restrições de comércio externo e aos subsídios ao investimento e ao consumo. Como soluções, eram apontadas: o ajuste fiscal que eliminaria o déficit público, reformas estruturais orientadas para o mercado (principalmente liberalização comercial e privatização) visando a desregulamentar a economia e diminuir o aparelho estatal; e uma redução limitada da dívida externa. (BRESSER PEREIRA, 1996).

No entanto, dos limites dessas correntes, da reflexão sobre os problemas com a implementação dos programas de ajuste estrutural e quanto à sua pouca eficiência para

assegurar um crescimento futuro, surge uma terceira onda de pensamento sobre o papel do Estado. Durante o período anterior de liberalização, privatização e outras políticas de ajuste estrutural, havia ficado claro o papel dos administradores do Estado em sua execução. Portanto, o estado permanecia central inclusive no processo de ajuste estrutural. Daí, passa-se a aventar que a aplicação de políticas de qualquer tipo, sejam de correção de preços, ou de promoção da industrialização, exigem uma institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos, que estava ameaçada pela segunda onda. Muda-se o foco não para o desmantelamento do Estado, mas para sua reconstrução. (EVANS, 1993)

Para Evans (1993), Estados como o brasileiro têm tentado fazer coisas demais e, assim, têm sido incapazes de selecionar conjuntos estratégicos de atividades à sua altura. Evans propõe a construção de uma “autonomia inserida” por parte do Estado, que é formada por uma autonomia interna e uma conexão externa, com a sociedade.

Segundo o autor, mesmo que o Estado aceite um repertório de ação mais limitado, as demandas ainda excederão o que ele pode fornecer com suas capacidades existentes, visto que, não se tem uma burocracia estatal weberiana, eficiente e capacitada e, como consequência disso, a capacidade de ação do Estado é pequena.

Além de delimitar melhor suas ações, o autor defende uma inserção estatal, que permita que as políticas respondam aos problemas detectados nos atores privados e contem com sua ação para a implementação. Assim, “uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato” (EVANS, 1993, p. 153). Nessa perspectiva, as conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução. Entretanto, existe a necessidade de que se estabeleçam interlocutores comprometidos e uma burocracia competente, para que essas ligações não se transformem em patrimonialismos e clientelismos.

É nessa terceira onda de pensamento sobre o Estado que se encaixa a perspectiva social-liberal da Reforma do Estado. Segundo Bresser Pereira (1996), tal perspectiva parte da constatação de que o Estado brasileiro cresceu, mas, não se tornou forte. Cresceu fraco e entrou em crise por seu crescimento distorcido. Segundo sua crença, para que o Estado se torne forte, é necessário que seja capaz de desempenhar um papel estratégico para o desenvolvimento, que só pode ser conseguido se for capaz de financiar seus investimentos e políticas econômicas e públicas sem acumular grandes dívidas.

A partir dessa constatação, passa-se a alegar que o Estado deve passar por reformas, porém, não para atingir um Estado mínimo, onde o mercado é quem coordena a economia. Propõe-se, assim, uma coordenação mista da economia, com o mercado alocando recursos e o Estado desempenhando funções de coordenação não só no campo social. O Estado passa a ter não apenas o papel político liberal clássico de garantir a liberdade e os contratos, e o papel social democrático de promoção do bem-estar e afirmação dos direitos sociais, mas também um papel econômico, principalmente nas áreas de política industrial e comércio exterior, orientando a promoção de exportações. E também continua sendo apontado como principal investidor em infraestrutura, além de ter como áreas de investimento o meio ambiente e a tecnologia. (BRESSER PEREIRA, 1996)

Para o autor, a interpretação social-liberal procura um misto entre os apontamentos que os neoliberais do Consenso de Washington fazem à América Latina, mas que não aplicam aos seus países, e da experiência social democrata europeia e do intervencionismo do Leste e Sudeste da Ásia.

Segundo Bresser-Pereira (1997), os componentes básicos da reforma do Estado são¹³:

1 – A delimitação das funções do Estado, com sua redução, principalmente por meio de programas de privatização, terceirização e publicização.

¹³ Outras análises relativas à Reforma do Estado podem ser encontradas ainda em Pereira e Grau (1999) e Barreto (1999).

2- A redução de sua interferência por meio de processos de desregulação que aumentem os mecanismos de controle via mercado, funcionando o Estado como um promotor da capacidade de competição nacional a nível internacional e não como protetor da economia nacional frente à competição internacional.

3- Aumento da governança do Estado, tornando efetivas as decisões do governo por meio do ajuste fiscal, proporcionando autonomia financeira, da reforma administrativa, com uma administração pública gerencial e a separação dentro do Estado dos setores formuladores e executores de políticas públicas.

4 – Aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, por meio de instituições políticas que garantam melhor intermediação de interesses tornando mais legítimos e democráticos os governos, com uma democracia participativa com maior espaço para o controle social.

Aqui, busca-se chamar atenção para o primeiro componente, onde propõe-se uma delimitação das funções do Estado, sendo as atividades estatais divididas em três grupos: o primeiro deles envolve aquelas atividades exclusivas do Estado, monopolistas, que não podem sofrer concorrências, como a função de definir as leis do país, impor a justiça, defender e representar o país, arrecadar impostos, regulamentar as atividades econômicas, etc.

Um segundo grupo de atividades diz respeito ao Estado Social. Aí se incluem atividades que não são monopolistas ou exclusivas por si só, mas que, na prática, em razão do volume de recursos orçamentários que envolvem, ao fato de não serem adequadamente remuneradas no mercado e por envolverem direitos humanos fundamentais que devem ser garantidos a todos os cidadãos, são subsidiadas pelo Estado. Nesse grupo, incluiriam-se atividades como a assistência à educação e à saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro desemprego, defesa ao meio ambiente, proteção ao patrimônio cultural, etc.

Já, num terceiro grupo, estão as atividades de produção de bens e serviços para o mercado. Segundo a teoria da reforma do Estado, essas atividades, que foram amplamente desenvolvidas pela ação estatal durante a experiência de industrialização por substituição de importações, não são eficientemente realizadas pelo Estado, que possui uma administração inefetiva e submete empresas a critérios políticos que as tornam menos eficientes que o mercado.

Dentro da reforma do Estado, seriam funções estatais somente as duas primeiras. As atividades que envolvem a produção de bens e serviços para o mercado ficariam a cargo do setor privado. Assim, a privatização das empresas estatais que desenvolvem essa função é colocada como necessária, decorrente da crise fiscal, e como desejável, dada a maior eficiência das empresas privadas.

No primeiro grupo, o das atividades monopolistas, seriam definidas atividades principais e atividades de apoio. As atividades principais são aquelas propriamente de governo, pelas quais o poder do Estado é exercido. Já as atividades de apoio são aquelas que devem ser realizadas para que o Estado desempenhe sua função exclusiva, como aquelas auxiliares, que envolvem serviços de limpeza, vigilância, transporte, serviços de informática, etc. Essas não seriam desenvolvidas pelo aparato estatal, mas sim terceirizadas.

Também as atividades do segundo grupo, as do Estado social, que envolvem as escolas, as universidades, centros de pesquisa científica e tecnológica, creches, ambulatórios, hospitais e entidades assistenciais, entre outras, ou seja, atividades que são consideradas competitivas, não seriam diretamente desenvolvidas pelo Estado. Seriam publicizadas, ficando delegadas a um setor público não-estatal – formado por entidades do terceiro setor, sem fins lucrativos – e sendo controladas não apenas pela administração pública gerencial, mas, principalmente socialmente e por meio da constituição de quase mercados. Esses serviços seriam transformados em “organizações sociais” e uma entidade pública de direito

privado (ou seja do terceiro setor) celebraria um contrato de gestão com o Estado, sendo financiada parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público.

Para não confundir a terminologia já utilizada das organizações não-governamentais, o autor propõe que essas organizações sociais sejam chamadas de Entidades públicas não-estatais.

Amâncio (2008) lembra, citando Mestriner, que a relação entre Estado e sociedade civil nas políticas públicas não foi inaugurada pelo processo de reforma do Estado. Áreas como saúde, educação e assistência social não teriam se desenvolvido no país como responsabilidade do Estado, estando ligadas à tradição portuguesa da filantropia (AMÂNCIO, 2008, p. 28). Assim, principalmente na área de assistência social era comum que organizações filantrópicas recebessem recursos estatais para desempenhar essas funções, geralmente a partir de critérios e com processos de prestações de conta pouco claros.

Na prática, com a reforma do Estado originam-se dois novos tipos de organizações. As Organizações Sociais (OSs), regidas pela lei 9637/98, e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), regidas pela lei 9790/99.

A principal diferença entre as duas estaria no fato de que no primeiro caso, o Estado busca publicizar serviços que eram prestados por instituições públicas, por meio do estabelecimento de contratos de gestão com as OSs. Um exemplo é o de um contrato de gestão para que uma OS administre um hospital cuja gestão anteriormente era feita pelo poder público. Já, no segundo caso, o que está em jogo não é a transferência de gestão, mas o desempenho pelas OSCIPs de determinadas funções consideradas públicas, com recursos estatais, a partir de Termos de Parceria.

Portanto, para o governo de Fernando Henrique Cardoso, políticas como o P1MC representavam uma coincidência com seus objetivos de publicizar determinadas áreas do Estado social.

Essa situação configura o que Dagnino (2004) chamou de “confluência perversa” entre “...de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participativo, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático” (DAGNINO, 2004, p. 140).

A confluência perversa estaria no fato de que, mesmo perseguindo objetivos diferentes, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.

Segundo Dagnino, nessa vertente neoliberal, o sentido político de participação é reduzido ao de gestão quando se pretende que a participação das organizações da sociedade civil nas instâncias de discussão e formulação de políticas públicas se restrinja à implementação e execução das políticas públicas, assumindo responsabilidades e funções que antes eram do Estado. Não existe, dessa forma, um compartilhamento do poder de decisão e influência na elaboração dessas políticas. O papel atribuído às organizações sociais na reforma do estado denota isso, ficando o papel de decisão ao núcleo estratégico do Estado.

O P1MC traz em sua gênese um diferencial bastante significativo em relação a essa limitação comentada anteriormente, que é justamente o fato de que surge a partir de uma proposta que é construída coletivamente pelas organizações da sociedade civil. Entretanto, ao atender aos anseios governamentais ele passa a se adequar aos objetivos presentes no governo de implantar políticas públicas com baixo custo e alto controle social, por meio da participação das organizações da sociedade. Esse caráter contratual entre organizações sociais e Estado, pôde ser sentido, principalmente após iniciada a execução do P1MC, onde foram exercidas as cobranças em relação à execução¹⁴ e a partir do que se estabelece uma relação

¹⁴ No capítulo 2 será abordado o fato de como essa cobrança não ocorre da mesma forma em relação ao programa estabelecido atualmente junto ao governo de Minas Gerais.

entre governo federal e ASA, na qual o primeiro é visto como “o financiador” em detrimento de denominações como parceiro, apoiador.

Entretanto, não se pretende encerrar aqui as análises sobre o relacionamento entre Estado e organizações da sociedade civil na construção e execução do P1MC. Entende-se que se existe uma funcionalidade do programa para o Estado, existe também uma funcionalidade do apoio estatal ao programa para as organizações que o encampam, que faz com que o P1MC seja ainda considerado uma política pública interessante. Alguns desses elementos serão analisados nos demais capítulos dessa tese.

1.5.2 O P1MC-T e a consolidação do P1MC

Apesar dessa confluência perversa entre projetos diferenciados, os depoimentos dos coordenadores estaduais da ASA em Minas Gerais em relação à negociação do programa junto ao governo federal não apontam a ocorrência de conflitos nesse processo.

Observa-se ademais, que o programa de transição apoiado pela ANA traz diversos componentes pensados e propostos pela ASA, e que proporcionaram ao modelo de execução do P1MC um caráter altamente participativo.

Em seu projeto de transição, o programa traz como objetivo geral:

“Contribuir com o processo educativo e de transformação social, gerenciado pela sociedade civil, visando a preservação, o acesso, o gerenciamento e valorização da água, como um direito essencial da vida e da cidadania, ampliando a compreensão e a prática da convivência sustentável e solidária com o ecossistema do semi-árido” (ASA, 2001, p. 08).

Como objetivos específicos são apontados:

- “(...) propiciar o acesso descentralizado à água para consumo humano, a 1.000.000 de famílias (aproximadamente 5.000.000 de pessoas). Para esse “Projeto de Transição”, se pretende atingir à 11.400 famílias (aproximadamente 57.000 pessoas).
- Melhorar a qualidade de vida de 5.000.000 de pessoas da região semi-árida, especialmente crianças, mulheres e idosos (57.000 pessoas deverão ser atingidas por este projeto de transição).
- Criar mecanismos que promovam a participação da família na gestão do projeto.
- Fortalecer as organizações da sociedade civil envolvidas na execução do Projeto, visando garantir as condições necessárias ao desempenho eficiente do Programa.
- Implementar um processo de formação, que considere a educação para a convivência com o semi-árido e a participação nas políticas públicas.
- Difundir no conjunto da sociedade brasileira uma correta compreensão do Semi-árido.
- Capacitar pedreiros e pessoas com habilidades na área rural, em técnicas de construção de cisternas” (ASA, 2001, p. 08-09).

Além disso, estabelece os seguintes princípios norteadores:

- **“Gestão Compartilhada** - O programa é concebido, executado e gerido pela sociedade civil organizada na ASA. As ações fazem parte de uma política ampla e processual, gerida pela sociedade civil.
- **Parceria** - A ASA buscará parcerias para execução do programa (governo, empresas, ONG’s, etc) a partir de critérios pré-estabelecidos.
- **Descentralização e Participação** - O programa será executado através de uma articulação em rede, segundo os princípios de descentralização e participação.

- **Mobilização Social** - A natureza do Programa é de educação-cidadã, mobilização social mais fortalecimento institucional para a convivência com o Semi-árido Brasileiro.
- **Educação-Cidadã** - O Programa busca a educação-cidadã que situa criticamente a realidade histórico, cultural, visando a convivência com o Semi-árido Brasileiro.
- **Direito social** - Afirmar os direitos da população de acesso e gestão dos recursos hídricos.
- **Desenvolvimento Sustentável** - Afirmar a viabilidade do Semi-Árido desmistificando a fatalidade da seca.
- **Fortalecimento Social** - O Programa deve ser uma ferramenta de fortalecimento e consolidação dos Movimentos Sociais.
- **Transitoriedade** - O Programa busca a construção de uma nova cultura política rompendo com a dominação secular das elites sobre o povo a partir do controle da água” (ASA, 2001, p. 09).

Dentre esses princípios, cabe destacar aquele do fortalecimento social e o da transitoriedade. Conforme descrito, a construção de um programa participativo, voltado a ações de estímulo à cidadania e à mobilização para a convivência com o semi-árido trazia como objetivos explícitos fortalecer e consolidar os movimentos sociais e romper com a dominação por meio do controle do acesso à água. Esses são dois elementos que se pretende analisar posteriormente.

A essa altura, a estrutura de gestão do programa já estava desenhada e já existia, inclusive, a intenção de constituir uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para a gestão dos recursos em âmbito nacional.

Essa estrutura foi pensada da seguinte forma:

No topo da estrutura está a Associação Projeto Um Milhão de Cisternas Rurais (AP1MC). Essa organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) atuaria como uma Unidade Gestora Central do Programa (**UGC**). No P1MC-T como já dito, a ONG Diaconia assumiu a gestão central.

A UGC seria a responsável por receber e distribuir os recursos para as diversas Unidades Gestoras Microrregionais (**UGMs**) - organizações não-governamentais, comunitárias ou sindicais escolhidas nos fóruns estaduais da ASA para executar o programa nas microrregiões de cada estado.

À UGM caberia gerenciar os recursos do projeto, com exceção dos recursos para mobilização das comunidades nos municípios, que seriam repassados para as Unidades Executoras Locais (**UEs**) – também organizações da sociedade civil, como ONGs, sindicatos e centros de assessoria -, escolhidas para apoio na execução do programa nos municípios.

No programa objetivou-se que a UGM contasse com uma equipe remunerada de formação/mobilização que auxiliasse as UEs na mobilização local, acompanhasse as capacitações a serem realizadas nas comunidades escolhidas, fizesse o monitoramento do processo de construção das cisternas e realizasse a conferência de qualidade das cisternas construídas. Além disso, realizaria as prestações de conta diretamente à AP1MC.

As UEs prestariam trabalho voluntário e teriam como principais funções realizar a mobilização das comunidades e auxiliar na escolha junto a elas das famílias que seriam atendidas. As UEs teriam também o papel de articular parcerias locais e realizar o contato com o poder público municipal para participação no programa, além de escolher, nos municípios, pedreiros capacitados para o trabalho, ou a serem capacitados. Outro papel seria o de realizar as compras de materiais e coordenar o processo de construção nas comunidades.

Para desempenhar o papel de UGM, a organização deveria comprovar a existência como pessoa jurídica há pelo menos 3 anos e a experiência em gestão de recursos públicos. Para atuar como UEL, a organização deveria existir a pelo menos 1 ano e comprovar

experiência em construção de cisternas e de trabalho com agricultores familiares e trabalhadores rurais.

Paralela a essa estrutura de execução, foi pensada uma estrutura decisória do P1MC, a ser constituída de forma a buscar uma interação entre instâncias locais e nacionais. Participariam dela as organizações da sociedade civil que atuam na execução do programa, além de outras organizações que não estão diretamente envolvidas na execução, mas que atuam em temáticas relacionadas ao desenvolvimento sustentável no Semi-Árido.

Essas organizações de todo o país se agregariam na **ASA** (Articulação no Semi-Árido Brasileiro), aderindo para isso à sua Carta de Princípios.

Em seus estados, elas se juntariam na **ASA Estadual**, e microrregionalmente, em cada estado, em **Fóruns Microrregionais**. Nem todos os estados possuiriam uma divisão microrregional, sendo esta condicionada ao tamanho da área a trabalhar, à diferenciação microrregional e à densidade de organizações ali encontradas. Além das instâncias nacionais, estaduais e microrregionais, essa estrutura tem ainda em sua ponta os municípios e suas organizações locais, onde seriam constituídas as **Comissões Municipais** do P1MC, que seriam formadas por representantes de organizações da sociedade civil local, podendo haver parceria com organizações públicas, como a Emater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) e com o poder público.

Seriam realizados, ainda, **Encontros Nacionais da ASA (Enconasas)**, com a participação de representantes de todos os estados, onde seriam discutidas, além das macro-questões do programa, outras ações da ASA e estimulados espaços de trocas de experiência e construção de projetos conjuntos entre organizações de todo o Semi-Árido nacional.

Também seriam realizados **Encontros Estaduais** da ASA, reunindo as microrregiões. Aí seriam definidos, entre outros assuntos, o número de cisternas a ser distribuído dentre as microrregiões do estado e aí também seria feita a eleição da Unidade Gestora Microrregional (UGM), responsável pela execução do programa na sua microrregião. Os encontros estaduais também seriam espaços de construção política e de trocas de experiência entre as organizações dos estados.

Nos **fóruns microrregionais**, discutiríamos as questões locais, entre elas os municípios a serem beneficiados com a construção de cisternas e seu número, além da eleição das Unidades Executoras Locais (UEs). Os espaços microrregionais aproveitariam os espaços de discussão já construídos pela sociedade civil nos Estados.

Debateu-se que para que um município fosse beneficiado um dos critérios seria o de que as organizações sociais nele presentes participem dos espaços da ASA.

Finalmente, dentro de cada município seriam realizadas **reuniões da Comissão Municipal, Unidades Executoras Locais e comunidades** para definição das comunidades a serem trabalhadas e das famílias a receberem as cisternas que serão construídas.

Constata-se, assim, um desenho institucional que busca permitir que as decisões sejam compartilhadas tanto em âmbito nacional, como estadual, microrregional e local.

Um fato importante a destacar é que nos espaços decisórios aqui citados não se propunha discutir apenas sobre a construção de cisternas e a realização das capacitações previstas nos programas. Ali seriam debatidas novas propostas de ação para a convivência com o semi-árido, discutidos problemas locais/microrregionais/estaduais, propostas articulações para ações de protesto e mobilização, etc.

Conforme delineado, o P1MC traz uma ação com base em 5 componentes:

1. Construção de Cisternas
2. Capacitação
3. Comunicação
4. Mobilização e Controle Social
5. Implantação de Unidades Gestoras

Percebe-se, assim, que o elemento da construção de cisternas, ou seja, da obra de engenharia em si, representava apenas um dos diversos que se buscava estimular. Especialmente no aspecto da capacitação, o programa trazia os seguintes dizeres:

“As diversas experiências de implantação de cisternas desenvolvidas nos últimos 10 anos por ONGs e OSCs [organizações sociais comunitárias] atuantes no Semi-Árido brasileiro, têm comprovado que o sucesso da cisterna, enquanto produto físico - construção civil - e no seu uso pelas famílias para captação e armazenamento de água de chuva para suprir a demanda por água de qualidade para beber e cozinhar ao longo do ano, depende fundamentalmente do processo educativo que acompanha o projeto de implantação” (ASA, 2001, p. 12).

Afirmava ainda que:

“Por outro lado, as experiências bem-sucedidas das ONGs tiveram como base a participação das comunidades no processo de seleção das famílias participantes e construção de suas próprias cisternas, aliado a uma forte sensibilização e capacitação sobre a importância da água da cisterna e como gerenciar o seu armazenamento e uso ao longo do ano” (ASA, 2001, p. 12).

Essas conclusões não eram difíceis. Ao estabelecer um processo de envolvimento teria-se um maior comprometimento das famílias e escolheriam-se ainda aquelas que realmente precisariam da tecnologia. Além de mais eficiente, esse aspecto romperia com a prática clientelista de dar cisternas como favor político, o que gerava dependência e, às vezes, o abandono daquilo que foi “dado”. Dessa forma, para a construção das cisternas seria necessária também a contrapartida da família beneficiada, que ocorre por meio do fornecimento de estadia e alimentação para o pedreiro, da escavação do buraco para construção da cisterna, além do trabalho como servente no processo de construção.

Demonstra-se uma disposição clara de ir além de um projeto de engenharia, ao atentar para o fato de que mais do que a cisterna, eram os atores envolvidos em sua construção e uso que estabeleceriam o sucesso da iniciativa. A experiência prévia apontava o maior sucesso de iniciativas participativas, e contribuía para uma maior qualidade ao programa proposto.

Trazia então a proposta de capacitar diversos dos seguimentos envolvidos:

- membros das comunidades a trabalhar (professores, agentes de saúde, famílias que receberiam a cisterna), por meio de capacitações em Gerenciamento de Recursos Hídricos, atentando para os temas do uso da água da cisterna, da cidadania e da convivência com o semi-árido;
- as unidades executoras que nas localidades receberiam recursos para realização dos cursos de pedreiros e para construção das cisternas nas comunidades selecionadas, por meio de capacitações em gestão administrativo-financeira;
- pessoas das comunidades em cada município, que seriam capacitadas na tecnologia de construção de cisternas, habilitando-se a trabalhar como pedreiros;
- pedreiros instrutores que seriam capacitados para atuar na capacitação de outras pessoas;
- membros das unidades gestoras que coordenariam o programa numa microrregião, a serem capacitados no tema do gerenciamento de recursos públicos; e
- os próprios capacitadores que atuariam na capacitação das famílias nos cursos de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

O projeto expressava ainda a concepção de que o processo de capacitação iria além desses espaços formais, já se iniciando no momento em que as comunidades, por meio de suas associações ou núcleos, fossem envolvidas no processo de debate de critérios para escolha das famílias e de planejamento para a realização das capacitações e construção das cisternas.

O componente da comunicação também foi valorizado, com base em 3 frentes: a comunicação interna, a comunicação com as comunidades e a comunicação voltada para a opinião pública.

No aspecto da mobilização e controle social, o que se propunha era a realização de encontros estaduais, microrregionais e nacionais para debates e planejamentos, com base na estrutura anteriormente descrita.

A implantação de Unidades Gestoras Microrregionais visava a fortalecer as organizações no aspecto de pessoal e material para a execução das ações. No primeiro momento, do P1MC Transição, além de aparelhar a Unidade Gestora Central (UGC), que teria a função de coordenar o programa em todo o Semi-Árido, previa-se o investimento em 3 Unidades Gestoras Microrregionais (UGM's) consideradas mais frágeis, nos estados da Bahia (por sua extensão), Alagoas/Sergipe e Piauí (em razão das dificuldades das instituições, principalmente de logística).

Cabe ressaltar que no P1MC-T, devido ao seu caráter emergencial, as Unidades Gestoras dos outros estados ainda não receberiam recursos para o pagamento de pessoal e nem para a realização de investimentos e estrutura física e de transporte, trabalhando com profissionais e estrutura próprias.

Esse elemento é de extrema significância para avaliar a disposição das organizações envolvidas no projeto e seu nível de comprometimento. No caso de Minas Gerais, a organização indicada para o gerenciamento do programa, entre as diversas que discutiam o P1MC no estado, foi o Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica (CAV). Tal escolha foi feita em uma reunião com as organizações de todo o Semi-Árido mineiro e se deu por indicação, com base na capacidade operacional dessa organização e na sua experiência na gestão de programas.

Nesse momento inicial, foram construídas 454 cisternas com recursos do P1MC e outras 26 com recursos de contrapartida. Todo o trabalho foi feito com a utilização dos veículos e equipamentos da organização, que segundo depoimentos de seus técnicos acabaram se desgastando bastante no decorrer da execução. O mesmo foi dito por parte de membros do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas, organização que, apesar de não ser uma Unidade Gestora, atuou ativamente no auxílio ao CAV nas ações de mobilização, construção e capacitação realizadas no Norte do estado.

O profissional contratado pelo CAV para acompanhamento das atividades teve seu salário custeado com o apoio de duas prefeituras, a de Veredinha e a de Turmalina, no período de dezembro de 2001 a março de 2003. Esse apoio foi fruto da negociação empreendida pelo próprio CAV, que também custeou o profissional por mais 4 meses.

Percebe-se então que mais do que a disposição em articular, formatar e executar um programa, essas organizações despenderam ainda recursos próprios para a realização do P1MC-T, não só por meio de contrapartidas, mas também pelo desgaste de seu patrimônio físico, utilizando ainda seu poder de negociação para conseguir apoio em termos de recursos humanos. Vale ressaltar ainda, que até o último termo de parceria negociado, as unidades executoras locais não recebiam nenhum apoio em termos de estrutura e pessoal, apenas um pequeno custeio, geralmente utilizado para o pagamento de gastos com transporte.

Nesse processo de elaboração do P1MC, estabeleceram-se ainda critérios para a escolha das comunidades e famílias a serem beneficiadas. Para a escolha das comunidades a serem contempladas foram propostos os seguintes critérios: 1) índice de desenvolvimento humano 2) número de crianças e adolescentes em situações de risco e 3) taxa de mortalidade infantil. Já os critérios gerais definidos para a escolha das famílias foram: 1) cuja mulher seja a chefe da família; 2) com crianças de 0 a 6 anos; 3) com maior número de crianças em idade escolar; 4) que tenha idosos; 5) que tenha portador de necessidades especiais.

Além desses, estabeleceram-se outros critérios. As famílias que receberiam as caixas só poderiam utilizar a água para beber e para uso doméstico, sendo vetado o uso para produção vegetal e animal. Foi vetada ainda a construção da caixa para famílias que possuem água “tirada” de nascentes por meio de canos ou mangueiras, e a cisterna não poderia ser utilizada para armazenamento de águas de outras fontes que não a das chuvas (a não ser em caso de emergência).

Além disso, o projeto previa a necessidade de avaliação dos impactos do programa, uma vez terminada sua execução, junto às famílias e instituições.

1.5.3 O processo de institucionalização do P1MC

A execução do P1MC-T foi a prova de fogo para o programa. Nela, a estrutura de execução mostrou sua adequação, e alguns dos princípios pensados também puderam ser questionados pela prática. Um deles foi a idéia de que as Executoras Locais fizessem os processos de compra e, posteriormente, prestassem conta à UGM. Apesar do efeito didático dessa prática, por capacitar as organizações locais a gerenciarem recursos públicos, percebeu-se que começaram a haver alguns problemas. Esses problemas eram agudizados pelo fato de que se um só estado atrasasse ao processo de prestação de contas, novos repasses ficavam retidos, prejudicando todos os outros. Definiu-se então por adotar uma prática onde as UELs fizessem as coletas de preço, enviassem para a aprovação da UGM e, após a entrega dos materiais, o pagamento era feito pela UGM diretamente ao fornecedor, facilitando dessa forma o processo de prestação de contas.

Outro ponto percebido foi que sem um investimento em estrutura física e pessoal para as UGMs tornar-se-ia praticamente impossível dar continuidade ao programa, em razão do processo de desgaste que o acompanhamento da execução, nos diversos municípios, causava aos veículos das organizações e à necessidade de uma equipe estruturada para condução do programa em cada microrregião.

Com base no desenho proposto e no empenho das organizações que executaram o P1MC-T, chegou-se a uma relação custo/benefício bastante impressionante. Apesar do projeto apoiado pela ANA custear ações relativas aos diversos componentes do programa citados anteriormente (construção de cisternas, capacitação, comunicação, mobilização social e implantação de UGMs), dividindo-se o montante total investido, pelo número de cisternas construídas, chega-se a um valor de R\$ 867,33 gastos por cisterna construída, valor extremamente baixo quando se analisa o benefício proposto.

A execução do programa transitório também foi a oportunidade para a ASA definir melhor sua forma de organização. As organizações ali reunidas definiram então que a articulação teria uma Coordenação Executiva Nacional, formada por dois representantes de cada um dos 11 estados do Semi-Árido. Esses representantes seriam eleitos nos Encontros Estaduais da ASA. Mesmo havendo diferenças de proporcionalidade entre a abrangência e importância da porção Semi-árida em cada estado, a participação seria paritária por estado, tendo em vista que a coordenação é quem definiria determinados processos políticos dentro da ASA.

Ao findar a execução do P1MC-T, já iniciava-se o processo de transição governamental, com a eleição do governo Lula. Esse processo de transição demonstrou o êxito do programa. Segundo conta uma das entrevistadas, coordenadora estadual do P1MC:

“No final do governo Fernando Henrique a gente teve dois ganhos importantes, que foi em 2002. A gente conseguiu o título de OSCIP, que para nós foi importante, e também a gente conseguiu levar uma avaliação muito positiva, tanto do projeto piloto do ministério do Meio Ambiente, quanto da experiência que a gente teve com a ANA” (Coordenadora 1, pesquisa de campo, 2007).

A criação da AP1MC demonstra um processo de institucionalização do P1MC. Se até então para ser executado, uma organização pertencente à ASA deveria assumir os convênios frente ao Estado, agora existia uma organização específica para esse fim. Uma organização criada de acordo com os moldes desenvolvidos no âmbito da Reforma do Estado para tornar mais fácil a realização dos termos de parceria junto às organizações da sociedade civil.

Em relação à AP1MC, um dos debates empreendidos foi que tal organização não poderia ser desligada dos processos políticos da ASA. Na fala da mesma coordenadora:

“ela é apenas um instrumento de execução de um programa dessa articulação. Então ela teria que ficar subordinada aos processos políticos da própria ASA. A ASA não iria se institucionalizar, porque é uma articulação, então não se institucionaliza, mas a AP1MC foi criada para dar condições mesmo de colocar o programa na prática. Então no nosso estatuto, da AP1MC, os diretores da AP1MC, são os mesmos 22 eleitos nos estados” (Coordenadora 1, entrevista da pesquisa, 2007).

Mesmo sendo o modelo preferencial por parte do Estado, a escolha pela OSCIP não se dá de forma impositiva, mas em razão das vantagens que possuía frente a outros tipos de organização. Com as OSCIPs, ao invés de convênios, a lei permite firmar Termos de Parceria. E por serem OSCIP, ao invés de seguir a legislação para compras, realizando licitações, poderiam elaborar um Regulamento de Compras, evitando assim o tratamento semelhante ao exigido a um órgão público. Essa certa flexibilidade das OSCIPs, demonstra o caráter gerencial da Reforma do Estado, buscando maior eficiência nos processos de gestão das políticas públicas.

Apesar do êxito, o P1MC tinha até ali um projeto delineado, com a construção de cerca de 14 mil cisternas, num contexto de transição no governo federal.

Visando, então, a dar continuidade ao programa a ASA empreende diversas articulações. Aproveitando sua boa avaliação são realizadas reuniões com gestores governamentais, buscando conseguir que ele fosse “recomendado” ao governo vindouro.

Conforme contou um dos entrevistados, a constatação era de que para construir um milhão de cisternas havia a necessidade de uma articulação política mais forte, que extrapolasse o ministério. Iniciaram, então, articulações procurando chegar até o presidente da República. Um dos caminhos utilizados para isso foi o contato, por meio de uma das organizações que compunham a ASA, com um bispo, que teria então conseguido uma reunião com o vice- presidente da República, que segundo conta, era bastante religioso. A reunião teria ocorrido na casa do vice-presidente, em Recife. Ele teria gostado do programa e se disposto a conversar com o presidente da República para que realizassem uma audiência visando a conseguir apoio ao programa. Com base nessa articulação, conseguem a audiência com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, que se compromete a envidar esforços para que a continuidade ocorresse.

Percebe-se, então, todo um processo de articulação política para evitar que, como muitos outros programas, o P1MC terminasse “bruscamente” ou sofresse atrasos até a conquista de espaço dentro da nova gestão.

Segundo o mesmo entrevistado, nessa época, estavam em negociação com o Banco Mundial, que teria se disposto a financiar o programa com 20 milhões de dólares. Existia, entretanto, a necessidade de uma contrapartida do governo nacional. Essa negociação não teria avançado no governo Lula, em razão da realização de contingenciamentos.

Com início do novo governo, em 2003, membros da Coordenação Executiva Nacional da ASA teriam iniciado, já num primeiro momento de montagem do governo, uma fase de diálogo, com contatos com os ministros. Um facilitador para isso teria sido a grande

aproximação existente entre as organizações que compõem a ASA e diversos membros que passaram a compor o governo petista.

A execução das mais de 12 mil cisternas no âmbito do convênio com a ANA, e a parceria estabelecida com o Banco Mundial para desenvolver um programa de gestão e avaliação público – o SIGA -, disponível *on line* para consulta, trazendo transparência para a execução física e financeira, ajudava a dar credibilidade ao programa. Se um dos grandes traumas da parceria entre as organizações da sociedade civil e Estado é o desvio de recursos, a existência de um programa com as características do SIGA ajudava no controle e publicidade do P1MC.

Como fruto dessas articulações a ASA é chamada a apresentar o programa junto ao Ministério Extraordinário de Combate à Fome e Segurança Alimentar (MESA). Nesse contexto de emergência da segurança alimentar como um tema prioritário no governo Lula, com a criação do Programa Fome Zero, o Semi-Árido adquire atenção especial. Segundo depoimento de uma coordenadora entrevistada:

“Na época do Fome Zero, ele foi um programa interessante porque ele conseguiu, naquela época de 2003, colocar algumas questões prioritárias na agenda do governo, tanto a nível nacional como acho que internacionalmente também. [...] tanto a questão da fome, como a questão da realidade do Semi-Árido, [...] que existia tanto a fome no Brasil, como pessoas que morriam de sede, ou consumiam uma água de péssima qualidade. Então, o próprio Fome Zero alavancou esse contexto de divulgar essas ações, essa possibilidade do governo apoiar”. (Coordenadora 1, entrevista da pesquisa, 2007)

Durante as negociações para o apoio ao P1MC um novo elemento entra em cena, que é o apoio empresarial.

O programa havia ganhado, em 2002, o Prêmio Super Ecologia, promovido pela Revista Superinteressante. Em junho de 2002, matéria publicada na revista falava sobre o programa e seus elementos, justificando assim sua escolha para o prêmio. Essa premiação por um veículo de comunicação expressivo teria dado bastante visibilidade ao P1MC.

Conforme conta a mesma coordenadora, duas pessoas foram referência no processo de negociação, que eram assessores especiais do presidente Lula e possuíam aproximação com organizações que compunham a ASA. Uma delas era Frei Beto que, segundo o depoimento, teve também uma atuação no campo da articulação internacional, falando do P1MC como um programa que estava dentro do contexto do Programa Fome Zero, tratando do acesso à água.

Outro assessor era Oded Grajew, que fez esse papel de apoio/divulgação no meio empresarial. Segundo contou um dos entrevistados, quem teria se interessado pelo programa teria sido a esposa do assessor. A partir daí ela o teria estimulado a buscar apoio ao P1MC. Teria sido feito então um contato com a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban) e após a negociação juntamente aos representantes da ASA a Federação teria se disposto a apoiar o Programa Fome Zero, mas por meio do apoio ao P1MC.

A importância desses contatos para a negociação do P1MC pela ASA foi assim comentada:

“[...] a ASA hoje se constituiu um ator político importantíssimo no Semi-Árido. Hoje sim você ouve falar da ASA. Naquele momento a ASA ainda estava se fortalecendo enquanto rede e você tinha alguns contatos assim de algumas organizações. Sem dúvida alguma a Igreja, a própria CNBB, a Cáritas Brasileira que é a Cáritas Nacional. Você tem já um histórico, uma identificação com algumas pessoas que estavam ligadas com aquele governo, com o início do governo Lula. O próprio Frei Beto, Oded Grajew também, que foram pessoas-chaves no momento da gente fazer a proposição do termo de parceria” (Coordenadora 1, entrevista da pesquisa, 2007).

Ocorre, então, uma audiência com o presidente Lula, onde a Febraban coloca a disposição em financiar 10.000 cisternas. Nessa audiência, o presidente pede prioridade ao governo pra estabelecer formalmente o apoio à ASA.

Uma questão discutida na época é que o governo não poderia financiar a estrutura física das UGMs. Essa impossibilidade era atribuída a um impedimento legal. Fato é que sem essa estruturação seria inviável a continuidade do programa. Aí entra mais uma vez o apoio da Febraban. Negociou-se que a instituição financiaria a estruturação das UGMs, e o governo federal garantiria o custeio das estruturas para a construção das cisternas.

Dos resultados dessas negociações constrói-se o primeiro termo de parceria assinado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), prevendo inicialmente um volume de 32 milhões de reais, para a construção de 22.040 cisternas.

Essa triangulação, em termos práticos, parece bastante interessante, tendo em vista que o programa passa a mobilizar um conjunto de esforços: da sociedade civil, do Estado, e da iniciativa privada. Mas, em termos conceituais, a Federação dos Bancos passa a desfrutar de um *marketing* social bastante elevado.

Esse contexto de negociação do Programa Um Milhão de Cisternas, junto ao governo Lula, marca uma diferente institucionalização do programa, que deixa de ser uma ação isolada apoiada pela Agência Nacional de Águas, para figurar como um programa no âmbito da política de maior destaque desse governo.

Segundo outra Coordenadora entrevistada, com o governo Lula as organizações da sociedade civil passam a ter mais proximidade com o governo, e também a receber maior financiamento.

O termo de parceria entre a AP1MC e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, assinado em julho de 2003, foi o primeiro estabelecido no governo Lula. Dessa forma, após quase quatro anos do início de sua construção, o P1MC firma-se como uma política pública substancial, na qual seriam investidos, nos quatro anos de vigência do termo de parceria, duzentos e vinte e cinco milhões de reais.

Além desse, outros termos foram assinados, em dezembro de 2005 e dezembro de 2007, num repasse total de recursos por parte do MDS no valor de R\$ 271.053.651,50. Em 2008, a AP1MC foi apontada pela ONG Contas Abertas, como a terceira organização que mais recebeu recursos governamentais, num total de R\$ 92.207.910,01.

Ao longo dos tempos, além do financiamento acima apontado, o programa tem contado também com recursos de diversas organizações não governamentais, nacionais e internacionais, para sua execução, como CESE (Coordenadoria Ecumênica de Serviço), Cáritas, Sindicato dos Metalúrgicos do ABC Paulista, OXFAN, Fundação Konrad Adenauer, Catholic Relief Services e Misereor (Souza, 2005). Mas o grande financiador do P1MC permanece sendo o governo federal.

1.6 O P1MC em Minas Gerais

O Semi-Árido mineiro abrange, segundo a delimitação oficial, um total de 85 municípios, distribuídos em duas regiões, o Norte de Minas e o vale do Jequitinhonha. Ocupa uma área de mais de 100 mil km², onde vivem quase 1, 2 milhão de pessoas.

A região do vale do Jequitinhonha, no Nordeste de Minas Gerais, foi famosa até o século XIX por sua grande riqueza, gerada pela abundância de recursos naturais e pela grande presença de minerais preciosos, principalmente o diamante. Atualmente, é conhecida por sua baixa dinâmica econômica, e pela situação ambiental delicada, fruto de explorações sucessivas e intensivas dos solos. A região pode ser subdividida em alto e baixo Jequitinhonha. O alto Vale é delimitado pela área que segue desde a nascente do rio, até a foz do Rio Araçuai. Dali inicia-se o baixo Vale, que segue o Jequitinhonha até seu desembocar no

estado da Bahia. A região de transição entre essas duas áreas é chamada de médio Jequitinhonha. É no médio vale que os problemas com a falta de água são sentidos com maior intensidade.

A região do alto Jequitinhonha, foi ocupada por pequenas propriedades, nas quais se desenvolveu a agricultura tipicamente familiar. Devido às condições topográficas do alto Jequitinhonha, no qual se encontram extensos planaltos de fertilidade natural reduzida, ocupados pela vegetação de cerrado – as chapadas –, que desembocam em vales estreitos nos quais se encontram nascentes e córregos, e terras mais férteis – as grotas –, as populações rurais lá estabelecidas desenvolveram um sofisticado sistema de manejo do ambiente natural (RIBEIRO, 1996).

Por suas condições de fertilidade e disponibilidade de água, os agricultores ocuparam historicamente as áreas de grotas, nela plantando roças de toco. Já nas chapadas, desenvolveram formas elaboradas de manejo das áreas de florestas (para coleta de frutos, madeiras, flores, barro, etc.) e das áreas de pastagens naturais (para criação de gado bovino e outros animais).

A partir da década de 1970, iniciou-se a implantação pelo Estado, de políticas públicas de desenvolvimento para a região, dentre elas a de reflorestamento com eucaliptos para a produção de carvão, onde grandes empresas receberam a concessão das terras de chapada (que possuíam condições topográficas excelentes) para plantarem seus eucaliptais e, posteriormente, produzirem carvão para o abastecimento de siderúrgicas e outras indústrias. Dessa forma, gerariam emprego, renda, movimentação econômica e, conseqüentemente, desenvolvimento no alto Jequitinhonha.

Tais áreas de chapada já eram utilizadas pelos agricultores para a extração e pastagens. No entanto, como eram manejadas em comum, não possuíam registro de propriedade em cartório, sendo consideradas terras devolutas, pertencentes ao governo estadual.

Além de não terem a propriedade legal das chapadas, em razão do modo com que manejavam os recursos existentes, esses agricultores não possuíam visibilidade econômica, visto sua pouca inserção nos mercados formais. Dessa forma, para o governo “desenvolvimentista”, deixavam de existir. Já possuíam todo um sistema de organização, com costumes e normas bem definidos. Mas esses se constituíam numa *lex loci*, numa lei local, não reconhecida pelos órgãos de desenvolvimento, visto que, por ser local, estava fundamentada em valores e costumes locais, fazendo sentido apenas para aquela situação ou para quem viesse a compreendê-la (THOMPSON, 1998) – fato este que não fazia parte dos planos dos agentes do governo.

Assim, ao chegarem na região, as empresas reflorestadoras desalojaram de seu local uma grande quantidade de produtores que ali desempenhavam suas atividades, causando grandes prejuízos.

Sem as chapadas, muitos agricultores ficaram sem locais para coleta e criação de animais, tendo que desenvolver suas atividades nas áreas de grotas, geograficamente reduzidas. O pastejo de animais nos terrenos declivosos das grotas causou a compactação do solo e a extinção da vegetação de cobertura. Sem a proteção das plantas, as chuvas carregaram grande quantidade de solos, causando o assoreamento e formando os chamados “peladores”. O solo carregado, muitas vezes aterrou nascentes e córregos, causando problemas de água, como a diminuição ou secamento de fontes e córregos.

Aliado a isso, ocorreram aumentos populacionais e uma maior pressão sobre o ambiente. Sem ter para onde expandir suas atividades, os agricultores passaram a explorar de forma mais intensiva suas áreas. Assim, as áreas cultivadas com o sistema de roça de toco¹⁵,

¹⁵ Como roça de toco ou coivara, entende-se o sistema de plantio no qual utiliza-se o manejo de queimadas, que ajudam a aumentar a fertilidade natural do solo, que é utilizado por um determinado tempo, até que sua

que antes contavam com descansos de até 15 anos, passaram a ter o período de pousio cada vez mais reduzidos, provocando queda da fertilidade e problemas ambientais. Como alternativa à esse processo, os agricultores estabeleceram rotas migratórias, definitivas ou temporárias, com o objetivo de aliviar o uso da terra¹⁶.

Além disso, a cultura do eucalipto, com sistemas radiculares profundos e grande capacidade de absorção de água trouxe um agravante aos problemas, contribuindo para o secamento de nascentes e derramando produtos tóxicos nos solos e águas. O sistema hídrico da região, com chuvas concentradas em determinadas épocas do ano, que conformam as chamadas épocas das “secas” e “s’águas”, ajudaram a complicar a situação dos recursos hídricos no alto Jequitinhonha.

O baixo Jequitinhonha tem um histórico de ocupação e características ambientais diferentes das observadas no alto vale¹⁷. Sua paisagem é marcada pelos “mares de morros”¹⁸ e possui vegetações de mata atlântica, mas também áreas onde predominam a caatinga. Essa região foi colonizada por famílias de posseiros e migrantes, com origem no alto Jequitinhonha ou no sul da Bahia, na primeira metade do século XIX, mas a ocupação em grande escala ocorreu com as grandes fazendas de criação de gado, no início do século XX.

Nesse processo, as famílias de agricultores foram empurradas para áreas marginais, que não interessavam à fazenda. Muitos se deslocaram pela região, em busca de terras férteis, mas, frente ao não reconhecimento da propriedade da terra, decorrente de seu regime de exploração, foram poucos os que permaneceram.

Além das áreas impróprias para o gado, muitos agricultores estabeleceram-se como agregados da fazenda, que até os anos de 1970 era policultora e quase autosuficiente. Apoiados na grande fertilidade natural, produziam com fartura, destinando parte da produção ao fazendeiro.

O problema da água também se expressa no baixo vale. A presença de nascentes nessa região já não é tão marcante, sendo que a água utilizada pelas populações rurais é em grande parte retirada de cacimbas, córregos ou rios.¹⁹ O uso da água dessas ultima fontes para consumo humano só ocorre na ausência de alternativas, mas frente à diminuição das águas tem sido o recurso de muitos agricultores. Muitas vezes, essas fontes estão nas áreas de fazendas, o que dificulta sua regulação comunitária. Além disso, a instalação de empresas mineradoras, extratoras de granito, agudizou o problema de água na região, pois o processo de mineração gera resíduos (da pedra, óleo) que são carregados pelas chuvas e acabam aterrando e contaminando fontes. Repetem-se assim, como no alto Jequitinhonha, os problemas com terras e águas.

A região norte de Minas Gerais tem sua ocupação datada de finais do século XVII, originada de duas correntes: uma vinda da Bahia e Pernambuco, formada pelos vaqueiros que seguiam o curso do Rio São Francisco e outra de São Paulo, com os Bandeirantes que também estabeleceram grandes criações. Esse processo foi marcado por uma grande matança de índios, habitantes primeiros da região (SILVA, 2009).

Nos “currais” praticava-se a pecuária extensiva, favorecida pela pastagem natural, e conviviam os grandes proprietários, vaqueiros, moradores, agregados libertos e escravos, esses últimos em pequeno número.

fertilidade comece a decrescer, passando então para o cultivo de outras áreas, deixando que aquela terra já utilizada recomponha naturalmente sua fertilidade (RIBEIRO, 1999)

¹⁶ Sobre as migrações no alto Jequitinhonha ver Ribeiro et al. (2003).

¹⁷ Essa pequena caracterização do baixo vale do Jequitinhonha é baseada em Ribeiro (1996).

¹⁸ Os “mares de morro” são caracterizados fisicamente pela existência de montanhas antigas e arredondadas pela erosão, entre as quais se conformam vales.

¹⁹ As cacimbas são pequenas escavações realizadas em locais onde o lençol freático aflora perto do solo, permitindo o acúmulo de água e seu uso.

Junto à atividade pecuária era desenvolvida a agricultura de subsistência, com o cultivo de arroz, feijão, mandioca (farinha), milho e cana-de-açúcar (cachaça e rapadura). Os cultivos eram realizados nas vazantes e brejos, e nos períodos de enchentes era feita a derrubada das matas e exploração do cerrado. Esse “ciclo natural do rio: seca, enchente, cheia, vazante - sempre possibilitou a essas populações o acesso a terras periodicamente fertilizadas pela matéria orgânica ou lameiro...” (COSTA apud SILVA, 2009).

O Norte de Minas é caracterizado por uma área de transição entre vegetações típicas de cerrado e da caatinga, com áreas de domínio ora de um, ora de outro. As formações de caatinga localizam-se principalmente no vale do Rio Verde Grande, apresentando características deserticas, com pequenas precipitações, ventos fortes e temperaturas relativamente altas.

O processo histórico de desenvolvimento do norte de Minas originou diferentes grupos sociais, que aprenderam ao longo do tempo a lidar com os recursos naturais da região e conformaram culturas bastante ricas. Entre eles destacam-se os vazanteiros, os geraizeiros, os catingueiros, povos quilombolas e indígenas. Os primeiros têm sua denominação relacionada ao ambiente no qual vivem e ajudam a conformar: vazantes, gerais e caatinga.²⁰

Em termos socioeconômicos, o Norte de Minas possui diversas características que se aproximam do vale do Jequitinhonha. Foi palco de diversos programas de desenvolvimento estimulados a partir da década de 70 pelos governos, todos com a característica comum de desprezar a população local em nome de um desenvolvimento econômico que visava à homogeneização do território nacional. Ali foram implantadas plantações extensivas de eucaliptos, grandes projetos de irrigação (sendo o mais conhecido deles o Projeto Jaíba). Assim como o vale do Jequitinhonha, também foi palco da construção de diversas barragens, que desalojou grande parte da população e trouxe diversos problemas.

Frente às dificuldades enfrentadas, os agricultores do vale do Jequitinhonha e Norte de Minas têm buscado soluções organizativas e proposto ações sustentáveis às políticas públicas, mostrando que suas regiões não são formadas só por “ausências” (de água, de renda, de saneamento, de educação (formal), etc), mas que também possuem elementos importantes a serem considerados nas estratégias de desenvolvimento e políticas públicas voltadas ao local.

Existe, assim, na região norte/nordeste de Minas Gerais, um grande número de iniciativas ligadas à produção agroecológica, ao agroestrativismo, à educação contextualizada, entre outras. As organizações que apóiam e estimulam esses processos, apesar de conviverem em realidades ambientais diferentes, se identificam com aquelas organizações do Semi-Árido Nordeste, que conformaram inicialmente a ASA, quanto às metodologias de trabalho empregadas também em suas lutas.

Entretanto, analisando o processo de chegada do P1MC ao estado de Minas Gerais, percebe-se que no início do processo de construção do programa a cisterna de placa não era uma alternativa de aproveitamento dos recursos hídricos amplamente difundida no estado. Apenas alguns projetos vinham sendo desenvolvidos por organizações, como o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA), Cáritas Diocesana de Januária e Cáritas Diocesana de Araçuaí. Entretanto, tais projetos ainda estavam em fase de experimentação.

Também o Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica estimulava a tecnologia das caixas d'água construídas com ferrocimento²¹, como eram conhecidas no vale do Jequitinhonha. Apesar de se tratar de uma tecnologia bastante parecida com a desenvolvida no

²⁰ Sobre o Norte de Minas, seu processo de desenvolvimento e seus atores, ver Luz e Dayrell (2.000)

²¹ O “ferrocimento” é uma tecnologia de construção de cisternas, utilizada no estado de Minas Gerais, que se diferencia daquela tecnologia de construção com placas utilizada nos estados do nordeste.

P1MC, a essência de seu uso ainda era diferente, com a construção de caixas de tamanhos variáveis e, geralmente, com o objetivo de captar água de nascentes para distribuição ou uso.

O CAA era uma das únicas organizações no estado que vinham acompanhando o debate realizado no Semi-Árido nordestino, principalmente devido à sua inserção em redes nacionais de agroecologia, tendo sido convidado para participar do Fórum Paralelo à COP3.

Aos poucos, outras organizações, como a Cáritas Regional de Minas Gerais foram se envolvendo no processo. Mas foi somente durante o período de mobilização realizado pelo Grupo de Trabalho (GT) que se encarregou de pensar o P1MC, com a ida de um representante do GT ao estado, que as organizações da sociedade civil ligadas ao Semi-Árido em Minas Gerais começaram a ter uma maior inserção no processo de construção do programa e da ASA.

Em relação às cisternas, mesmo no norte de Minas, onde as características climáticas se aproximam mais daquelas do Semi-Árido nordestino, existia uma certa desconfiança quanto à tecnologia.

Em uma comunidade visitada no município de Januária, onde foram construídas cisternas antes do início do P1MC, com recursos de um fundo rotativo apoiado pela Cáritas, uma senhora, a primeira a construir uma cisterna para captação de água naquela comunidade, contou sobre as situações peculiares que vivenciou. Ao saber que a cisterna seria utilizada para captação de água da chuva para beber, diversas pessoas a procuravam para saber se ela estava passando por dificuldades, e se precisava de auxílio.

Para as comunidades rurais do Norte/Nordeste de Minas Gerais, a falta de água é um dos piores problemas por que uma família pode passar, tendo em vista que a água é considerada um “dom de Deus” e fonte de vida. E a possibilidade de usar a água da chuva para consumo era vista como um extremo de necessidade. Como a tecnologia era pouco conhecida, havia, em todo o estado, dúvidas inclusive sobre a qualidade da água para beber.

Dessa forma, em Minas Gerais, o programa parece ter seguido quase que na contramão do que vinham desenvolvendo até ali as organizações da sociedade civil ligadas ao meio rural. Esse parece ser um dilema, porque o caráter participativo e o enraizamento social que estiveram ligados à emergência da questão da convivência com o semi-árido e ao surgimento do P1MC, representam um processo importante empreendido pelas organizações que trabalhavam o Semi-Árido nordestino. Mas, para as organizações de Minas Gerais o programa já chega com características de programa governamental, com a prévia definição do que iria ser feito.

No primeiro encontro da ASA Minas, realizado em abril de 2001, em Salinas, as organizações da sociedade civil mineiras elaboraram um diagnóstico sobre os recursos hídricos no Semi-Árido mineiro, a partir de uma ampla discussão. Desse encontro, participaram 111 pessoas, de 64 municípios. À época considerava-se um total de 140 municípios pertencentes ao Semi-Árido (ASA MINAS, 2001).

A leitura do documento produzido nesse encontro permite perceber que mesmo com as discussões sobre o P1MC em estágio relativamente avançadas, já havendo a definição dos critérios para elaboração dos diagnósticos para o programa, até aquele momento a opção por executar uma única tecnologia, a das cisternas de placa, ainda não era aceita pelas organizações de Minas Gerais.

Isso está expresso no fato de esse documento propor que as comunidades participassem ativamente do processo de escolha da melhor alternativa para cada caso, de acordo com três tecnologias principais: a construção de cisternas de placa, a canalização/distribuição de água de poços ou nascentes, e a construção de pequenos barramentos.

Estimava-se, de acordo com levantamentos realizados nos municípios, que cerca de 40% dos projetos de abastecimento de água domiciliar seriam executados tendo como

referência a tecnologia de cisternas de placa; 40% dos projetos seriam executados por meio da distribuição domiciliar de água oriunda de nascentes ou poços artesianos e 20% de pequenos barramentos.

O documento trazia inclusive, entre as propostas e encaminhamentos, orientações aos membros das organizações mineiras que foram escolhidos para participar do Encontro Nacional da ASA, que ocorreria no mês de maio do mesmo ano, onde se lia:

“recomendações para os representantes de Minas negociarem um tratamento diferenciado para este estado, caso a plenária nacional se mostre inflexível, fixados no “cisternismo” do projeto P1MC. (ASA MINAS, 2001:12)

O documento apresentava ainda outras propostas que se diferenciaram do que veio a ser implantado no P1MC, como no caso do repasse de recursos, que acreditavam que deveria ser realizado diretamente às organizações locais para a execução.

Percebe-se assim, que para a construção da unidade da ASA, as organizações mineiras tiveram que abrir mão de algumas de suas propostas e princípios. Conforme contaram alguns dos entrevistados, as organizações do nordeste possuíam uma posição bastante rígida em torno das cisternas, o que impediu a discussão sobre outras tecnologias e sobre uma maior participação das comunidades em sua escolha, de prosperar.

Quando questionados sobre os motivos que levaram as organizações de Minas Gerais a abraçarem o P1MC, as respostas enfatizaram dois aspectos. O primeiro foi o caráter de articulação da ASA. O segundo foi a possibilidade de levar benefícios concretos e soluções em relação à falta de água às famílias. No depoimento de uma das Coordenadoras Estaduais do programa o aspecto da articulação foi ressaltado:

“Eu acho que o que fez a gente abraçar essa proposta não foi nem a tecnologia em si, porque naquele momento era desconhecida pela maioria das organizações de Minas. É lógico que se percebia a necessidade, mas se questionava se pra além das cisternas, a gente não poderia utilizar outras tecnologias de água, que não fosse só de armazenamento de água de chuva, mas das nascentes, de alguns outros cursos de água, que em Minas existia essa possibilidade em algumas regiões. Mas eu acho que o que fez a gente abraçar é essa percepção de que não é um programa que termina em si. Que a gente não quer a construção de cisternas, a gente quer fortalecer a sociedade civil em torno de um território que é o Semi-Árido brasileiro, e a gente quer pensar conjuntamente ações de convivência com o semi-árido. E que a cisterna é apenas a porta de entrada”. (Coordenadora 1, entrevista da pesquisa, 2007)

O depoimento de uma entrevistada ligada ao CAA enfatizou o fato de que aquela organização já vinha desenvolvendo trabalhos voltados ao tema da água, tendo inclusive realizado um diagnóstico sobre a situação das águas nas comunidades. Assim, para eles, entrar no programa representava conhecer a tecnologia, com a possibilidade de dar uma resposta concreta às necessidades das comunidades onde fizeram o levantamento.

O argumento da necessidade de resolver primeiro a questão da falta de água para consumo humano também teve peso nessa mobilização. Apesar de que grande parte das organizações não trabalhava diretamente com ações de caráter mais assistencial, a possibilidade de levar água às famílias teve grande apelo. Essa questão de resolver primeiro um tema, para depois passar para outro continua presente, tendo sido bastante citada na pesquisa de campo realizada nessa tese. Foi expressa a idéia de que primeiro se deveria fazer o P1MC bem feito, para depois pleitear outras frentes de trabalho, num processo onde as organizações parecem às vezes abrir mão de seu caráter de organização e estímulo a processos sustentáveis de produção, em nome de ações de caráter básico, cuja responsabilidade de resolução em grande escala até então era do poder público.

Percebe-se assim que, se por um lado, o caráter de molde e moeda existente entre ASA e P1MC tem seu aspecto positivo, por proporcionar o crescimento e fortalecimento da articulação junto ao crescimento do programa, por outro lado, pode trazer também algumas limitações. Ou seja, a ASA cresce sob o guarda-chuva das cisternas, o que, em certo sentido pode ter feito com que a riqueza de experiências existentes nas organizações que a compõe fosse tolhida, em nome da construção de um projeto único.

A entrada de Minas no programa representa assim uma aposta num projeto construído pela sociedade civil, que se esperava ser um impulso para uma maior participação das organizações do Semi-Árido nas políticas públicas e para que o governo federal abraçasse ações sustentáveis e participativas voltadas à convivência com o semi-árido. Segundo depoimento de outra gestora, o P1MC “nunca foi visto de maneira isolada”.

Quanto à organização do programa no Estado, aproveitou-se a divisão regional já existente para estabelecer duas microrregiões, a do Vale do Jequitinhonha e a do Norte de Minas. Tal divisão microrregional tem um aspecto bastante positivo que é permitir que sejam consideradas as especificidades locais. Assim, por exemplo, observa-se entre as duas microrregiões mineiras (Vale do Jequitinhonha e Norte de Minas) algumas diferenças não apenas físicas ou dos recursos naturais e hídricos, mas também de costumes e formas de lidar com estes recursos. Essas especificidades trazem diferentes desafios para o programa.

Mas, inicialmente, no P1MC-T, foi escolhida apenas uma Unidade Gestora Microrregional (UGM) para acompanhar a execução nas duas microrregiões: o Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica, uma organização não-governamental, com origem no Sindicato de Trabalhadores Rurais do Município de Turmalina, no vale do Jequitinhonha. O CAV trabalha no apoio à agricultura familiar a partir de questões como a conservação de nascentes, implantação de Sistemas Agroflorestais, fortalecimento das feiras locais de agricultores, entre outros. Conta para isso, principalmente, com recursos internacionais de organizações não-governamentais como o CeVI (Centro de Voluntariado Internationale) e também com parcerias com instituições nacionais, como o CNPq. É uma organização com mais de 10 anos de existência que tem se consolidado como referência para agricultores, organizações locais e também para os poderes públicos, participando de diversas redes de ONGs, e também de espaços de políticas públicas como os Territórios Rurais²².

Como já comentado, a escolha do CAV como UGM se deu de forma consensual, tendo sido indicado por ocasião do Encontro do Semi-Árido Mineiro, em razão das suas características institucionais, que se adequavam à necessidade do programa.

Posteriormente, com a execução do P1MC a partir de 2003, estabeleceu-se uma segunda UGM para a coordenação das ações no Norte de Minas, o Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA). O CAA, fundado em 1985, também é uma ONG, cujo trabalho surge da articulação entre agricultores afetados pelo processo desenvolvimentista no Norte de Minas, lideranças e organizações como a Rede Projetos de Tecnologia Alternativa (Rede PTA) e a FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional). A organização atua buscando a valorização da cultura local, desenvolvendo atividades com diversos grupos, como povos quilombolas, indígenas, vazanteiros, geraizeiros e catingueiros. Atuam visando ao reconhecimento do direito de populações tradicionais à terra, com o estímulo à produção agroecológica, com o apoio à coleta e beneficiamento de frutos do cerrado, produção de sementes crioulas, além de programas como o Biodiesel. Em suas ações tem como parceiros o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), CESE, Fundação Banco do Brasil, ActionAid, entre outros.

Como a região norte possui uma maior demanda pela construção de cisternas, lá foi estabelecida, em setembro de 2005, uma segunda UGM, a Caritas de Januária. A Cáritas é

²² Sobre o CAV e seu trabalho com a agricultura familiar ver Assis (2005).

uma organização ligada à Confederação Nacional dos Bispos, que tradicionalmente está ligada às questões do campo. Possui representações nacional (Cáritas Brasileira), estaduais (as Cáritas Regionais) e regionais (Cáritas Diocesanas). A Cáritas Diocesana de Januária já trabalhava a questão da água, por meio de ações como o Projeto Siriema, Projeto de Recuperação da Bacia do Rio dos Cochos, entre outras.

Em relação às unidades executoras locais (UEs) que aderiram ao programa, essas possuem um perfil um pouco mais variado. Para uma caracterização geral, elas podem ser divididas em três tipos principais: 1) organizações sindicais (Sindicatos de Trabalhadores Rurais); 2) organizações associativas (que se expressam de diversas formas, como centros, institutos, associações de assistência à criança); e 3) organizações ligadas à Igreja Católica.

Nesse ponto, cabe uma reflexão sobre as organizações da sociedade civil que compõem a ASA em Minas. A literatura aponta como organizações da sociedade civil aquelas que não representam nem o mercado, nem o Estado, mas que surgem do mundo da vida e se organizam, contribuindo para a publicização de determinados temas e seu acesso à esfera política. Nessa lógica, sindicatos não seriam considerados como organizações da sociedade civil, tendo em vista que são instituições criadas por um estatuto legal, visando a contribuir na disciplina das relações de trabalho entre empregados, patrões e Estado. Representariam assim interesses individuais da base que representam e não interesses públicos.

Cabe ressaltar, entretanto, que definir quais organizações podem ou não ser consideradas como pertencentes à sociedade civil é uma tarefa que não pode passar apenas pelas elaborações e classificações acadêmicas, tendo em vista que tais elaborações são, na verdade, tentativas de sistematização da dinâmica dos processos que ocorrem no dia a dia. Sendo assim, em muitos casos essas tentativas jamais conseguem delimitar o que pode ou não ser enquadrado em determinada categoria, senão por um ato de classificação, que pode ter maior ou menor identificação com a realidade.

No caso dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais que compõem a ASA, além desse papel na esfera econômica, aderem a uma proposta ampla de busca de uma nova forma de desenvolvimento para o Semi-Árido com base na convivência. E, apesar de possuírem um público delimitado, atuam não de forma particular, mas de forma pública, estimulando debates e alternativas voltadas a toda a população rural subalterna do Semi-Árido.

O mesmo pode ser dito em relação às cooperativas, que possuem um caráter econômico e social, ao organizar ao mesmo tempo pessoas e sua produção. Mas, ao atuarem nesse processo de canalização de demandas para a esfera pública, e na mediação dessas demandas ao meio político, caracterizam-se no âmbito da ASA também como organizações da sociedade civil.

Os Sindicatos, frente às características marcadamente rurais da maioria dos municípios do Norte de Minas e Jequitinhonha, são amplamente difundidos e estão presentes, com níveis de atuação diferentes, em todos os municípios. Além dos trabalhadores assalariados, representam agricultores familiares, agregados, meeiros e assentados. Muitos possuem uma ação que vai além do papel corriqueiro de mediador entre uma categoria profissional e seu patronato, e da prestação de serviços burocrático-legais, como o cadastro de agricultores para aposentadoria ou assistenciais, como articulação de consultas médicas. Para além disso, expressam a busca de melhorias das relações entre agricultores familiares e agências públicas, de aperfeiçoamento dos processos produtivos e de garantia do acesso à terra por meio de ação política.²³

Entre as organizações associativas podem ser citadas ONGs, como o Instituto dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do Vale do Jequitinhonha (Itavale, sediado em Medina), as associações municipais conveniadas ao Fundo Cristão para Crianças e à Visão

²³ Sobre os trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização ver Medeiros (1997) sobre essas lutas no Jequitinhonha ver Alves et. al. (1993) .

Mundial, e o Centro de Assessoria aos Movimentos Populares do Vale do Jequitinhonha (Campo Vale), de Minas Novas. O primeiro, congrega diversos STRs da região do baixo Jequitinhonha, e tem uma ação bastante marcada pela valorização do papel da mulher na agricultura familiar, pela luta pela terra e mais recentemente pelas ações voltadas à água. Já as associações ligadas ao Fundo Cristão, desempenham ações de apadrinhamento de crianças (ação que envolve basicamente a doação e acompanhamento do progresso das crianças), mas tem se dedicado a ações mais abrangentes, como o Programa de Desenvolvimento Humano Sustentável (PDHS), com a implementação e assessoria a projetos produtivos em cinco municípios e monitoramento da qualidade da água disponível para as comunidades rurais.

Entre as organizações ligadas à Igreja Católica estão a Pastoral da Criança e a Cáritas. Esta última está presente no programa por meio de unidades Diocesanas, de Araçuaí, Almenara, Januária e Janaúba.

Um ponto a refletir sobre as organizações da sociedade civil que conformam a ASA e o P1MC no vale do Jequitinhonha e Norte de Minas é que, em grande parte, são organizações consolidadas, geralmente atuando há bastante tempo na região, com trabalhos reconhecidos pelo público ao qual são voltadas, quando não foram fruto da própria luta desses públicos por terra, água, direitos, melhores meios de produção, segurança nutricional, etc.

Essa distinção é importante, pois o que tem sido chamado vulgarmente de sociedade civil pode incluir uma série de organizações de perfis diferenciados, cujos objetivos e métodos nem sempre são legítimos. Em áreas como a assistência social elas têm se proliferado, principalmente no meio urbano, e no imaginário social vigora a interpretação de que, muitas vezes, seu único objetivo é o de captação de recursos ou de promoção política. Por isso, não seria exagerado propor o recorte da sociedade civil ligada ao meio rural e à agricultura familiar, como forma de distinção.

Essas organizações têm construído no dia a dia a Articulação do Semi-Árido Mineiro e junto com aqueles sujeitos sociais que compõem a ASA têm contribuído para a execução do P1MC. Nesse processo têm enfrentado diversas dificuldades, principalmente no que toca ao relacionamento com as instâncias do poder público e suas exigências no dia a dia da execução do programa. Por outro lado, nesse processo de mobilização para a construção de cisternas e de um projeto de convivência com o semi-árido também auferem ganhos. Esses aspectos serão discutidos nos próximos capítulos.

Percebe-se, a partir de todo o exposto neste capítulo, que a constituição do P1MC enquanto uma política pública é fruto de uma caminhada onde atuaram diversos fatores. O processo de desenvolvimento do Nordeste do país, apesar de marcado por uma ação estatal concentradora de terra, água e poder político, gera também uma riqueza de organizações ligadas à agricultura familiar, que desenvolvem iniciativas diversas para lidar com o ambiente semi-árido. Essas organizações da sociedade civil desencadeiam um processo de publicização em relação às secas e à necessidade de atenção governamental a um modelo mais justo e sustentável de desenvolvimento, por meio do rompimento da lógica de combate à seca, e o estímulo a um projeto de convivência com o semi-árido. Canalizando demandas do mundo da vida para a esfera pública, essas organizações, ancoradas e amparadas pela legitimidade de anos de trabalhos junto às populações rurais no Semi-Árido e pelas diversas experiências desenvolvidas, conseguem durante a COP3 desencadear um processo de articulação e de proposição de uma política pública.

O clima político, onde as populações do Semi-Árido viviam uma grande seca, e onde representantes do próprio governo propunham a participação das organizações da sociedade para o combate à seca e à desertificação foi um dos fatores que certamente contribui para esse

evento. Assim, após anos de trabalho junto às populações do Semi-Árido, de forma quase independente ou com articulações mais ou menos pontuais nos momentos de seca, tais organizações vislumbraram a necessidade de conformar um grupo que pudesse canalizar essas experiências em uma instância coletiva maior, que agregasse representatividade e poder político.

As cisternas, enquanto uma tecnologia social utilizada e de eficiência reconhecida para o fornecimento de água para consumo humano surge, nesse contexto, como uma alternativa sedutora, por sua simplicidade técnica, seu baixo custo, e seus resultados cativantes de modificar a escassez por meio do aproveitamento de algo que antes se esvaía, a chuva. Esses elementos chamam a atenção também do poder público, por meio de um representante com grande poder de inserção de temas à agenda governamental, um ministro de Estado.

Assim, surgem quase ao mesmo tempo ASA e P1MC. E, nem um nem o outro, surgem como algo dado. Ambos vão sendo moldados no dia a dia da tentativa de conformar um projeto de convivência com o semi-árido que, a partir das experiências e diretrizes propostas pela sociedade civil, pudesse se tornar uma política pública, contando com atenção governamental.

O que se consolida num movimento com mais de 700 organizações da sociedade civil é, inicialmente, algo bem menor. Seu processo de construção conta com uma grande articulação, envolvendo diversas organizações de todos os estados do Semi-Árido. E o que se denomina de Programa Um Milhão de Cisternas, conjuga diversos elementos além da construção de cisternas. Além disso, é tido como um gatilho para a mobilização social quanto ao tema da convivência, não sendo encarado como a única ação a ser empreendida no processo de convivência com o semi-árido, mas, como uma ação importante para o fortalecimento da articulação. Surge ainda como um modelo de política pública com controle social, estimulando espaços coletivos para a discussão do programa.

Nesse contexto, as organizações da sociedade civil mineiras se juntam àquelas do Semi-Árido nordestino para contribuir na construção do programa. Essa inserção é fundada mais na crença em relação ao processo de mobilização construído que na tecnologia das cisternas. Mesmo acreditando na necessidade de um projeto que conjugasse outras tecnologias para o tratamento da questão da água, as organizações mineiras veem também nas cisternas uma forma de levar benefícios concretos às populações rurais com as quais trabalham.

A transformação do P1MC em política pública também não é automática. Para isso, as organizações que conformam a ASA empenham seu prestígio e estabelecem várias articulações, com atores de perfis diversos. Além do ministro, diretores e técnicos de agências, representantes de organizações multilaterais, assessores de governo e até o vice-presidente são mobilizados. A iniciativa privada também ajuda a compor esse cenário.

Num contexto onde se implantava no Brasil um projeto neoliberal de Reforma do Estado, o P1MC, adequava-se ainda aos anseios governamentais, que buscavam diminuir a atuação do Estado por meio de processos de privatização, terceirização e publicização das atividades consideradas não estratégicas. Essa adequação é confirmada pela escolha do modelo de Organização da Sociedade Civil de Interesse público (OSCIP) para institucionalização da Associação Programa Um Milhão de Cisternas. Esse era um dos modelos preconizados na reforma do Estado como forma de regular o desempenho de atividades públicas pelas organizações da sociedade civil, com recursos governamentais.

Os efeitos do programa, levam ao seu reconhecimento e à conquista de premiações, que dão maior destaque ao P1MC. Para conduzir esse processo, a ASA desenvolve ainda ferramentas de gestão, como o *software* “SIGA”, que permite o acompanhamento físico e financeiro em tempo real pelos financiadores.

Após sua fase experimental com o P1MC-T e, já no contexto do início do governo Lula, o P1MC se consolida como uma política pública, se transformando no braço hídrico do

programa “Fome Zero”. A partir daí passa a receber um volume de recursos considerável do governo federal.

Todo esse processo de constituição e execução do P1MC representa um elemento bastante novo para as políticas públicas no país. Ao constituir-se num dos poucos exemplos de políticas públicas que surgem da sociedade civil e se institucionalizam, recebendo apoio governamental, o P1MC traz uma série de elementos a contribuir para a discussão sobre o relacionamento entre sociedade civil e Estado nas políticas públicas.

CAPÍTULO II – AS INTERAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL E OS CONFLITOS NA NEGOCIAÇÃO E EXECUÇÃO DO P1MC

Como uma política pública que foi fruto de um processo de publicização da questão da convivência com o semi-árido e de diversas negociações para acessar a agenda pública e receber financiamento estatal, o P1MC trouxe às organizações da sociedade civil integrantes da ASA uma necessidade de grande interlocução com atores ligados ao Estado.

Devido ao fato de receber financiamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, grande parte dessas interações ocorrem com esse ente federal, e também com órgãos de controle, que buscam garantir uma fiscalização do uso dos recursos públicos empregados no programa. Essas interações, nem sempre são tranquilas, existindo diferenças de racionalidades e políticas, que implicam em processos de negociação e, muitas vezes, na imposição de procedimentos, que causam diversos transtornos à ASA e às organizações ligadas à execução do P1MC, com riscos para a execução do programa.

Mas, enquanto um programa que atua em um grande território, o P1MC implica também na necessidade de interação com atores ligados às instâncias estaduais e municipais, na região Semi-Árida. Mesmo que no caso do estado de Minas Gerais, região de abrangência desse trabalho, essas interações com atores ligados ao governo estadual sejam pequenas, elas trazem repercussões interessantes ao P1MC. Isso acontece, principalmente, pelos desdobramentos provocados pelo programa de construção de cisternas executado pelo governo estadual, que ocorre nos municípios. Ali as relações estabelecidas com atores ligados aos governos locais têm sido muitas vezes complicadas, tendo em vista as implicações em termos de ganhos políticos que o programa traz às organizações que o executam.

Nesse capítulo, procurar-se-á então abordar essas interações, problematizando seus efeitos para o programa e para as organizações ligadas à ASA, em termos políticos e de gestão.

Inicialmente, será apresentada uma breve discussão sobre a interpretação que as organizações envolvidas na ASA dão a esse processo de execução do P1MC em proximidade ao Estado, muitas vezes apontado como prejudicial às organizações da sociedade civil. Posteriormente, serão tratados elementos da interação entre organizações da ASA e representantes estatais das instâncias federal, estadual e municipais.

2.1 As Interações entre Estado e Sociedade Civil no P1MC

A interação entre Estado e organizações da sociedade civil na execução de políticas públicas é um elemento novo nas políticas públicas no Brasil. Há bem pouco tempo o que se observava no Brasil era uma relação de antagonismo entre ambos. Segundo Dagnino (2004), é com a abertura política, e com o restabelecimento da democracia formal (eleições livres, reorganização partidária) da década de 1980 que se permite que o projeto democratizante construído na sociedade pudesse ser levado para o âmbito do poder do Estado, com representação nos executivos municipais, estaduais, parlamentos e no executivo federal, com Lula.

Os anos 1990 teriam tido vários exemplos desse “trânsito” da sociedade civil para o Estado. Como consequência desse movimento, o antagonismo entre sociedade civil e Estado, característico das décadas anteriores foi sendo relativizado, vislumbrando-se a possibilidade de uma ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta teria se baseado no fato de que a participação da sociedade era elemento central e distintivo desse projeto,

subjacente à criação de espaços públicos, onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade (DAGNINO, 2004).

Por outro lado, a partir do governo Collor em 1990, como parte do ajuste para implantação de um estado neoliberal, inicia-se um projeto onde o Estado passa a abster-se do seu papel de garantidor de direitos, transferindo suas atribuições sociais à sociedade civil.

Para a autora, cria-se uma identidade de propósitos em torno da participação da sociedade civil nas políticas públicas, que é intencionalmente construída a partir do uso de referências comuns. E os objetivos dessa identidade tornam-se difíceis de decifrar, principalmente para os atores da sociedade civil.

A disputa política assume então um caráter de disputa de significados para referências aparentemente comuns, como participação, democracia e sociedade civil, etc. Isso instala uma crise discursiva, pois “a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos” (DAGNINO, 2004, p. 143).

Segundo Dagnino (2004), essas noções anteriormente citadas são consideradas elementos centrais nesse deslocamento de sentidos, primeiro, porque desempenharam papel importante na origem e consolidação do projeto participativo, e depois, porque elas são o canal de mediação entre os dois campos ético-políticos. (DAGNINO, 2004, p. 148)

Para essa autora, no Brasil o projeto democratizante foi acampado por uma sociedade civil consolidada, capaz de criar novas instituições que abrigassem seus princípios, como os conselhos gestores, os orçamentos participativos, etc. e seu trânsito para diversas instâncias do estado proporcionou a emergência de experiências participativas em todo o país. Por isso, ela acredita que, aqui, o projeto neoliberal, encontrando um projeto que pudesse disputar com ele, teve que assumir estratégias e formas de ação específicas.

Um dos aspectos destacados pela autora é o da reconfiguração da sociedade civil no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal. Para ela, o crescimento e o novo papel desempenhado pelas organizações não governamentais, a emergência do terceiro setor e das fundações empresariais e a marginalização ou criminalização dos movimentos sociais seriam a evidência desse movimento de redefinição.

Além desse processo, Costa (2002) aponta outros elementos que tornam o relacionamento entre sociedade civil e Estado mais complexo. Segundo o autor, a partir da aceitação do processo de crítica neoliberal, que desabona o Estado e advoga a extensão dos princípios do mercado a todas as esferas sociais, atores da sociedade civil buscam afirmar-se como eixo de sociabilidade alternativa tanto ao mercado quanto ao Estado.

Esse processo leva, em alguns casos, a que as organizações da sociedade substituam seus parâmetros de eficácia baseados na solidariedade e democracia interna pela otimização do custo/benefício de suas ações. E um grande número de ONGs passa a atuar em campos substitutivos ao Estado, o que fortalece a confiança em suas formas de ação, mas promove a concorrência por recursos entre as diferentes organizações, levando muitas delas a flexibilizar seus critérios políticos, aceitando parcerias e acordos prejudiciais à sua autonomia.

Para Costa (2002), ocorre ainda um processo de instrumentalização da legitimidade das organizações civis por setores empresariais, com base na responsabilidade social das empresas, visando a conquistar novos consumidores.

Portanto, no que diz respeito ao aspecto da participação das organizações da sociedade civil nas políticas públicas, existem duas posições principais, consoantes com o abordado até aqui. Uma delas é a de que a participação da sociedade civil nas políticas públicas faz parte de um ideário neoliberal de reforma do Estado. Nessa linha, o Estado não desenvolve políticas para determinados grupos, apenas apóia iniciativas próprias desses grupos. Isso ocorreria, em razão da falta de recursos e para obter maior eficiência, funcionando como uma forma de

autorregulação social, ou de desresponsabilização do Estado e não como uma forma diferente de buscar a distribuição de bens, riquezas e poder. (SARMIENTO et al., 2007)

No pólo oposto do debate, figura a concepção de que a participação das organizações da sociedade civil nas políticas públicas não é concessão, mas uma conquista dos movimentos sociais, que alargaram a esfera pública e enriqueceram a agenda pública com novas demandas e perspectivas de abordagem dos temas públicos. Nesse último grupo, acredita-se que a sociedade civil traz mais qualidade à democracia, fortalecendo a cidadania e contribuindo para uma democracia participativa.

Como é possível depreender dessa reflexão, a natureza dessa interação entre Estado e Sociedade Civil nas políticas públicas é bastante conturbada. Para efeitos desse trabalho, poucas pistas adicionais puderam ser encontradas para apoiar a reflexão sobre os papéis de instituições estatais e da sociedade civil nas políticas públicas.

Entre as referências encontradas figuram, principalmente, as que tratam da relação entre Estado e grupos privados de caráter profissional ou econômico. Nesses casos, essas relações são analisadas sob enfoques diferentes. De uma forma bastante simplificada, têm-se que, para aqueles autores de influência elitista, existe um protagonismo por parte do Estado, que busca o apoio de organizações privadas para implementar suas políticas e estabelece interlocuções que acabam por favorecer determinados grupos em detrimento de outros. Para outros autores, pluralistas, acredita-se que o protagonismo é dos grupos privados, que jogam seus recursos para influenciar nas decisões estatais. Para outros, ainda, o Estado possuiria sua autonomia, mas essa não seria absoluta, possuindo uma dependência das organizações da sociedade: uma autonomia inserida. (ROMANO, 2007)

Em todos os casos, existe a compreensão de que aqueles que conseguem estabelecer uma interlocução com o Estado e se inserem nas políticas públicas acabam por auferir ganhos.

Na literatura que trata da sociedade civil, ao contrário, a interlocução com o Estado para a formatação e execução de políticas públicas é vista por vários autores como algo que pode trazer riscos, ao invés de ganhos, às organizações. Entre os principais perigos apontados estariam os já comentados acima, da “desresponsabilização” do Estado, associado ao risco do abandono pelas organizações da sociedade civil de seu modo de ação comunicativo, do afastamento de suas bases e de sua cooptação por parte de políticos ou agentes estatais.

Por esse motivo, procurou-se na pesquisa, compreender a interpretação que os próprios atores envolvidos no P1MC dão para sua inserção nessa política pública, para a partir daí buscar problematizá-la.

Um dos aspectos percebidos foi o de que não existe um consenso, entre os atores entrevistados ligados ao P1MC, em relação ao papel por eles desempenhados. Quando perguntados mais diretamente sobre a possibilidade de que com a execução do P1MC estivessem assumindo uma responsabilidade que é do Estado, as respostas foram positivas e negativas.

Assim, para alguns deles a ASA tem desempenhado um papel que é do Estado. Entretanto, o que todos ressaltaram é que, ao bom estilo da sociedade civil, desenvolvem uma ação que o governo não executava, chegando a um público que o governo não atendia.

Esse é um aspecto a ser considerado. Existe uma diferença significativa em desenvolver uma ação em substituição ao Estado, e desenvolver uma ação que é de responsabilidade do Estado, mas que ele não executa.

Esse último elemento foi bastante enfatizado: atendem à comunidades em locais distantes, com difícil acesso, em situação de “esquecimento”. Comunidades que em alguns casos só eram atendidas pelo poder público em relação à água de forma emergencial, por meio do caminhão pipa, ou nem isso.

Um dos entrevistados, presidente de uma das organizações que desempenha o papel de Unidade Gestora Microrregional do P1MC em Minas Gerais, chegou a utilizar uma

comparação interessante para explicar o caráter da participação da sociedade civil no caso do P1MC. Em sua fala, comparava a construção do programa com o processo de desenvolvimento da agricultura agroecológica no Brasil. Lembrava que, no Brasil, o governo optou por um modelo de agricultura baseado na revolução verde, com uso intensivo de insumos e capital. Para que os agricultores familiares conseguissem um modelo diferenciado de agricultura, capaz de propiciar a sobrevivência da agricultura familiar e o respeito ao meio ambiente, precisaram desenvolver suas próprias experiências. Hoje, esse modelo é reconhecido e estimulado, inclusive pelos órgãos governamentais, por meio do que se tem chamado de sistemas de produção agroecológicos.

Assim, segundo sua interpretação, as organizações da sociedade civil precisaram desenvolver uma experiência como o P1MC para demonstrar a validade de tecnologias alternativas de convivência com o semi-árido. Caso contrário, não teriam a possibilidade de buscar a construção de um modelo de desenvolvimento na região semi-árida que fosse alternativo àquele do combate à seca e das grandes obras.

Essa interpretação coloca o P1MC num contexto mais amplo. Ou seja, se o programa é pensado como construção de cisternas, parece haver uma ação por parte das organizações da sociedade civil que poderia ser perfeitamente realizada por instâncias estatais, ou por empreiteiras. Entretanto, quando se coloca o P1MC como um programa que visa a ser a porta de entrada para a discussão de um projeto de convivência com o semi-árido, ele surge como uma ação também política.

E esse processo de publicização e canalização de demandas para a esfera pública, e de construção de uma articulação para fomentar novos debates e demonstrar a viabilidade desse projeto alternativo é, com certeza, característico e próprio das organizações da sociedade civil e não do Estado.

Ambos os argumentos apresentados anteriormente - o que foca o atendimento à populações excluídas, e o que foca a questão política de construção de um projeto de desenvolvimento diferenciado ao Semi-Árido - se unem, quando as respostas enfatizam as histórias de comunidades onde os moradores passavam sede à beira de grandes açudes, construídos com subsídios governamentais, mas que serviam apenas a grandes empreendimentos.

Além do elemento político de mobilização para a convivência com a seca, expresso nos componentes de capacitação e articulação previstos no programa, outro aspecto ressaltado nos depoimentos foi o de que a oportunidade de fornecer água para consumo humano a um milhão de famílias que sofriam com a falta desse recurso essencial à vida, não poderia ser desperdiçada.

O benefício a um determinado público é um elemento frequentemente identificado como fator que leva as organizações da sociedade civil a participarem de políticas públicas. É o caso dos conselhos de políticas públicas, onde, apesar dos diversos problemas enfrentados, atores ligados à sociedade civil identificam a importância de sua participação, como forma de manter avanços conseguidos e buscar inserir demandas de grupos excluídos às políticas. (DAGNINO, 2002).

A mesma autora afirma ainda, que recusar uma parceria passa a ser um drama, quando percebem a possibilidade de alcançar resultados positivos, mesmo que pontuais, limitados, provisórios (DAGNINO, 2004).

Um terceiro elemento colocado como forma de repelir a idéia de uma simples desresponsabilização por parte do Estado está no fato de que existe um envolvimento governamental significativo no P1MC. Representantes estatais participam na discussão do programa, na negociação de recursos para o apoio a ele, nas avaliações dos Termos de Parceria celebrados, e na mediação das exigências realizadas por órgãos jurídicos e/ou de controle como Procuradorias Jurídicas, Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas

da União. Esse envolvimento evidenciaria um relacionamento com características que vão além da simples terceirização.

Isso também é evidenciado pelos depoimentos colhidos junto aos representantes governamentais. Representante da Agência Nacional de Águas entrevistado, falou da necessidade frequente de negociações junto aos órgãos jurídicos para que o P1MC-Transição pudesse acontecer. Da mesma forma, representante do Ministério do Desenvolvimento Social ressaltou a constante mediação realizada junto a órgãos jurídicos e financeiros para demonstrar a validade do programa.

Portanto, o relacionamento entre organizações da ASA e Estado para a execução do P1MC demonstra algo além da desresponsabilização ou da substituição do Estado. Entretanto, existem diversos elementos, dificuldades e conflitos nessa relação, que colocam questões a serem refletidas. Alguns deles serão abordados a seguir.

É importante ressaltar, porém, que o que denominamos aqui, de Estado, não diz respeito apenas às instituições ligadas ao governo federal. Para a execução do P1MC as organizações que se juntam na ASA precisam conviver e negociar não somente com instituições ligadas à União, mas também com outras instâncias do pacto federativo.

Isso acontece, seja por força do próprio programa, que atua nos municípios, seja por força das políticas públicas, onde governos estaduais e municipais têm atuado na implantação de outras ações voltadas à construção de cisternas, que impactam sobre o P1MC.

Portanto, o Estado aqui é entendido em seus diversos níveis de atuação: federal, estaduais e municipais. Além disso, são tidos como pertencentes ao Estado também aquelas instituições que não participam diretamente do processo decisório e de financiamento, mas que jogam papel importante na gestão, regulamentação, execução e fiscalização das políticas públicas, como os órgãos de controle e fiscalização.

2.2 Interações com a Esfera Federal

Quando se fala da interação entre Estado e sociedade civil para a execução de políticas públicas, muitas vezes se parte do pressuposto de que o fato de uma política ter sido decidida garante que ela seja automaticamente implementada. Frequentemente, se supõe que a implementação se resume apenas a fazer cumprir o que foi decidido, ou seja, fazer o que deve ser feito para implementar a política. (RUA, 1998)

Assim, é comum que todas as atenções em relação a uma política pública se concentrem nos processos de decisão e no grupo decisório, enquanto a implementação é ignorada ou tratada como se fosse de responsabilidade de um outro grupo (RUA, 1998). No entanto, isso nem sempre funciona dessa forma. A execução exige diversos procedimentos e negociações e, muitas vezes, coloca obstáculos à política pública que acabam por inviabilizá-la (RUA, 1998).

No caso da parceria entre Estado e organizações da sociedade para a execução de políticas públicas, autores colocam ainda o risco de que uma postura conservadora do Estado traga ainda mais complicações. Pela pouca abertura ao diálogo e pelo estabelecimento de regras, procedimentos e metodologias rígidas a serem seguidas por essas organizações, seria desperdiçada a oportunidade de crescimento mútuo entre ambos e de interação democrática com a sociedade. (TEODÓSIO, 2002)

Nessa linha, uma das hipóteses presentes no projeto que deu origem a essa tese era a de que, na relação entre atores estatais e da sociedade civil para a execução de políticas públicas, se faria presente uma diferença de racionalidades. No primeiro, predominaria uma racionalidade técnico-burocrática, instrumental, e no segundo uma racionalidade mais comunicativa. Essa diferença de racionalidades traria dificuldades e conflitos para a execução do P1MC.

Um dos autores que tratam desse tema é Serva (1997), que afirma que a racionalidade instrumental dos organismos estatais, que orienta suas ações pelo cálculo, pelos fins, pelo desempenho, pela rentabilidade e pela utilidade, traz problemas quando se confronta com a racionalidade substantiva de organizações da sociedade civil (no caso de Serva a análise se dá especificamente em relação às ONGs). Isso porque essas organizações, em sua maioria, primariam pelo julgamento ético, pela autonomia, pelo entendimento, pela liberdade e pela solidariedade, baseada na intersubjetividade dos atores envolvidos.

Para esse autor, ao atuar conjuntamente, essa racionalidade instrumental, que não reconhece a dimensão subjetiva das ações das ONGs, tenderia a interpretar a ação das organizações comunitárias de uma forma unicamente utilitarista (SERVA, 1997).

A realização da pesquisa empírica e a contribuição de outros autores permitiram alargar essa hipótese, sendo possível perceber que além das diferenças de racionalidades, existem outros fatores que afetam o relacionamento entre organizações da sociedade e Estado. É o que afirma Dagnino (2002), que acredita que a diferença de racionalidades por si só não é capaz de explicar os conflitos existentes no que essa autora chama de “encontros” entre sociedade civil e Estado. Para a autora, existe também uma diferença política, de projetos políticos.

Entretanto, não será abandonada aqui a ênfase na diferença de racionalidades como fator constantemente presente na execução do P1MC.

Essa diferença tem uma de suas expressões mais marcantes em relação ao “tempo” na execução do programa. Esse tema foi tratado por Serva (1997) em relação à parceria entre organizações sociais e Estado. Segundo esse autor, os prazos estabelecidos pela gestão pública para a apresentação de resultados é muitas vezes estreito, incondizente com o tempo de desenvolvimento dos projetos comunitários, que se dá no tempo social, de acordo com as modalidades de socialização, mais do que com “a produção pura e simples de resultados quantificáveis”.

Entre os depoimentos dos entrevistados ligados ao P1MC, esse foi um aspecto constantemente enfatizado. E essa cobrança pelo cumprimento de prazos impõe uma rotina de trabalho corrida, colocando o risco de que as organizações da sociedade civil se descuidem de alguns processos comunicativos tradicionais em suas rotinas.

Nas palavras da coordenadora de uma das UGMs de Minas Gerais: “Processos que a gente tem executado com tanta pressa são arriscados” (UGM 2, entrevista da pesquisa, 2008). Para essa coordenadora, as organizações que implantam o P1MC possuem uma dinâmica de trabalho que acaba não sendo usada, pois existe uma grande exigência por parte de quem financia o programa (nesse caso o governo Federal) pela agilidade, com um tempo apertado para a execução.

Por isso, existe entre as organizações executoras do P1MC um receio de que a parceria com o governo federal para execução do P1MC se transforme em “tarefismo”.

Em entrevista, um dos membros de uma Unidade Executora Local do programa no vale do Jequitinhonha falou sobre as dificuldades em lidar com as imposições burocráticas para a execução do programa, afirmando em tom de alerta: “Se não tomar cuidado, as entidades entram na lógica deles” (UEL 1, entrevista da pesquisa, 2007).

Referia-se a entrar na lógica burocrática, instrumental, dispensando os pressupostos participativos e a busca de ações mais amplas que marca o ideal de ação dessas organizações envolvidas, para simplesmente executar a construção das cisternas. Isso implicaria num afastamento de suas bases e em sérios riscos para a articulação.

E, em certa medida, a própria ASA acaba por incorporar aspectos dessa cobrança. Assim, um dos critérios utilizados para distribuição das cisternas a construir é a “capacidade operacional” da entidade, o que envolve sua capacidade de cumprir prazos, seguir os normativos, etc. Se esse procedimento valoriza as organizações que executam de maneira

mais ágil o programa, acaba por reforçar a corrida pelo cumprimento de prazos, e por fortalecer ainda mais instituições já consolidadas, em detrimento de outras que possuem maiores problemas. Isso, para a execução do programa, pode ser bastante adequado, mas para a construção de um projeto diferenciado de convivência com o semi-árido, acaba por desprezar uma chance de consolidar organizações aptas a contribuir de uma forma mais efetiva.

Entretanto, além das diferenças de racionalidade, pretende-se analisar também outros aspectos que contribuem para conturbar o relacionamento entre Estado e organizações da sociedade civil no caso do P1MC.

Para isso, cabe lembrar que existem, no nível federal, instituições diferenciadas com as quais os executores do P1MC têm tido contato. O principal interlocutor para a negociação e execução do programa no governo Federal é, sem dúvida, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Mas, além do ministério e seus membros (técnicos e políticos), têm sido interlocutores estatais importantes também os órgãos da União responsáveis pelo controle e fiscalização das políticas públicas, como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

2.2.1 Interações com o MDS

No processo de negociação junto ao Ministério do Desenvolvimento Social para a execução do P1MC os contatos com as representações estatais se dão, principalmente, por parte dos membros da Coordenação Executiva da ASA, que compõem a coordenação da AP1MC, e também por parte dos técnicos dessa OSCIP. No MDS, as ações para a construção de cisternas são geridas no âmbito da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan).

E, apesar de que, em diversos momentos, esse relacionamento tem apresentado aspectos conturbados, nas entrevistas realizadas com três coordenadores executivos da ASA (dois do estado de Minas Gerais, e um da Bahia) a opinião expressa foi a de que o processo de negociação com o MDS não é muito conflitivo.

Um elemento presente na fala desses coordenadores é a visão de que nas negociações a maior parte das exigências apresentadas pelos agentes ligados ao MDS, que seriam pivô de divergências, possui caráter legal. Assim, acabam tendo que ser seguidas, pois, caso contrário, não seria possível continuar com a execução do programa. Nas palavras de uma das entrevistadas:

“todas as condições do ponto de vista político, organizacional, inclusive de defesa de princípios de muitas organizações, tudo isso é respeitado e acatado pelo financiador [leia-se Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome]. O financiador não impõe condições assim. Tem essa história da lei, que aí não é o financiador. É um problema da legislação brasileira. Se fosse pelo financiador, não é que ele iria flexibilizar isso não, mas com certeza, as negociações seriam diferentes, porque eles conhecem os resultados, conhecem o programa na prática. Porque muita gente não sabe o que significa uma cisterna na casa de uma família” (Coordenadora 2, entrevista da pesquisa, 2008)

Apesar disso, as diferenças existem, e uma das coordenadoras entrevistadas, afirmou acreditar que as negociações foram ficando mais acirradas com o decorrer do tempo, com o maior conhecimento do governo sobre o programa e o questionamento sobre aspectos técnicos de sua execução:

“Na negociação agora desse novo termo de parceria [em 2007] é que a gente teve que enfrentar um pouco mais esse diálogo com o governo sobre algumas questões

que estão colocadas no programa. O que é natural. Eu percebo como natural num seguinte sentido: [...] a gente colocava como proposta em 2003, recursos para formar as comissões municipais. Hoje, quando você vai firmar um novo termo você tem que dialogar se existe a necessidade de fazer isso mesmo. Por que é que tem que fazer? Nesse tempo todo já não daria? Será que isso é necessário? Quanto você está propondo recapacitar os pedreiros para a construção de cisternas nesse novo termo, o programa hoje já está tão conhecido pelo governo, que você entra num debate se há a necessidade, por quê a necessidade, por que têm que continuar sendo assim. E você vai entrar em outros debates, que eu acho que é um processo natural das coisas” (Coordenadora 1, entrevista da pesquisa, 2007).

Para a resolução dos problemas originados da questão legal, a principal proposta apresentada por esses coordenadores está na mudança do marco legal da relação entre Estado e sociedade civil, com um regulamento mais adequado às organizações da sociedade, que não as iguale aos órgãos públicos, e que seja também mais claro²⁴.

Mesmo acreditando na necessidade dessa mudança, um dos elementos a refletir é que, em muitos casos, os impedimentos legais derivam de posicionamentos políticos, tendo em vista que a interpretação da lei nem sempre é exata, e dá margem a diferentes opiniões.

Um exemplo disso está num dos primeiros temas debatidos entre a ASA e o extinto Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), que deu origem ao MDS: a impossibilidade de financiamento de estrutura física (como computadores e veículos) para execução do P1MC. Esse é um posicionamento estatal adotado pelo governo Lula, justificado pelo fato de que a lei não permite que sejam realizados investimentos de recursos para aquisição de materiais permanentes por parte de instituições que não sejam estatais.

Ora, mesmo admitindo que esse procedimento vem sendo adotado para todos os casos, não sendo permitido em nenhum outro programa governamental, sabe-se que isso já foi diferente. À época da execução do Programa de Transição (P1MCT), com financiamento via Agência Nacional de Águas, efetivamente ocorreu o apoio com recursos estatais para a aquisição de infra-estrutura para 3 Unidades Gestoras Microrregionais do programa (UGM), para a Unidade Gestora Central à época (Diaconia) e para a AP1MC.

Essa restrição é quase inconcebível quando se percebe que sua implicação mais direta é a de que se as organizações da sociedade civil pretendem executar políticas públicas com recursos governamentais precisam, além de empreender negociações políticas e organizar suas bases, conseguir estrutura física por conta própria: mobiliários, computadores, telefones, fax, *scanners*, veículos. E como já se comentou anteriormente, o trabalho no meio rural, em territórios extensos, causa um grande desgaste dessa estrutura, principalmente de transporte.

Outra alternativa seria que essa estrutura física fosse adquirida por entes do pacto federativo (prefeituras, órgãos do governo estadual ou federal), que cederiam seu uso às organizações da sociedade, abrindo espaço para toda sorte de negociações.

Essa limitação demonstra assim uma orientação num sentido totalmente contrário ao processo de maior envolvimento da sociedade civil nas políticas públicas preconizado pelas organizações. Por outro lado, adapta-se muito bem à lógica neoliberal de participação da sociedade civil nas políticas públicas, desonerando o Estado e repassando a responsabilidade pela consecução de infra-estrutura para a execução da política pública às organizações da sociedade civil.

À época das negociações iniciais com o MESA, a parceria com a Febraban para a realização dos investimentos necessários foi a alternativa encontrada para a resolução mais imediata do problema. Ao longo do tempo, outras instituições, como a Fundação Banco do Brasil, também contribuíram no aparelhamento de algumas Unidades Gestoras

²⁴ Apesar de essa discussão ser bastante complexa e de não existir uma proposta fechada em relação a esse marco legal, uma das formulações sobre o assunto pode ser encontrada em Abong (2007).

Microrregionais. Entretanto, essa alternativa contribuiu também para adicionar um elemento de utilitarismo ao programa: o aproveitamento de uma política pública construída pelas organizações da sociedade civil para realizar o *marketing* social de instituições empresariais. Em algumas instâncias, o P1MC chega a ser tratado como “o programa da Febraban”.

Essa saída não representou, no entanto, uma solução ao problema. Quando da realização da pesquisa que deu origem a essa tese, organizações já atentavam para a necessidade de renovação dessa estrutura, que após quase 6 anos de execução do programa, apresentava desgastes.

Outros diversos fatos têm sido motivos de desgaste entre ASA e MDS para a execução do P1MC. Nesses casos, o que transparece da interação entre ministério, Coordenação Executiva da ASA e membros da AP1MC é que ela assume características corporativas, com a ASA desempenhando um papel semelhante ao de grupos de interesse.

Segundo Offe (1989), todas as organizações são grupos de interesse, que colocam demandas particulares de determinados segmentos para a sociedade. Essa diversidade de interesses geraria conflito. E o Estado para administrá-los tenderia a identificá-los, equacioná-los e os antecipar. Assim, uma alternativa para que não ocorra o conflito seria canalizar as demandas existentes para o próprio Estado, institucionalizando-as e disciplinando as reivindicações.

Dessa forma, “qualquer atribuição de *status* significa que, por um lado, os grupos auferem vantagens e privilégios, mas, por outro, têm de aceitar certas limitações e obrigações restritivas” (OFFE, 1989, p. 240-241).

Mesmo que a origem do P1MC tenha estado muito mais vinculada a um trabalho efetuado na esfera pública, e sua institucionalização no governo Lula esteja relacionada a um processo gradual de legitimação da articulação, somado a uma forte identificação partidária, acredita-se que a institucionalização do P1MC, que se dá pela fundação da AP1MC (uma organização da sociedade civil de interesse público), representa uma forma de atribuição de status público à ASA pelo governo federal.

Por isso, um dos papéis da Coordenação Executiva ASA acaba sendo o de mediação, em momentos de conflito com o governo federal, entre as exigências governamentais e os anseios daquelas organizações chamadas “da base” (Unidades Gestoras Microrregionais e Unidades Executoras Locais), de forma que não se criem diferenças de maiores proporções que impeçam a continuidade do programa. Essa atuação pode, entretanto, causar tensões entre coordenação e base.

Isso porque, segundo reconhecido por um dos membros da Coordenação Executiva da ASA entrevistados, pertencente ao estado da Bahia, as ações e negociações com o governo, muitas vezes, são percebidas de forma diferente entre os membros da coordenação e os membros das Unidades Gestoras Microrregionais e Unidades Executoras Locais.

Um exemplo que permite notar de forma mais nítida essas diferenças de posição entre aqueles que atuam nas instâncias locais do programa e nas instâncias superiores da ASA nas negociações entre MDS e ASA é o da restrição ao trabalho com os “fundos rotativos” ou “fundos solidários”.

Esses fundos, compostos por valores doados pelas famílias atendidas pelo P1MC, eram formados com frequência, a partir de discussões com a comunidade beneficiada, e de forma voluntária. Eram geridos pelas próprias famílias, e o objetivo era que ele fosse usado em ações que a comunidade julgasse pertinente, como a reforma de uma igreja ou de uma escola ou, ainda, a construção de cisternas de captação de água da chuva em algum dispositivo comunitário (que pelas regras do programa não podem ser atendidos). A opção pela sua formação e a definição dos valores da contribuição eram atribuições das próprias famílias atendidas.

Antes mesmo do início do P1MC as organizações do Semi-Árido nordestino já possuíam a tradição de trabalhar a construção de cisternas vinculada à constituição dos fundos solidários, que permitiam a continuidade do processo, com contribuição das famílias e benefício de um número maior delas.

Diniz (2007) abordou essa questão, a partir do acompanhamento junto à ASA Paraíba, estado onde a organização dos fundos rotativos já era praticada e foi amplamente incorporada ao P1MC como forma de fortalecer e consolidar a experiência existente e a organização comunitária. Segundo relata, os fundos rotativos eram avaliados como experiências positivas, que instituíam um sistema de finanças local a partir de fundos públicos ou de doações, potencializando a capacidade comunitária de formação de poupança e investimento, num processo denominado por alguns autores como “finanças de proximidade”²⁵. Segundo Diniz (2007, p. 65), a idéia era “fazer mais com o pouco que se tinha”.

Mas, passaram a ocorrer denúncias ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em relação aos fundos. E também foi verificada, em vistorias técnicas do próprio Ministério, a existência de famílias que declaravam estar pagando pelas cisternas. Dessa forma, os fundos começaram a ser questionados, pois figuravam como pagamento por um bem que é construído com recursos públicos, e é gratuito.

Inicialmente, as recomendações por parte do MDS foram para que as UGMs estabelecessem estratégias para alterar o funcionamento dos fundos, diferenciando-os do processo de implantação de cisternas com recursos públicos. Recomendou-se ainda que os fundos fossem adaptados ao atendimento de outras necessidades da comunidade, desvinculando-os das cisternas.

Entretanto, em documento de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2005, também foram detectados alguns problemas em relação ao pagamento de cisternas pelas famílias. A informação era de que 22% das famílias entrevistadas afirmavam ter contribuído com algum dinheiro ou material para a construção das cisternas (TCU, 2006).

Em relação a esse relatório, cabe esclarecer que a auditoria partiu de um pressuposto errado de que as cisternas são custeadas totalmente pelo governo e que as famílias não deveriam contribuir de nenhuma maneira para sua execução.

Assim, as contribuições declaradas pelas famílias com a aquisição de areia (às vezes abundante em algumas comunidades e que reduz o custo de construção) ou com o pagamento de ajudantes de pedreiro ou a alimentação destes, foram consideradas irregulares.

Mas, a contrapartida das famílias é parte constituinte do programa, e é esclarecido nas reuniões junto às comunidades que cada família deverá prestar serviços de ajudante ao pedreiro que construirá a cisterna (geralmente são necessários 4 ajudantes para um pedreiro), além de hospedá-lo e alimentá-lo. Em grande parte das comunidades isso é feito em forma de mutirão, com as famílias se juntando para prestar o serviço, uma ajudando a outra. Ocorre que em alguns casos, quando não se consegue articular o mutirão, e quando a família não possui mão de obra suficiente, ela acaba por contratar pessoas para prestar o serviço.

Excetuando-se esses casos, acredita-se ainda que a interpretação por parte de algumas famílias que participam dos fundos rotativos de que estão pagando pela cisterna não deixa de fazer sentido. Isso porque para muitas delas a adesão ao fundo, mesmo que voluntária, pode significar o cumprimento de uma obrigatoriedade de contraprestação a uma dívida recebida²⁶. Dessa forma, podem aderir ao fundo como forma de cumprir com uma obrigação moral com os outros membros da comunidade, que não foram beneficiados. E, nesse sentido, estão realizando, de algum modo, um pagamento pela cisterna recebida. Esse processo é

²⁵ Sobre as “finanças de proximidade” ver Abramovay (2001) e Schroeder (2005).

²⁶ Os conceitos de dívida e uma análise sobre as contraprestações pode ser encontrados em Mauss (2003) e Bourdieu (1996;1965).

historicamente presente em comunidades rurais, e ao contrário de prejudicial tem contribuído para a existência de diversos grupos sociais.

Mas, o relatório do TCU também apontou a existência de questionamentos diretos por parte de algumas famílias sobre a obrigatoriedade de contribuição com o fundo solidário, ou manifestação de desacordo em relação aos fundos nos estados da Bahia e Paraíba.

Diversas negociações se iniciaram por conta desses fatos e segundo Diniz (2007) o MDS acabou por recomendar a suspensão dos fundos rotativos, tendo em vista que a prática poderia prejudicar o programa em sua totalidade. A partir disso, uma consultoria foi contratada pela ASA para analisar a legalidade da adoção dos fundos. O parecer dessa consultoria foi de que não havia irregularidade na opção pelos fundos rotativos. Mas, em razão da ausência de consenso entre a articulação e os representantes estatais, a ASA acabou por recomendar o não uso dos fundos rotativos/solidários.

Em Minas Gerais, o fundo rotativo também era prática das organizações locais. Em alguns municípios eles já eram utilizados antes da chegada do P1MC, para a construção de cisternas de ferrocimento²⁷ que serviam, principalmente, para a captação e distribuição da água de nascentes.

A partir dessas experiências, em algumas localidades beneficiadas pelo P1MC no estado os fundos solidários foram organizados pelas comunidades por conta própria, como forma de viabilizar, por exemplo, recursos para realizar a reforma de uma igreja.

Num dos municípios onde foi realizada a pesquisa, foram formados os fundos em 8 das 19 comunidades onde foram construídas cisternas, desde o ano de 2002. Em 6 delas, os fundos estavam em discussão e em apenas 5 eles não haviam sido formados.

Segundo contou um entrevistado de uma das UELs do vale do Jequitinhonha, com a recomendação da ASA pela não formação dos fundos, eles deixaram de ser estimulados. Entretanto, organizações convictas de sua importância para organização comunitária, para o fomento de uma cultura solidária e mais responsável em relação ao uso de recursos públicos, continuaram organizando os fundos “por sua conta e risco”.

Observa-se, então, que a partir de interpretações erradas e de denúncias não apuradas, os fundos, prática que contribuiu para que o P1MC tenha um caráter menos assistencialista, foram deslegitimados. A falta de apoio por parte do MDS com a opção pela repressão ao invés do esclarecimento contribuiu fortemente para isso.

Nesse caso, a postura da ASA foi de mediação, com a contratação de uma consultoria, e com a obediência à recomendação do ministério pela não formação dos fundos solidários, mesmo frente ao descontentamento de organizações locais.

Outro exemplo, também abordado por Diniz (2007), talvez seja o mais representativo dos conflitos causados por diferenças políticas entre MDS e ASA, e do papel de mediação necessário entre as instâncias de coordenação do P1MC e suas bases.

Trata-se da opção por financiar a construção de cisternas por instâncias ligadas aos governos de estados e municípios do Semi-Árido.

Um gestor governamental do MDS que atuou junto ao P1MC, entrevistado durante a pesquisa, expressou de forma clara a opinião de que a opção por esse financiamento foi feita pelo então Ministro Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome. Isso devido à sua convicção em fortalecer o chamado “pacto federativo”, onde se preconiza que os governos federais, estaduais e municipais desenvolvam, solidariamente, suas funções, visando ao bem público e o fortalecimento do Estado. Dessa forma, teria sido uma opção ideológica por fortalecer entes pertencentes aos estados e municípios

Mas, apesar dessa convicção, o principal argumento governamental para o financiamento a estados e municípios, revestiu-se de uma justificativa técnica, muito utilizada

²⁷ O “ferrocimento” é uma tecnologia de construção de cisternas, utilizada no estado de Minas Gerais, que se diferencia daquela tecnologia de construção com placas utilizada nos estados do nordeste

como recurso de legitimidade pelos gestores de políticas públicas: a ASA não possuía capacidade operacional para executar um milhão de cisternas num período de quatro anos, meta pretendida pelo MESA. Necessitavam assim da contribuição de estados e municípios.

Não só convicção ideológica, esse posicionamento pode ter sido ainda uma forma de amenizar as pressões políticas originadas de governadores e prefeitos pela oportunidade de também realizar a construção de cisternas. O mesmo gestor citado acima, afirmou que essa pressão não chegava até a Secretaria de Segurança Alimentar e ao grupo que trabalhava com o programa cisternas (de perfil técnico). Entretanto, não descartou a possibilidade de que tal pressão chegasse até os gestores políticos do ministério. Isso, porque um programa com as características do P1MC, certamente despertou os interesses de gestores municipais e estaduais, seja daqueles interessados apenas em manter ou aumentar seu poder e prestígio político, seja daqueles interessados também em proporcionar benefícios à população. Segundo o gestor, membros da ASA relatavam casos de inconformidade dos políticos locais com o P1MC, um programa totalmente executado pela sociedade civil, sem participação dos poderes públicos locais, em abundância.

Quando questionados sobre essa opção do governo federal, os entrevistados ligados à Coordenação Executiva da ASA, em Minas Gerais, adotaram de certa forma o discurso governamental, reconhecendo a falta de capacidade operacional da ASA, e consideraram positivo o fato de que estados e municípios também se ocupem da construção de cisternas:

“Quando o governo Lula assume a construção de cisternas como uma política pública, ele deixa também muito claro pra ASA, desde o início das negociações, de que a construção de cisternas seria feita com a ASA, através do P1MC, e através dos estados e dos municípios. Coisa que para nós, nós não somos contra isso. A gente acha que o estado tem que fazer, que os municípios têm que fazer, e que tem que existir inclusive controle social da sociedade civil sobre essas políticas exercidas pelo estado. O que nós estamos fazendo é, estamos fortalecendo uma proposta que tem sido inclusive referência pro próprio Estado em alguns momentos”. (Coordenadora 1 – entrevista da pesquisa, 2007).

Apesar dessa opinião, segundo Diniz (2007), à época da discussão sobre o financiamento a estados e municípios, as organizações da ASA foram contrárias a esse procedimento, argumentando junto ao governo sobre o perigo de fortalecer o clientelismo político por parte de atores políticos estaduais e municipais. Um agravante a esse perigo era observado no fato de que a opção pelo financiamento foi anunciada no final de 2003, ano que antecedia as eleições municipais de 2004. Também argumentaram sobre o fato de que a construção de cisternas era somente um elemento de um processo mais amplo de formação e mobilização para convivência com o semi-árido.

Entretanto, esses argumentos não foram suficientes. Nos dizeres do governo, municípios e estados fariam a construção de cisternas, mas o processo de controle social e capacitação ficaria a cargo da ASA. Para isso, segundo uma das coordenadoras executivas entrevistadas, o governo recomendou que estados e municípios fizessem parcerias com a ASA.

O fato é que em muitos lugares isso não ocorreu, e causou diversos problemas ao P1MC, tema que será tratado adiante em relação ao estado de Minas Gerais. No caso da Paraíba, Diniz (2007) conta que ao receberem as cisternas, representantes dos governos municipais passaram a desestimular as famílias de participarem do programa da ASA, alegando que as prefeituras fariam as cisternas de forma mais rápida, com menor trabalho para as famílias e sem preocupação com as capacitações.

O P1MC é tido pela ASA como uma ação que surge para suprir uma ausência do Estado e que busca uma política diferente, de convivência com o semi-árido, em contraposição àquelas ações de combate à seca. Apesar disso, os atores mais envolvidos nas

instâncias locais de execução do programa, entrevistados em Minas Gerais, se mostraram bastante contrários à possibilidade de que o Estado desenvolva a ação de construção de cisternas. A opinião desses atores é a de que as organizações da ASA desenvolvem o programa bem melhor que as prefeituras ou o poder público estadual. Apontam ainda a convicção de que com a execução pelos poderes públicos locais a apropriação política e o clientelismo tomariam conta do programa.

Ao que parece essa opinião decorre do fato de que o P1MC é um programa construído pela ASA, e que prevê diversos elementos, além da construção das cisternas, como os de formação, mobilização, controle social, e de convivência com o semi-árido. Esses elementos, na maioria dos casos, não são tidos como importantes pelos poderes públicos estaduais/municipais. Tradicionalmente, essas instâncias preocupam-se mais com a construção da obra física, buscando atingir o maior número de pessoas com o menor esforço possível.

Entretanto, não parece coerente pleitear que a construção de cisternas seja realizada apenas pelas organizações da ASA. Na interpretação dada por representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e também por dirigentes da ASA, quando se trata da construção de cisternas pelas organizações da sociedade civil existe uma exclusividade de financiamento à articulação. Essa é mais uma característica que a aproxima de um grupo de interesse corporativo, tendo em vista que o governo federal não financia outras iniciativas de construção que não estejam ligadas ao P1MC.

Mas, a construção por parte de poderes públicos parece legítima. Cabe entretanto, construir mecanismos de controle que evitem o uso político e o paternalismo nesses casos. Esse, no entendimento do pesquisador, parece ser um desafio adicional: estabelecer formas de exercer o controle social sobre as ações desempenhadas pelos poderes públicos locais e estaduais.

Na opinião de um gestor da Sesan/MDS entrevistado, o objetivo do ministério em relação às cisternas é fornecer água às famílias, mas também contribuir para que estados, municípios e sociedade civil interajam para construir uma política de convivência com o semi-árido. Na sua interpretação, se deixassem de estimular iniciativas dos poderes públicos estariam cometendo dois deslizes. Um seria o de beneficiar mais a um dos atores (a sociedade civil) do que outros. O outro seria decorrente desse, deixando de construir uma política mais articulada e com possibilidade de ações mais duradouras.

Contudo, a forma como se dá a opção pelo governo federal traz transtornos, tendo em vista que, apesar de seu discurso pautado pela qualidade técnica e bons processos de gestão, deixa de tomar determinadas precauções para que as ações de estados e municípios não prejudicassem o processo desenvolvido pelo P1MC e financiado pelo próprio governo. Nessa hora, critérios como a busca por uma maior eficiência não são levados em consideração, com sobreposições de área de atuação e o surgimento de problemas devido a disputas.

Apesar dessas divergências, foi relatado pelos Coordenadores entrevistados sobre a existência de boas experiências de construção de cisternas com parceria entre estados e ASA, como nos casos da Bahia e Ceará. Em Minas Gerais, esse não foi o caso.

Na análise de Diniz (2007, p. 213), nas negociações sobre os fundos solidários e sobre os repasses de recursos aos municípios, “quando os interesses eram conflitantes, o Governo procurava se esquivar do debate com a sociedade civil, abolindo temas polêmicos dos campos de interação e de “experimentalismo institucional”²⁸.

²⁸ Diniz chama de “experimentalismo institucional” os novos arranjos que vêm sendo construídos pelo governo federal para a interação entre sociedade civil e Estado. O experimentalismo seria evidenciado pela decisão governamental em repensar os mecanismos de elaboração e implementação de políticas públicas e pela iniciativa de se apropriar de experiências bem sucedidas na sociedade civil para referenciar novas políticas.

Ao que tudo indica, as instâncias de coordenação da ASA acabaram por desempenhar o papel de garantir que esse posicionamento não levasse a complicações maiores junto às diversas organizações que compõem a articulação.

Além desses dois exemplos, onde a atuação da ASA é de mediação, existem diversos outros onde as divergências entre Estado e sociedade civil na execução do P1MC se manifestam.

Assim, um dos temas declarados pelos próprios entrevistados como mais delicados no processo de negociação entre ASA e MDS para execução do P1MC, diz respeito à escolha dos municípios a serem trabalhados. Conforme declaração de uma das entrevistadas:

“...talvez o ponto que teve algumas discussões mais complicadas, não chego a dizer complicadas... Eu acho que essa escolha dos municípios. O governo historicamente, enquanto políticas públicas, sempre definiu para onde as coisas iriam. Dentro do P1MC somos nós da sociedade civil quem define. Até o momento a gente sempre conseguiu manter isso, e pra gente isso é um princípio” (Coordenadora 1, entrevista da pesquisa, 2007).

O gestor da Sesan/MDS entrevistado, também citou a escolha dos municípios como um tema que é alvo de debates. Segundo contou, a existência de critérios para a escolha dos municípios foi estimulada por uma exigência do Tribunal de Contas da União, de que existissem critérios claros para a escolha dos municípios onde existe maior necessidade de água para as famílias. Mas, na sua interpretação, apesar do debate que isso suscitou entre ASA e MDS, não existem conflitos, e sim processos de discussão e negociação.

Nesse caso, a diferença de racionalidades entre ambos atores se torna clara. A escolha dos municípios no P1MC sempre foi uma prerrogativa da ASA, que leva em conta para isso aqueles em que as organizações da ASA possuem atuação no Semi-Árido. O critério principal usado aqui é o da articulação social. Essa é uma forma de favorecer a execução e de fortalecer a articulação local, dentro do princípio de que mais do que construir cisternas, buscam a construção de um projeto de convivência como semi-árido.

Como consequência desse princípio, alguns municípios que não estão classificados como pertencentes ao Semi-Árido oficial acabam por serem atendidos. Por outro lado, outros, que estão no Semi-Árido oficial, deixam de ser beneficiados, pois as organizações da sociedade civil lá presentes não se integram à ASA e não participam dos espaços microrregionais de definição da distribuição das cisternas.

Já, por parte do MDS, são desenvolvidos estudos que levantam a demanda por água no Semi-Árido, classificando-a em 4 faixas: alta, média alta, média baixa e baixa. Com base nesses estudos, o ministério tem procurado que a ASA passe a atuar em municípios classificados como de alta demanda, mas que ainda não foram atendidos. Parte então de um critério técnico, de atender a quem, de acordo com os estudos, necessita mais de água. Frente à insistência do MDS a ASA tem acabado por ceder, passando a atender a alguns desses municípios, mesmo que não exista lá uma articulação prévia. Isso ocorre de forma gradativa, de forma que ainda possuem a alternativa de escolher, entre os municípios apontados pelo ministério, aqueles com os quais querem trabalhar.

Mas, ao que tudo indica, essas discussões não têm sido tranquilas, tendo em vista que representam uma quebra do princípio de escolha com base na articulação social. E essa quebra pode trazer consequências para a execução do programa, tendo em vista que a executora agora não é mais uma organização ligada à ASA e integrante das discussões empreendidas nos espaços microrregionais e estaduais de reflexão sobre o P1MC. Por isso, podem não desempenhar o mesmo papel coletivo daquelas organizações que fazem parte da articulação.

Uma das coordenadoras entrevistadas enfatiza esse aspecto ao falar do papel das Unidades Executoras Locais frente aos problemas que podem ocorrer na execução:

“O programa vem com o orçamento fechado, e a executora participa inclusive na escolha dos pedreiros: escolher pedreiros com responsabilidade, com compromisso. E quando sai a cisterna e se deu vazamento, se naquele município tem x cisternas com vazamento, nós não temos mais recursos para colocar para fazer o reparo. Então, a executora normalmente assume inclusive os prejuízos, vamos dizer assim, de uma execução mal feita. Ela é co-responsável também por esse processo. Então a gente tem muitos casos, por exemplo, de que choveu e o cimento empedrou porque a família deixou do lado de fora [da casa]. Aí a executora dá um jeito de comprar outro cimento, ou faz uma mobilização na comunidade. (...) A gente verifica que em local que a gente não tem nenhuma outra relação antes do P1MC, às vezes o executor tem dificuldade de compreender o papel dele. De entender que se tiver algum problema ele também vai ter que assumir com a responsabilidade”. (Coordenadora 2, Entrevista da Pesquisa, 2008)

Além disso, nem sempre a demanda apresentada pelo MDS está correta. Isso porque os critérios utilizados baseiam-se em fatores como o “Índice de Aridez” e o “Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)”. Entretanto, essa estimativa nem sempre é condizente com a demanda real. Um exemplo ocorreu no vale do Jequitinhonha. A partir da indicação do governo, a ASA, por meio da AP1MC, solicitou à UGM do vale do Jequitinhonha que escolhesse entre os municípios a trabalhar, um, onde a articulação não possuísse atuação. Com base nisso, foi definido, no Fórum do Vale, que buscariam atuar no município de Monte Formoso, apontado pelo governo como de alta prioridade para a implantação do P1MC. Para isso, contariam com o apoio da Cáritas Diocesana de Almenara, organização que atua na região e possui alguns contatos naquele município. Entretanto, ao se reunir com as famílias no município, descobriram que, muitas delas, não se enquadravam nos critérios do programa, porque possuíam água vinda de nascentes. Isso, segundo depoimento do técnico da Cáritas de Almenara entrevistado, causou uma certa decepção às famílias, e um grande embaraço à entidade:

“o pessoal propõe para ASA para olhar para esses ambientes, para ver a demanda, porque segundo o governo havia demanda para captação de água de chuva. Só que quando a gente chega lá não é dessa forma. Aí põe a gente numa situação complicada...(...) Porque o pessoal entendeu que já ia receber o programa e quando a gente explicou todo o processo, os critérios, viram que não enquadrava. Enquadrou algumas famílias, poucas, mas a maioria não enquadrou.” (UEL 1, entrevista da pesquisa, 2008)

Conforme contou o mesmo técnico, o fato pode comprometer futuros trabalhos da organização no município, em razão da expectativa levantada junto às famílias e não atendida. Cabe ressaltar que nos casos em que a escolha dos municípios a trabalhar é feita nos Fóruns da ASA, a possibilidade de que isso ocorra é muito reduzida, tendo em vista que as organizações que participam desse espaço conhecem os critérios para que as famílias recebam as cisternas, pleiteando, então, um número compatível com a demanda existente e com sua capacidade operacional. E quando chegam numa comunidade para implantação do programa, geralmente conhecem a necessidade local, o que evita problemas como os colocados no parágrafo anterior. Além disso, são evitados ainda desperdícios de recursos, em viagens e mobilizações que podem não resultar na construção de cisternas.

Na região Norte de Minas também foram relatados casos onde municípios têm sido contemplados com a construção de cisternas, mesmo sem possuir organizações que participem do Fórum do Norte ou integrem a ASA. Nesses casos, convidam a organização local que se dispõe a executar o programa a se inserir na articulação. Mas existem casos em que todo o processo de construção é realizado sem que essa organização tenha um maior

envolvimento com a ASA, o que demonstra uma flexibilização da idéia de fortalecimento da articulação, causada pela pressão governamental.

Se, no caso acima citado, existem divergências nos critérios de escolha dos municípios, os depoimentos dos entrevistados apontam para um processo ainda mais complicado, nos casos onde foi estabelecida parceria com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF). Um grande complicador, nesse caso, foi a existência de tentativas de ingerência por parte de determinados membros ligados à CODEVASF, que queriam influenciar na escolha dos beneficiados, pela apresentação de “listas”. Conforme contou uma das entrevistadas:

“Quando o MDS estabeleceu uma parceria com a CODEVASF, a gente começou: a CODEVASF repassaria recursos para o MDS e o MDS repassaria para gente, para construção. E já começou a ter um limite na escolha dos municípios, porque a CODEVASF só trabalha na área dela, e que não tá todo o Semi-Árido. Então você já começa a colocar dinâmicas, que lógico que há um debate dentro, porque tem que ser assim, por que a gente aceitou ou não. Nós aceitamos que sejam municípios da área da CODEVASF, mas que a escolha dos municípios seja nossa. Houve tensão em algumas regionais da CODEVASF para que eles escolhessem os municípios? Houve. Mas mesmo assim a gente conseguiu manter que essa escolha faria de dentro do nosso processo metodológico, e tudo mais.” (Coordenadora 1, entrevista da pesquisa, 2007)

Conforme pode ser depreendido da fala acima, apesar de conseguir, por meio do debate, manter sua prerrogativa de escolher municípios e famílias, o financiamento pela CODEVASF acabou por influenciar em parte essa escolha. Isso porque, tomando o caso de Minas Gerais, a definição do número de cisternas para cada região, que era feita nos encontros da ASA Minas, e a escolha dos municípios a receberem as cisternas, que se dava pela participação das organizações nos Fóruns do Norte e do Vale, deixaram de ter importância. Ficaram restritos a atuar somente naqueles municípios que estão na calha do Rio São Francisco.

No caso do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2)²⁹, outro programa executado pela ASA, o fato de contarem apenas com recursos vindos da CODEVASF fez com que ações já planejadas na ASA Minas deixassem de ser realizadas no vale do Jequitinhonha, por terem que ocorrer na bacia do São Francisco (localizada no caso mineiro na região Norte), causando grandes transtornos. No vale do Jequitinhonha, as organizações locais possuíam uma maior experiência com a execução das tecnologias a serem implementadas no P1+2. Tais organizações já haviam se programado para a execução de 25 cisternas calçadão, 5 barragens subterrâneas e tanques de pedra. Com a imposição da área, um profissional do Jequitinhonha precisou ser deslocado para o Norte de Minas para coordenar o programa. E as organizações do Norte de Minas tiveram que restringir sua atuação aos municípios que estão na calha desse rio. Conseguiram, entretanto, que essa restrição se dê ao trabalho em municípios que estão há até 60 quilômetros dessa calha, flexibilizando o critério inicial colocado pela CODEVASF, que seria de 5 km.

Um dos últimos debates entre ASA e MDS tem se dado também em relação à escolha das famílias. Para o MDS o P1MC deve atender às famílias que estão no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), onde figuram aquelas que já participam, por exemplo, do programa Bolsa Família.

Dessa forma, aos poucos, e sob o argumento técnico, o MDS vem influenciando na escolha de municípios e famílias, o que além de inserir maior complexidade na ação, traz riscos de desarticulação ao programa, principalmente, no caso da escolha dos municípios.

²⁹ Programa Uma terra e duas águas, iniciado pela ASA em 2007 e que desenvolve outras ações de captação de água voltadas para produção.

Mas, além dos exemplos comentados, que dizem respeito a opções governamentais quanto aos métodos de trabalho, opções de financiamento e formas de escolha dos municípios e famílias, outras imposições estatais em relação ao aspecto burocrático/administrativo também têm causado debates e grandes transtornos ao programa. Os “Termos de Parceria” celebrados entre MDS e AP1MC para execução do P1MC são um exemplo.

O primeiro termo celebrado junto ao governo federal, se deu ainda com o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). Segundo dados do MDS, o Termo de Parceria 001/2003, assinado em 02 de julho de 2003, teve sua vigência até 31 de julho de 2007, ou seja, de 4 anos. Nesse período, foram celebrados aditivos ao termo para adição de recursos. Esse procedimento, apesar de não impedir alguns atrasos nos repasses de verbas – em razão das tradicionais demoras nos trâmites legais-, evitou períodos maiores de descontinuidade do programa. Isso, porque antes de terminar uma etapa do programa, já era negociada outra e realizado o aditivo para sua execução. Entretanto, para os órgãos de controle isso passou a ser visto como uma ação ilegal, tendo em vista que o processo de prestação de contas final só seria apresentado no encerramento do termo.

Cabe lembrar que o P1MC possui um *software* de monitoramento, o “SIGA”, já comentado. Esse programa, permite o controle físico e financeiro em tempo real, estando disponível *online* para que os financiadores façam o acompanhamento da execução física e financeira. Lá são inseridos os nomes das famílias beneficiadas, números dos documentos, coordenadas em GPS (Sistema de Posicionamento Global) para permitir a localização em campo da cisterna construída. Também são digitalizados e enviados ao MDS os Termos de Recebimento das cisternas, assinados pela família e com uma foto de membro da família junto à cisterna, demonstrando todos os seus componentes e o número da placa de identificação. Dessa forma, apesar de não haver uma prestação de contas final nos moldes exigidos pela legislação que trata do assunto, esse procedimento trazia total transparência ao processo.

O que ocorre é que, em 2007, os órgãos jurídicos do MDS se recusaram a celebrar novos aditivos e exigiram uma prestação de contas final. Como esse processo de prestação de contas foi um pouco demorado, devido ao grande número de exigências legais, o programa ficou paralisado por um período de 5 meses. Essa paralisação causou não só o atraso em termos de execução de cisternas, mas também grande transtorno às equipes que executavam o P1MC, tendo em vista que todos os contratos de trabalho foram encerrados.

Esse foi um momento crítico para o P1MC. Em um contexto de CPI das ONGs falava-se, inclusive, em não continuidade do programa. Como forma de pressionar o governo para o reestabelecimento das ações do P1MC a ASA realizou um grande ato público em Feira de Santana, onde estiveram presentes mais de 5.000 manifestantes.

Essa foi uma demonstração de força da articulação, que vai ao encontro das reflexões de Offe (1989), para quem, mesmo após institucionalizados, os grupos precisam manter sua articulação social, tendo em vista que é ela que lhes dá a legitimidade para negociar frente ao governo.

Nesse ato, esteve presente o responsável pela Sesan/MDS que reafirmou, em praça pública, o compromisso com a continuidade do programa. Portanto, além de força, o ato representou também uma tática de diálogo com pressão social.

Um dos efeitos desse grande período de suspensão do programa foi que, quando da retomada das ações, com a celebração de um novo Termo de Parceria, muitos dos técnicos cujos contratos foram encerrados, que já estavam capacitados e possuíam experiência em relação ao programa, haviam ingressado em novos empregos. Isso levou à necessidade de contratação de novos profissionais ainda a serem capacitados, o que implicou em desperdício de tempo e recursos.

Além disso, o fato dessa parada ter sido longa, fez com que recursos orçamentários que seriam usados para o financiamento do P1MC fossem repassados para estados e

municípios, frente à possibilidade de sua devolução aos cofres públicos, caso não fossem destinados até o findar do ano. Isso fez com que a retomada se desse de forma lenta, com poucos recursos.

Mas, apesar de todos esses transtornos causados pela falta de uma metodologia que garantisse a continuidade, o posicionamento do MDS passou a ser de que não realiza mais aditivos aos termos realizados. Dessa forma, o Termo de Parceria 02/2007 foi publicado em 28 de dezembro de 2007, com duração de 6 meses, tendo sua vigência até 31 de junho de 2008, no valor de R\$ 36.526.320,50.

E com o posicionamento de que não executa mais aditivos, esse termo teria que passar por um processo de prestação de contas final antes da realização de um novo, o que, efetivamente, acabou não acontecendo, com o Termo de Parceria 02/2007 tendo sua duração até abril de 2009.

O que chama a atenção, é que essa opção pela ruptura para a prestação de contas foi feita mesmo frente às diversas avaliações positivas em relação ao programa. Além das formas de controle acima citadas, por força da legislação que trata das OSCIPs, existe uma Comissão de Avaliação do Termo de Parceria firmado. Essa comissão é composta pelas partes envolvidas no Termo e por órgão do poder público e Conselho de Políticas Públicas que atue com a atividade fomentada. Nesse caso, compõem a comissão membros do MDS, da AP1MC/ASA e também do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).³⁰

Cumprindo sua atribuição em relação à aprovação dos termos de parceria e seus aditivos, o CONSEA chega a recomendar formalmente a realização do 10º termo aditivo ao Termo de Parceria 001/2003. Com a opção do MDS pelo encerramento, o Relatório Final de Avaliação do Termo de Parceria 001/2003, elaborado pela Comissão de Avaliação traz uma visão bastante positiva do programa. Além dele, outros relatórios como o da auditoria realizada pela CGU, recomendam sua continuidade, e pesquisa feita pela Embrapa Semi-Árido também traz resultados significativos do P1MC.

Portanto, observa-se que a preocupação técnica, utilizada pelo governo para justificar tentativas de influência em assuntos como a escolha dos municípios e famílias, deixa de atuar nesse caso, onde a descontinuidade leva a grandes perdas. A desejabilidade de realizar uma prestação de contas final de um termo de parceria celebrado há 4 anos não pode ser condenada. Entretanto, chama atenção a ausência de um procedimento que evite a descontinuidade e seus prejuízos.

Observa-se adicionalmente, um tratamento diferenciado em relação às organizações da sociedade civil e aos estados e municípios quanto a essas exigências. No caso do convênio celebrado com o estado de Minas Gerais, por exemplo, a assinatura se deu no ano de 2005, e em 2008 ainda não haviam cumprido a meta de construção de 4500 cisternas, estando longe disso.

Nesse caso, a justificativa do gestor é a de que ainda estão em um processo experimental junto aos poderes públicos. E, em alguns casos, esses poderes públicos enfrentaram dificuldades de execução em razão da obrigatoriedade de obedecer à lei 8.666/93 para fazer as compras. Essa lei impõe maiores restrições quando comparada ao processo de compras adotado pelas OSCIPs, como a AP1MC.

Segundo o mesmo gestor, o que existe em relação às prefeituras e estados é uma estratégia de cooperação, para que tenham consciência da importância da construção das cisternas e da adoção de medidas de convivência com o semi-árido. Já, em relação à ASA,

³⁰ O CONSEA é uma instância vinculada ao Presidente da República, que hoje é formada por 38 representantes da sociedade civil organizada e 19 ministros de Estado representantes do governo federal. Sua inserção se dá devido ao fato de que a política de construção de cisternas se insere no programa de segurança alimentar do governo.

que já possuiu experiência de execução, possuem um pacto de resultados, com base em um Termo de Parceria. Por isso, a ASA precisaria ser melhor e demonstrar resultados, que é o que a legitima a receber recursos públicos.

Percebe-se, então, quanto ao relacionamento com o MDS, uma resistência por parte do governo em continuar a impor procedimentos e regular os passos das políticas públicas. Ainda que isso seja desejável no sentido de melhor estruturar ações e garantir que essas políticas proporcionem o bem público, observa-se que essas intervenções se concentram, na maioria dos casos, em aspectos burocráticos-legais cuja relação direta com a melhoria da execução do programa não pôde ser estabelecida. Ao contrário, em muitos casos ao inserir um rol de responsabilidades administrativas e procedimentos adicionais e exigir prazos curtos para a execução, tal intervenção parece desperdiçar o potencial de ação da sociedade civil e prejudicar o efeito da política pública.

Os membros da coordenação da ASA apontam um espaço para o debate dessas questões, e procuram, ao longo do tempo, defender seus princípios e pontos de vista. Entretanto, o que pôde ser percebido pelas declarações obtidas na pesquisa, é um processo onde os desígnios estatais se fazem sentir de forma cada vez mais forte.

2.2.2 A atuação dos órgãos de controle

Semelhante à interação com o MDS, na qual o P1MC enfrentou ao longo dos tempos dificuldades, nas interações junto aos órgãos de controle o que pôde ser percebido durante a pesquisa foi um processo progressivo de endurecimento em relação às exigências burocráticas por parte dos atores estatais. Esse processo tem colocado uma maior complexidade à execução do programa, tornando-a mais burocrática e mais lenta.

Nas entrevistas realizadas, com membros das UGMs e UELs no estado de Minas Gerais, as exigências e procedimentos governamentais estiveram, constantemente, presentes como fatores que dificultam a execução do programa. Isso pode ser ilustrado a partir de vários exemplos.

O processo de seleção das Unidades Gestoras Microrregionais (UGMs) do programa é um deles. Até recentemente as UGMs do P1MC eram escolhidas, ao menos no caso de Minas Gerais, nos Fóruns Microrregionais e Estaduais do programa. Isso por si só vinha garantindo uma qualidade das organizações escolhidas, tendo em vista que os critérios utilizados envolviam a seriedade das organizações, sua experiência e sua capacidade técnica para condução de programas. Uma definição existente era a de que não seriam criadas organizações para a execução do P1MC. Para a execução eram firmados contratos com as organizações.

A partir do ano de 2008, a Controladoria Geral da União passou a exigir que essa seleção fosse feita com base em concorrências públicas. Isso implicou na obrigatoriedade do cumprimento de uma série de condições, como a apresentação de um grande número de documentos, para comprovação da habilitação jurídica e regularidade fiscal da organização. Dentre as exigências, passou a figurar também a obrigatoriedade de que a organização tenha um tempo de fundação de pelo menos 3 anos.

Uma das formas encontradas para impedir que organizações que não possuem perfil para o programa fossem selecionadas foi o estabelecimento de exigências técnicas, como trabalhar na região onde será desenvolvido o trabalho, possuir experiência na atuação com os temas relacionados ao Semi-Árido e na gestão de recursos públicos, entre outros.

Esses procedimentos colocaram dificuldades adicionais ao processo, tendo em vista que em alguns casos, pelas exigências documentais, alguns certames deixam de ter participantes, ou não obtêm o número mínimo necessário de 3 propostas. Precisam então ser

repetidos. O processo de escolha das UGMs passou a ser mais burocrático e lento, o que além de maior trabalho, trouxe também riscos de atrasos na execução.

Mas, além desse aspecto, essa exigência legal pode trazer também problemas à articulação, por não respeitar seus processos locais de escolha. Segundo uma das coordenadoras executivas da ASA em Minas Gerais, houve um caso, nas primeiras cisternas construídas pelo P1MC nesse estado, em que as cisternas construídas num município tiveram que ser reconstruídas, pois apresentaram problemas. Essa reconstrução foi realizada com recursos e acompanhamento técnico de organizações que compõem a ASA, inclusive pela que desempenhava o papel de UGM à época, com apoio de uma organização da região.

Dessa forma, caso a organização escolhida não tenha uma ligação com a articulação que vá além da contratual, pode haver complicações, por exemplo, em ocasiões onde seja necessário refazer cisternas com problemas.

Outro exemplo do endurecimento burocrático está no processo de compra dos materiais para construção das cisternas. Inicialmente, era estabelecido no P1MC um valor médio a ser pago pelos materiais das cisternas a serem construídas. Em municípios onde, por motivos diversos, esses valores fossem maiores, a compra podia ser feita, utilizando-se os recursos da sobra de municípios onde os valores fossem menores. Isso dava uma flexibilidade importante para a compra, tendo em vista que, por trabalhar em municípios que são em sua maioria pequenos, os preços de mercado entre eles podem variar bastante.

Uma imposição colocada a partir do segundo Termo de Parceria foi a de que não se trabalha mais com preços médios, mas sim com preços máximos. Dessa forma, nenhuma cisterna pode custar mais do que o limite estabelecido. Assim, a flexibilidade deixa de existir, e, em Minas Gerais, em alguns municípios as organizações que executam o P1MC tiveram muita dificuldade para conseguir preços que se encaixassem nos limites. Isso gerou a necessidade de muita negociação com os comerciantes locais, e atrasou o envio dos orçamentos à AP1MC. Nesse ponto, uma outra exigência gera mais atrasos. Trata-se da imposição de que a liberação dos recursos para execução só ocorre após o envio e aprovação dos orçamentos de todos os municípios. Portanto, o atraso em um único município, atrasa a liberação de recursos em todos os outros.

Esse é um exemplo claro de uma racionalidade limitada de gestão dos recursos públicos, onde, para evitar “possíveis” abusos, corre-se o risco de atrasos ou até da impossibilidade da execução. Isso porque, mesmo sabendo que não existiria um gasto de recursos além do disponível, com um orçamento mais barato equilibrando o outro mais caro, é vedada a compra de materiais com um preço maior.

Outro caso é o da contratação de profissionais para realização dos cursos de capacitação em Gerenciamento de Recursos Hídricos. Antes, ela era feita diretamente, levando em consideração o perfil do profissional e sua experiência em trabalhos com organizações comunitárias. Isso envolvia a abordagem de temas relacionados ao Semi-Árido, água, uso sustentável dos recursos naturais, políticas públicas e cidadania, entre outros. Agora, tal contratação deve ser feita por meio de coletas de preços, com a apresentação de três orçamentos.

Pode ser citada ainda a compra de alimentos para fornecimento nesses cursos de capacitação. Como a maior parte das organizações envolvidas trabalha tradicionalmente com o fortalecimento da produção familiar, inicialmente procuravam adquirir os alimentos dos próprios agricultores, nas comunidades, com a comprovação por meio de recibos. Esse processo não pode mais ser realizado, em razão da exigência de comprovação dos gastos via nota fiscal, documento esse que os pequenos agricultores não possuem.

Mas, entre essas exigências, a que talvez tenha maior impacto na execução do programa é a proibição do repasse de recursos para as Unidades Executoras Locais. O trabalho das UELs sempre foi voluntário, sendo que para isso não recebem equipamentos,

veículos, nem pessoal. Entretanto, como essas organizações possuem um papel importante no processo de execução, existia uma rubrica destinada ao “custeio variável”, que podia ser repassada para as organizações dos municípios, para cobrir alguns gastos com combustível, comunicação, entre outros.

Segundo um dos entrevistados, que participou ativamente do processo de construção do P1MC, esse componente objetivava fortalecer as organizações locais. Atualmente, esses recursos não podem mais ser repassados. Dessa forma, as UELs terão que executar todo o processo de acompanhamento das compras de materiais, da sua distribuição nas comunidades, de articulação das famílias, de acompanhamento do processo de capacitação e de construção das cisternas, com recursos próprios. Assim, essa decisão coloca o risco de que se prejudique não só a execução, mas também o fortalecimento dessas organizações, tendo em vista que agora executarão o programa sem nenhum apoio, o que pode levar a um desestímulo.

Além desses exemplos, onde os órgãos estatais baseiam-se na legislação para a exigência burocrática, existem outros, que ilustram o fato de que a diferença de lógicas entre instituições estatais e da sociedade civil vai além do aspecto legal.

Um deles está na glosa³¹ pela Controladoria Geral da União de recursos utilizados para o pagamento de folhetos de “cordel”³² que abordavam o tema das relações de gênero nas famílias. Os folhetos traziam o título: “Elas e Eles – Direitos e Deveres” e foram publicados pela ASA para distribuição nos cursos de Gerenciamento de Recursos Hídricos (GRH). Além desse, foram impressos outros 5 títulos: “Convivência com o Semi-Árido”; “Água no Semi-Árido”; “Cisterna de Placas: Importância e Cuidados”; “A Articulação do Semi-Árido vai Mudar o Sertão”; e “Segurança Alimentar”.

Cabe ressaltar que nos cursos de GRH além dos processos de gestão e cuidado com a cisterna e sua água, são debatidos temas relacionados à convivência com o semi-árido, meio ambiente, cidadania, políticas públicas, entre outros.

As relações de gênero são um tema debatido há um bom tempo dentro das organizações que lidam com a agricultura familiar e o desenvolvimento rural no Brasil e quando se fala especificamente dos recursos hídricos em pequenas comunidades rurais, tais relações adquirem um contorno especial. Isso porque a falta de água incide de formas diferentes no cotidiano de homens e mulheres. Geralmente, são as mulheres e crianças que têm sua rotina alterada e seu esforço aumentado pela necessidade de conseguir água para o uso doméstico e para o consumo humano. Homens preocupam-se mais comumente em conseguir acesso à água para as criações.

Além disso, quando se trata do tema da cidadania, a valorização das mulheres e sua inserção em espaços de discussão e proposição de políticas torna-se muito importante.

Uma leitura do cordel produzido, permite perceber a intenção de valorização do trabalho da mulher, de sua participação em reuniões, além de chamar a atenção a temas como a exploração, a violência doméstica, entre outros. Mas, para a Controladoria Geral da União o folheto não trazia tema relevante para o programa, sendo seu gasto injustificado. Por isso, os recursos despendidos pela ASA para sua confecção (em torno de R\$ 60.000,00) tiveram que ser devolvidos, causando inclusive certa dificuldade para a articulação que, por não ter fins lucrativos, não possuía fundos para a devolução, precisando mobilizar esforços para reunir o montante glosado. Portanto, a incompreensão quanto aos processos e temas desenvolvidos pelas organizações da ASA em relação à convivência com o semi-árido, acabou por gerar transtornos e prejuízos à articulação.

³¹ A glosa é o ato de anular determinados gastos numa prestação de contas, considerados indevidos, causando a necessidade da devolução dos recursos utilizados.

³² Os cordéis são uma tradição literária brasileira, própria do nordeste do país, na qual se usa a poesia popular para contar histórias.

Outro fato peculiar, foi o da proposição da troca do termo “mobilização de famílias” pelo termo “cadastramento e seleção de famílias”. O termo “mobilização” é frequentemente utilizado por organizações da sociedade civil, para denotar um processo dinâmico, de congregar um público para determinados fins comuns. Nesse caso, congregar as famílias e animá-las para a execução do programa. Nos momentos de mobilização, os mobilizadores ligados à Unidade Gestora Microrregional se reúnem com as famílias da comunidade a ser atendida e explicam sobre o programa e seu funcionamento, sobre os critérios de seleção das famílias e, junto com a comunidade, fazem a seleção daquelas que melhor se encaixam nos critérios e seu cadastro. Para as organizações da ASA, esse é um primeiro momento de sensibilização das famílias para a execução do P1MC, mas também para um processo maior de convivência com o semi-árido. Por isso, o termo mobilização foi escolhido inicialmente. Entretanto, foi considerado inadequado pelos interlocutores estatais, que consideraram mais pertinente o uso do termo “cadastramento e seleção de famílias”.

Cabe ressaltar que no dicionário Aurélio, a definição de mobilização traz diversos sentidos, ligados principalmente à “movimentação”, “colocar em movimento”, “fazer circular”, “animar”. Somente uma dessas definições se diferencia em maior grau: “fazer passar (tropas) do estado de paz para o estado de guerra” (Aurélio, dicionário eletrônico, versão 3.0, novembro de 1999). Não é possível afirmar que foi esse o sentido repellido, mas de qualquer forma, negar o caráter de mobilização das organizações da sociedade civil é quase como negar sua existência, ligada à mobilização e organização das forças do mundo da vida. No caso do P1MC, a mobilização social figura, desde o seu início, como um princípio norteador do programa, e está inserida em seu próprio nome: “Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semi-Árido: um milhão de cisternas rurais (P1MC)”

A execução das metas foi outro motivo de questionamentos. Mas, por incrível que pareça, o motivo não foi uma execução deficiente, ou abaixo das metas previstas. Órgãos de controle questionaram o fato de que a execução de cisternas ficou acima do previsto. Ou seja, o problema aqui foi o cumprimento além do pactuado. A execução além do previsto no P1MC, que deveria ser vista como um fator de eficiência no uso de recursos públicos, ocorre por fatores diversos que levam a uma diminuição dos custos de execução. Entretanto, esses fatores são, em sua maioria, negociados durante a execução do programa e não podem, por isso, ser contabilizados nos Termos de Parceria: em alguns municípios as UELs contam, em determinados momentos, com a parceria dos poderes públicos, que diminui os custos, por exemplo, com transportes de materiais; algumas comunidades possuem materiais como areia, e o custo de sua compra e transporte é economizado. Além disso, são usados para construção de novas cisternas os rendimentos dos recursos repassados para a conta do Termo de Parceria, que ficam aplicados até a sua efetiva utilização.

Apesar de contar com esses e outros fatores, a pretensão de se ter uma informação completa sobre as políticas públicas fez com que os órgãos de controle considerassem que a execução “a maior” pudesse ser derivada de uma possível superestimação dos custos, ou subestimação das metas. Esse aspecto acabou sendo esclarecido.

Conforme afirmou uma das representantes do CONSEA entrevistadas, que participa do grupo de avaliação do Termo de Parceria, a atuação dos órgãos de controle é ainda muito distante. Na opinião dessa entrevistada, órgãos como CGU e TCU deveriam integrar também o grupo de avaliação e se inteirar mais do processo de execução do P1MC, de forma a perceber os limites da institucionalidade e ajudar a buscar alternativas para melhoria dos procedimentos. O objetivo seria perceber que as leis devem dar conta da realidade e não o contrário.

Ao que pôde ser percebido durante a pesquisa, os representantes do CONSEA no grupo de avaliação têm atuado como mediadores nos momentos de discussão, muitas vezes em defesa da melhor operacionalização do programa, frente a uma atuação às vezes tímida de

representantes do Ministério do Desenvolvimento Social, que parecem “pisar em ovos” perante às exigências legais e às possibilidades de complicações jurídicas em algumas situações.

Mas, além dessas interações com os órgãos de controle, que têm trazido transtornos ao programa, o P1MC ainda está sujeito às pressões exercidas pelo governo, de uma forma mais geral. Foi o que ocorreu com a instituição da obrigatoriedade de realização do pregão para aquisição dos materiais para construção das cisternas, no ano de 2007.

Cabe ressaltar que a legislação que trata das OSCIPs prevê a compra por meio de um regulamento de compras próprio, que deve seguir alguns preceitos, mas que não está sujeito à legislação que trata das aquisições no governo federal (Lei 8.666/93). Apesar disso, a obrigatoriedade do pregão foi instituída por meio de um decreto presidencial, em meio às discussões sobre a CPI das ONGs.

O processo até então utilizado para a compra era semelhante ao de licitação, com a coleta de orçamentos, seguindo o Regulamento de Compras da AP1MC. Esse procedimento era feito sempre no município onde as cisternas seriam construídas ou, nos casos em que os estabelecimentos comerciais locais não ofertavam os produtos necessários, em municípios vizinhos a eles.

Existia, assim, uma capilaridade, com a mobilização e sensibilização feitas em âmbito local, com a participação das UELs e da UGM; a compra de materiais feita nos municípios de construção da caixa, a partir de licitação feita pela UEL, mas com recursos pagos diretamente pela UGM; e a distribuição dos materiais para as comunidades sob responsabilidade da UEL, geralmente em parceria com a prefeitura local. Essa capilaridade foi colocada em risco com a necessidade do pregão.

Segundo informações de um técnico pertencente a uma UEL do vale do Jequitinhonha o procedimento do pregão traria grandes complicadores para a execução. Isso porque os materiais não seriam mais comprados nos locais de execução, mas sim licitados em grandes “lotes”. Isso implicaria primeiro no abandono da idéia de estimular a economia nos municípios onde as caixas são construídas. Além disso, implicaria em dificuldades de armazenamento e troca dos materiais, pois a empresa ganhadora entregaria o produto, não havendo a parceria do comércio local, que muitas vezes mantém o material armazenado por um período maior, por exemplo, até que passe uma chuva, ou troca rapidamente um produto com defeito.

A exigência de realização do pregão fez com que a ASA suspendesse os trabalhos do P1MC, por um período de 4 meses, devido à impossibilidade de realização do procedimento. Nas palavras de uma das entrevistadas:

“Como é que você ia fazer? [Como] Que um sindicato que executa o programa na base ia fazer um pregão eletrônico pra execução da construção de cisternas. É inviável com a nossa realidade, é inviável com a metodologia do programa (...) Não tem como a sociedade civil usar um instrumento como o pregão. Eu acho que até tem, mas em alguns aspectos específicos. Agora a exigência do pregão, como era, até o início agora de 2007, que era em todos os processos... Todos os processos! Acima de R\$ 500,00 tudo você tinha que fazer o pregão eletrônico. Isso fez com que o programa parasse 4 meses, no início do ano. Porque era inviável continuar a execução dessa forma” (Coordenadora-1, entrevista da pesquisa, 2007).

Mas, apesar dos transtornos causados, as organizações afetadas pela imposição desse procedimento conseguiram reverter a exigência, e encontra-se em processo o estudo de uma nova forma de compra. Esse é outro exemplo das diferenças de racionalidades que podem orientar as práticas do Estado e das organizações da sociedade civil. Por parte do primeiro, ao impor o pregão, se buscava a transparência, a economicidade, a equidade, num processo que permitiria a concorrência ampla. Essa ideologia colocaria em primeiro plano a eficiência no

uso dos recursos públicos. Já, por parte do segundo segmento, os princípios seriam outros: os estímulos ao comércio local, as relações de proximidade com os fornecedores, as vantagens em termos de eficiência de compra, que proporcionassem aos executores um menor esforço na gestão burocrática e uma maior atenção aos elementos de organização social. Isso não significa, entretanto, dizer que essas organizações não se preocupam com o bom uso dos recursos públicos.

A suspensão do pregão, apesar de não ter sido negociada unicamente pela ASA, demonstrou que, ao menos em alguns aspectos, a predominância dos critérios de mercado, instrumentais, sobre os critérios de mobilização e organização, comunicativos, pode ainda ser discutida junto ao Estado no caso das políticas públicas executadas pela sociedade civil.

Contudo, ao longo dos tempos o saldo das negociações tem apontado para um progressivo aumento das exigências em relação ao programa que se reflete em um processo inverso, de diminuição da autonomia da ASA. Também aqui as instâncias de coordenação da ASA acabam por assumir um processo de mediação entre as imposições governamentais e sua base.

Na maior parte dos casos, essas imposições privilegiam o aspecto formal das políticas públicas, ao invés de seus resultados. E, pelas maiores dificuldades de operacionalização que vão sendo inseridas, muitas vezes trazem riscos à execução, expressos na maior demora de realização dos processos, descontinuidades, etc.

É flagrante, entretanto, que esse endurecimento também não ocorre da mesma forma em relação a outros envolvidos na execução de cisternas, como estados e municípios. Na opinião do gestor do MDS entrevistado, isso ocorreria por diversos motivos. Um deles é que a maior parte dos recursos investidos pelo ministério para a construção de cisternas (cerca de 80%) é destinada à parceria com a ASA, o que coloca muito mais destaque às ações da articulação.

Isso se torna ainda mais acentuado quando se observa a ofensiva empreendida por setores conservadores em relação ao acesso aos recursos públicos pelas organizações da sociedade civil. Existe assim uma cobrança por maior transparência e controle do uso desses recursos e, paralelamente, uma tentativa de criminalização de organizações da sociedade civil, muitas vezes apontadas como via para o desvio de recursos. Adicionando a esse contexto o fato de que a AP1MC é uma das maiores recebedoras de recursos do governo federal, se tem então um maior estímulo para um maior acompanhamento e exigência pelos órgãos de controle.

Cabe destacar o fato de que, por mais que seja executado de forma transparente e eficiente, o repasse de recursos públicos para organizações como a AP1MC ainda é visto como o repasse para uma organização privada. Nas prefeituras e estados, mesmo com as limitações e problemas em termos de uso dos recursos públicos, amplamente conhecidos, esses recursos estão entregues ao poder público.

Tudo isso faz parte de um debate amplo, sobre o sentido da participação das organizações da sociedade civil nas políticas públicas. Ao que tudo indica, mesmo passando por um processo de legitimação, possuindo uma vinculação social e um objetivo público, e mesmo com o *status* público dado pela formação de uma OSCIP (AP1MC), a ASA precisa ser mais eficiente e demonstrar mais resultados para que seja considerada “merecedora” de recursos públicos para execução do P1MC.

Como bem lembra Dagnino (2002), o Estado brasileiro sempre foi o condutor das políticas públicas no país. E mesmo com o processo de democratização e de maior inserção da sociedade civil nas políticas públicas, fruto de uma construção coletiva, ainda existe uma grande resistência em compartilhar esse poder com as organizações da sociedade.

2.3 As Interações nas Instâncias Estadual e Municipais³³

Se na relação como governo federal existe um processo complicado, fruto de um Estado que sempre condicionou as políticas públicas e tem dificuldade de abrir mão desse papel, e também de uma tradição de controle que privilegia aspectos formais aos aspectos de resultado, nos âmbitos estaduais e municipais o relacionamento com os órgãos estatais se dá com maior autonomia para as organizações do P1MC. Isso não impede, entretanto, a existência de conflitos, que serão tratados adiante.

2.3.1 O relacionamento entre organizações da ASA e as instituições do estado de Minas Gerais

Diferentemente do observado em relação aos contatos entre representantes da ASA/AP1MC e das instâncias federais, mais intensos, as interações entre as organizações que executam o P1MC em Minas Gerais e os representantes do governo estadual são bastante limitadas.

Nas entrevistas realizadas, os membros ligados ao programa afirmaram inclusive não existir um contato com instâncias do estado de Minas Gerais. Entretanto, mesmo na ausência dessa interação, as ações do governo estadual impactam sobre a execução do P1MC.

Como já comentado anteriormente, desde os primeiros anos do governo Lula, o Ministério do Desenvolvimento Social optou pela celebração de convênios também com os governos estaduais e municipais para a construção de cisternas. O governo de Minas Gerais estabeleceu, no final do ano de 2005, convênio com o MDS para a construção de cisternas no estado. Segundo dados da página do MDS na internet, o valor total do convênio foi de R\$ 7.200.00,00, sendo que desses, R\$ 1.200.000,00 diziam respeito à contrapartida do Estado de Minas Gerais. O objetivo era construir 4.500 cisternas.

Segundo entrevista com as Coordenadoras Executivas da ASA no estado, à época da assinatura do convênio representante do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), órgão do governo estadual que ficou responsável pela implantação das cisternas, procurou os representantes da ASA Minas para propor uma parceria.

Fato interessante é que essa parceria seria negociada após firmar o convênio com o MDS. Ou seja, não houve uma prévia discussão para estabelecer um entendimento entre ASA e governo estadual, o que poderia ser mediado inclusive pelo próprio ministério do Desenvolvimento Social.

Segundo uma das coordenadoras entrevistadas, foram realizadas reuniões para buscar uma aproximação. Entretanto, a posição inicial do IDENE foi de contratar uma empreiteira para a execução. Nesse momento, a ASA Minas ainda teria se disposto a conversar para fazer o processo de mobilização e capacitação das famílias, mas não conseguiram chegar a um acordo:

“Se a construção ia ser feita pela empreiteira, a gente tentou negociar que nós faríamos essa parte da mobilização. Muito nessa perspectiva mesmo de que é recurso público, que a gente poderia trabalhar com outros componentes além da construção, sobre quais são as outras fontes de água da comunidade, como é que a comunidade se organiza para acessar os outros programas públicos além da cisterna, a questão do bolsa família, essa coisa toda dos outros projetos que têm aí na área social, das prefeituras. A questão é que, se não me engano, o IDENE contratou uma empreiteira da primeira vez, e a gente não conseguiu fechar esse acordo, nós fizemos vários esforços, se não me engano mais de 3 reuniões com o

³³ Os apontamentos aqui apresentados dizem respeito ao observado em relação ao estado de Minas Gerais.

próprio executor do governo do estado e a gente não conseguiu avançar”. (Coordenadora 2, entrevista da pesquisa, 2008)

Outro complicador para o avanço da parceria teria sido o fato de que ao procurar a ASA o IDENE teria apresentado uma lista dos municípios e do número de cisternas a serem construídas em cada um. Esse procedimento, que era contrário à metodologia adotada pela ASA para escolha dos municípios teria sido um dos principais impedimentos para o avanço das negociações, conforme declaração de uma coordenadora executiva do programa:

“(...) a compreensão de execução que eles tinham desse processo contrariava a nossa prática. Nós não estabelecemos a parceria com o IDENE. Porque víamos que a lógica que eles estavam usando era uma lógica totalmente diferente da que a gente tava na execução do P1MC. (...) Quando eles nos chamaram para conversar eles já estavam com os municípios escolhidos e definido já o número. Foi aí que a gente entrou em choque. Municípios que a gente vê que não tinham nenhuma necessidade de cisternas estavam lá com não sei quantas cisternas”. (coordenadora 1, entrevista da pesquisa, 2007)

A contratação de uma empreiteira para construção das cisternas foi considerada pela ASA uma decisão equivocada do IDENE. Isso porque a articulação propõe um processo de mobilização das organizações locais para a execução, e acredita nos benefícios da apropriação da tecnologia por parte de pedreiros capacitados nas próprias comunidades rurais. Entretanto, o IDENE teria considerado que a ASA possuía uma limitação para a construção e optado pela empreiteira pelo fato de buscar agilidade na execução.

A empreiteira contratada acabou por desistir do serviço, tendo seu contrato encerrado em março de 2007, com 210 cisternas construídas (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2007). Mas, em muitos municípios o processo de mobilização das famílias e a perfuração de buracos para a construção das cisternas foram feitos, criando uma grande expectativa nas comunidades.

Um elemento colocado é que o IDENE passou, nesse período, por um processo de troca de direção. Nesse processo, até mesmo alguns acordos que haviam sido estabelecidos entre a ASA Minas e esse órgão governamental acabaram por ser quebrados, como o de que P1MC e IDENE não atuariam no mesmo município, para evitar confusões e sobreposições:

“(...) o problema é que a gente tinha feito um acordo político de que a gente não entraria onde eles entrariam, no sentido de não tumultuar os processos. E na primeira reunião a gente deixou claro que a gente poderia ver quais municípios que eles estavam pretendendo ir, quais comunidades, e a partir daquele momento nosso planejamento não ia incluir mais essas comunidades e esses municípios já que eles já estariam sendo atendidos. O que aconteceu é que esse acordo não foi cumprido por parte do IDENE porque com essa mudança da coordenação do programa, com a entrada de outras pessoas, como elas não participaram desse acordo na fase inicial, elas não levaram em conta esse acordo e aí o processo foi muito atropelado em alguns municípios, porque as famílias que foram mobilizadas pelo IDENE faziam cobranças para a gente”. (Coordenadora 2, entrevista da pesquisa, 2008)

Tendo em vista as sobreposições, a cobrança das famílias, e a falta de informações sobre a execução das cisternas pelo IDENE, a ASA Minas propôs, por meio da Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a realização de uma audiência pública. Segundo declaração de uma das coordenadoras a audiência visava a exercer um maior controle social em relação ao programa estadual. Contudo, a audiência ocorreu no final do mês de novembro do ano de 2007, período em que a ASA Brasil negociava a continuidade do P1MC, após o encerramento do Termo de Parceria celebrado em 2003. Percebe-se assim, por meio da leitura das notas taquigráficas dessa

audiência, uma estratégia também de legitimação do trabalho desenvolvido pela ASA, frente ao desenvolvido pelo estado.

Na audiência estiveram presentes representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Secretaria de Estado para Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus e Norte de Minas (SEDVAN), do IDENE, da ASA e da Coordenadoria Estadual do Programa de Cisternas do Estado de Minas Gerais.

Frente às cobranças por informações sobre o número de cisternas construídas, municípios beneficiados e perspectivas de execução, foi esclarecido pela representante do IDENE que, após o encerramento do contrato com a empreiteira, buscaram uma reformulação do programa. Segundo informações, haviam executado 885 cisternas, num período de quase 2 anos.

Um aspecto importante é que, nesse processo de reestruturação do programa, o IDENE contou com informações repassadas por organizações da ASA Minas, e com a experiência de pedreiros já capacitados pelo P1MC. Um exemplo foi o do Escritório Regional do IDENE na cidade de Jequitinhonha, onde um dos principais responsáveis pela capacitação de novos pedreiros e acompanhamento da construção das cisternas nas comunidades foi capacitado e trabalhou como pedreiro no programa da ASA.

Dessa forma, o desenho do programa do IDENE passou a ter grande semelhança com o desenvolvido pelo P1MC. Entrevista com o coordenador do programa de cisternas do IDENE no escritório regional de Jequitinhonha, demonstrou isso. Até mesmo alguns aspectos como conteúdos dos cursos de gerenciamento em recursos hídricos, onde são abordados pela ASA temas como “meio ambiente” e “distribuição da água no mundo”, foram citados pelo representante do IDENE como presentes no curso ministrado por aquela instituição. A importância dada ao treinamento dos pedreiros e à interação deles com as famílias (considerada pela ASA como um elemento do processo de capacitação para as famílias), também foi enfatizada pelo representante entrevistado. A transparência dos recursos, com o esclarecimento sobre sua origem, a neutralidade política no processo de escolha das famílias e a importância do benefício às famílias foram temas igualmente presentes no discurso de representantes do P1MC e do instituto do estado de Minas Gerais.

Mas, algumas diferenças ainda permaneceram. Uma delas está no processo de capacitação das famílias, que no P1MC tem uma duração de 16 horas e no programa do IDENE, segundo declaração, é feita em duas etapas: a primeira durante o processo de construção, com uma duração de 12 horas. A segunda ocorre após terminada a construção, quando fazem um encontro final com duração de 8 horas.

Além da capacitação, dois outros pontos importantes diferenciam-se entre os dois programas. Um deles é que no programa do IDENE o número de cisternas a serem construídas em cada município já chega definido aos escritórios regionais. Dessa forma, o próprio coordenador regional entrevistado reconheceu que a distribuição das cisternas possui problemas, sendo que alguns municípios receberam um número insuficiente de cisternas e outros receberam um número maior do que o necessário. É o caso do município de Bandeira, onde, segundo o gestor, havia a previsão de construção de 60 cisternas, mas só necessitavam de 20.

Outra diferença substancial está na instância utilizada para escolha das comunidades beneficiadas. No P1MC, como já comentado, ela é feita por uma comissão local, formada por organizações da sociedade civil do município. No programa estadual, ela ocorre no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS). A utilização desse espaço parece interessante, tendo em vista aproveitar um espaço público já constituído para a discussão dos temas ligados ao desenvolvimento rural no município. Entretanto, uma limitação é que em diversos municípios eles são espaços apropriados pelas forças políticas locais, principalmente por pessoas ligadas à Prefeitura Municipal. A aposta do P1MC foi por

evitar essa possível influência. Entretanto, a escolha das cisternas pode ser mais um elemento para ajudar no fortalecimento desse conselho, nos casos onde ele funciona bem.

Um aspecto interessante é que a própria representante do IDENE presente na audiência pública realizada na Assembléia Legislativa de Minas Gerais reconheceu que o processo de capacitação das famílias que receberam as 210 cisternas iniciais não havia sido bem feito, e que precisava ser refeito.

Pelas notas produzidas, é possível notar ainda uma tensão velada entre representantes da ASA e do IDENE. Os primeiros, cobrando informações sobre os processos e falando da legitimidade de suas ações que são feitas junto às comunidades. O segundo, apresentando, inclusive, certa soberba, afirmando que suas cisternas eram melhor construídas que as do P1MC, pois contavam com um traço de cimento mais reforçado, um processo de cura das placas de cimento melhor acompanhado e uma impermeabilização interna das cisternas.

Mas, um dos pontos que mais chama a atenção está na afirmação feita pela diretora geral do IDENE, de que:

“Quando terminarmos de executar essas 4.500 cisternas e eu ainda estiver na direção-geral do IDENE (...), não pretendo assinar um novo convênio com o Ministério; (...) Fazer esse tipo de obra e de projeto não é uma característica do IDENE. Temos projetos imensos.” (Representante do IDENE, Notas da Audiência Pública, 2007)

Essa afirmação traz a reflexão sobre uma possível inversão de papéis: o órgão estadual responsável por ações de desenvolvimento para o norte e nordeste de Minas Gerais, região onde está o Semi-Árido mineiro, afirmava não ter a característica de fazer intervenções como a construção de cisternas. Segundo fala da representante, o IDENE possui projetos mais importantes a desenvolver, como o PCPR (Programa de Combate à Pobreza Rural).

E as organizações da sociedade civil, que sempre tiveram a característica de fomentar debates, experimentar e propor alternativas e novos projetos de desenvolvimento ligados à sustentabilidade, aparecem então como os responsáveis por essa ação. Interessante é que em algumas comunidades o PCPR tem sido utilizado, por escolha das famílias, para construção de cisternas, o que demonstra sua demanda.

A representante afirmou ainda que, mesmo frente ao fato de que o programa estadual ficou parado por quase um ano, o IDENE não poderia ter repassado recursos para a ASA, pois isso configuraria uma triangulação de recursos dentro de um convênio. Entretanto, apesar de alegar a impossibilidade, a mesma representante afirmou que o instituto havia celebrado um termo de parceria com uma outra OSCIP, chamada IMDC (Instituto Mineiro de Desenvolvimento), que não possui atuação na área semi-árida, para contribuir na execução do programa.

Esse clima demonstra assim um processo nada amistoso de relacionamento.

Como já comentado anteriormente, os coordenadores executivos da ASA Minas, entrevistados nessa pesquisa, não se mostraram contrários à execução de cisternas pelos governos estaduais. Citaram inclusive experiências positivas em estados com a Bahia, Pernambuco e Ceará, onde os governos estaduais fizeram contratos com a ASA. Mas, no caso de Minas Gerais, fica explícita uma divergência política. Elementos dessa divergência podem ser notados na afirmação de uma das coordenadoras estaduais da ASA entrevistadas. Segundo ela:

“Pelo menos no campo das cisternas, alguns estados têm conseguido estabelecer parceria com a própria ASA para execução do programa nos estados. Aqui em Minas que nós não conseguimos. E com esse governo não vamos conseguir mesmo” (Coordenadora 1, entrevista da pesquisa, 2007)

A ASA e o P1MC surgem no contexto de um mandato do PSDB, no governo federal, demonstrando assim habilidade de negociação. Entretanto, o que parece acontecer é que quando se trata das ações no estado, nesse caso de Minas Gerais, as contradições políticas se tornam mais ressaltadas.

O IDENE é um órgão que faz parte da SEDVAN, cuja secretária extraordinária é deputada estadual pelo PSDB. E, na época da construção inicial, quando o IDENE optou pela contratação de uma empreiteira, no ano de 2006, alegando buscar uma maior agilidade na execução, vivia-se um contexto de ano eleitoral, onde ocorreriam as eleições para os cargos do executivo e legislativo, federais e estaduais.

Portanto, a não efetivação da parceria teve claramente motivações políticas. E as implicações para o P1MC foram grandes, tendo em vista que passaram a ocorrer diversos problemas nos municípios motivados pela duplicidade de ações, e que serão tratados adiante.

Mas, além dessa relação não harmoniosa com o IDENE, no ano de 2008 a ASA Minas iniciou uma aproximação maior com outro órgão do governo estadual, nesse caso, o IGAM (Instituto Mineiro de Gestão das Águas).

Por meio do projeto "Cisternas Rurais: Alternativas para Ampliação do Acesso à Água no Norte e Jequitinhonha", apresentado formalmente pela Cáritas Brasileira – Regional Minas Gerais (entidade ligada à ASA), serão destinados 4,8 milhões de reais do Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais (Fhidro), para a construção de 2.000 cisternas no norte e nordeste do estado e capacitação de 2.600 famílias. Um elemento interessante desse projeto está na previsão de recapacitação de famílias, principalmente daquelas que integraram o programa em sua fase experimental.

Tem destaque o fato de que o projeto foi apresentado após um processo de debate na ASA Minas, processo esse iniciado pela busca de parceria por parte de um representante do próprio IGAM.

Outra coisa que chama a atenção nessa parceria é a efetiva saída do IDENE da construção de cisternas. O órgão também receberá recursos do fundo, mas para o desenvolvimento do "Sistema de Informações de Convivência com a Seca: Gerenciamento de Recursos Hídricos de pequenas comunidades de municípios afetados pela estiagem nos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas Gerais". O objetivo desse projeto é identificar a situação física, social e econômica da região, visando construir um banco de dados público que traga subsídios a projetos voltados ao problema da seca.

Portanto, no caso de Minas Gerais o relacionamento com as instâncias estaduais caminha em ritmo bem mais lento que com o governo federal. Entretanto, a partir do P1MC têm surgido não apenas experiências negativas, mas também a possibilidade de experiências positivas, como é o caso do financiamento ao projeto de cisternas pelo Fhidro.

2.3.2 As interações nos municípios

Experiências locais de interação entre organizações da sociedade civil e representantes dos poderes públicos não são raras. Em termos de literatura, autores como Abramovay (2003) têm ressaltado a existência nos municípios de forças sociais e estruturas de poder relativamente rígidas, que podem transformar o local num espaço complicado para a construção de novas relações políticas de participação e para a busca da emancipação de setores excluídos.

Para Abramovay, a criação de espaços que estimulam a participação política da sociedade civil nos municípios não determina, necessariamente, que nestes espaços surjam formas diferenciadas de relacionamento com as esferas públicas. Isso porque, a ação dessas forças sociais rígidas pode, entre outros motivos, comprometer esforços de emancipação,

como ocorre em alguns conselhos municipais e, até mesmo, em experiências de orçamento participativo.³⁴

Além disso, outro aspecto a ressaltar em relação aos municípios trata da tradição política brasileira, na qual não existe uma distinção clara entre público e privado (MARTINS, 1994). Esse aspecto favoreceria o clientelismo como um traço distintivo da política nacional. Apesar de se fazer presente em todas as instâncias estatais, nos municípios o clientelismo teria muito mais espaço para se expressar.

Segundo Martins (1994) os mecanismos tradicionais do favor e do débito político sempre foram legítimos na sociedade brasileira, dando origem a obrigações e reciprocidades decorrentes dos favores recebidos. Existiria ainda a noção do político como protetor e provedor e uma resistência por parte das populações em considerar ilegal práticas de troca de favor, tidas assim como legítimas.

Do aspecto prático, observa-se que essa percepção tem bastante sentido, tendo em vista que, em muitos casos, as relações sociais são construídas de forma que em momentos de dificuldade só resta ao indivíduo desprovido recorrer a determinado representante político. É o político protetor/provedor quem vai providenciar a doação de um remédio, a consecução de um emprego, etc. Dessa forma, para esses indivíduos socorridos essa passa a ser uma via natural, pois a única por eles conhecida, para conseguir auxílio. E se estabelece aí uma relação de reciprocidade.

Como o patrimônio pessoal desses políticos não poderia suprir as amplas clientelas, e como o uso deliberado do bem público com fins privados é considerado corrupção, são criados mecanismos institucionais que permitem o uso do público como privado. Entre eles está a alocação orçamentária de verbas públicas para satisfazer bases eleitorais. Nesse contexto, o controle de um cargo público e dos recursos a que ele pode dar acesso passa a ser um ativo valioso. Por isso, as brigas políticas nos municípios muitas vezes são bastante expressivas. E como ali o controle pelas instituições nem sempre é presente, as relações clientelistas se expressariam de forma mais acentuada.

As organizações da sociedade civil dos municípios acabam por vivenciar esse contexto, em maior ou menor grau, em seu dia a dia. Conhecem, assim, os riscos ou benefícios da parceria com os poderes públicos locais. Portanto, um primeiro aspecto a refletir quanto à interação entre as organizações que executam o P1MC e os atores ligados aos poderes públicos municipais, está no papel que essas organizações atribuem a eles dentro do programa. Pôde ser verificado no decorrer da pesquisa, que essa interpretação sobre a inserção do poder público local no P1MC não é estática, tendo variado em diferentes momentos de sua construção e execução.

Podem ser destacados dois momentos distintos, com interpretações diferentes sobre o papel do poder público em relação ao programa.

Num primeiro momento, em entrevistas realizadas em 2004 com gestores do programa no vale do Jequitinhonha, percebia-se a existência de um papel bem definido para o poder público municipal. Falava-se da necessidade de integração com essa instância do poder público, reconhecendo-se nela um potencial parceiro para as ações a serem implementadas.

Reconhecia-se que o P1MC era um programa com características de política pública, e que não devia estar restrito à ação da sociedade civil. Dessa forma, era tido como desejável o apoio do poder público em suas várias esferas.

Com base nessa visão, à época do P1MC-Transição (P1MCT), desenvolvido nos anos de 2000 e 2001, a viabilização econômica do coordenador da Unidade Gestora Microrregional

³⁴ Algumas análises sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável podem ser encontradas em Abramovay (2000), Ortega & Cardoso (2001), Cazella et. al. (2002), Romano & Delgado (2002), SAF (2002), Ortega e Só (2006). Bezerra (2004) analisa um caso de orçamento participativo problemático.

do programa foi negociada e apoiada por duas prefeituras: a do município onde se localizava a ONG eleita como UGM e a de um município vizinho, onde essa ONG também desenvolve trabalhos.

Em todos os municípios onde o P1MC se iniciava, os poderes públicos municipais eram procurados para a apresentação do programa e para a proposição da participação, que se daria, principalmente, por meio da colaboração no transporte dos materiais para a construção das cisternas até as comunidades. Em reunião de avaliação do P1MC no vale do Jequitinhonha, no ano de 2004, propostas de abandono da “parceria” com as prefeituras, devido ao não cumprimento de acordos e à existência de problemas de relacionamento, não encontraram eco.

Entretanto, o risco de apropriação por parte dos poderes públicos em relação ao P1MC já era discutido desde o Primeiro Encontro do Semi-Árido Mineiro, ocorrido no ano de 2001, onde um dos temas tratados dizia respeito à viabilidade de aproveitar ou não os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) para as ações do programa. Colocava-se o risco existente, tendo em vista que para muitos dos envolvidos esses eram espaços manipulados pelo poder público municipal (ASA MINAS, 2001). E esse foi um dos fatores que levou a ASA a optar por formar Comissões Municipais, onde se reuniriam as organizações da sociedade civil dos municípios, ao invés de utilizar os CMDRS para a definição das ações do P1MC nos municípios.

Apesar disso, o entendimento era de que era necessária a mobilização das prefeituras locais visando aprender a conviver e trabalhar em conjunto com os municípios, buscando a possibilidade de novas parcerias.

Mas, conforme se depreende do depoimento dos entrevistados ligados ao P1MC em Minas Gerais no ano de 2008, com o decorrer da execução do programa, ocorreram mudanças nessa forma de pensamento. Essa mudança pode ser atribuída a três aspectos principais, enfatizados nas falas dos entrevistados: a dinâmica dos poderes públicos em comparação à dinâmica exigida para a execução do programa; os interesses políticos por parte de representantes do poder público municipal e; os interesses políticos por parte dos envolvidos com o programa. Esses três aspectos são abordados a seguir.

2.3.2.1 Dinâmica do poder público x dinâmica do programa

Conforme explicitado anteriormente, para a execução do P1MC são estabelecidos Temos de Parceria entre a AP1MC (Associação Programa Um Milhão de Cisternas) e as instâncias financiadoras do governo federal, como o Ministério do Desenvolvimento Social. Um aspecto importante ressaltado pelos membros ligados ao P1MC entrevistados é o de que esses termos prevêm prazos e metas bastante definidos, que funcionam como condicionantes para o trabalho, tanto pelo fato de que existem diversas cobranças pelo cumprimento dos prazos de execução, quanto pelo aspecto prático de que os salários da equipe responsável pela execução são pagos somente durante o prazo acordado. O sucesso no cumprimento das metas também é utilizado para avaliar as Unidades Gestoras Microrregionais e contribuem para um “ranqueamento” dessas, utilizado, por exemplo, para a distribuição de recursos quando existe escassez, privilegiando a execução por unidades gestoras melhor avaliadas.

Dessa forma, é necessário que a execução siga um cronograma, que segundo relatado é bastante apertado, impondo um ritmo de trabalho acelerado. E esse ritmo é bem diferente daquele presente nas prefeituras municipais.

Assim, entre os entrevistados responsáveis pela execução do P1MC, todos foram unânimes em afirmar que na maioria dos casos não existe negativa do poder público municipal em relação ao apoio para execução do programa. Entretanto, conforme relatam, as

ações de responsabilidade da Prefeitura, em muitos casos, são demoradas, com o descumprimento de prazos.

Essa demora compromete o cronograma de execução e o cumprimento das metas do programa, gerando efeitos para as organizações e sua imagem frente aos financiadores, mas também frente aos beneficiários, que colocam grande expectativa em relação à construção das cisternas.

Esse último aspecto é um diferencial importante entre as organizações ligadas à sociedade civil que atuam no programa e o poder público local. Nas entrevistas realizadas os membros ligados ao programa ressaltaram a preocupação em relação à criação de expectativas frente às famílias, dando bastante atenção ao cumprimento dos acordos. Segundo contam, em casos onde as construções atrasam por motivos diversos, as famílias procuram os mobilizadores e membros das Unidades Executoras Locais para buscar informações, com bastante ansiedade.

Percebe-se que para essas organizações, manter a confiança das famílias é um fator essencial para o trabalho. Entre quase todos os entrevistados, ficou expresso o desejo de aproveitar a oportunidade proporcionada pela construção das cisternas e realização de capacitação em Gestão de Recursos Hídricos, para buscar ações futuras, tanto relacionadas às ações da ASA nas políticas públicas, como relacionadas às atividades específicas das organizações que compõem a rede e executam o P1MC.

Já, o poder público local, tem um histórico de demanda represada, de passivos a serem resolvidos, e sua imagem tende a perder pouco com o não cumprimento dos prazos estabelecidos.

Entre os próprios entrevistados pertencentes ao poder público, esse caráter de grande demanda aos poderes públicos municipais foi ressaltado, com a afirmação frequente de que contribuem com o programa na medida do possível, frente ao grande número de ações que o poder público precisa realizar.

Membros da ASA, por outro lado, lembraram também que, em certos casos, onde existem diferenças políticas entre organizações que executam o P1MC e representantes do poder público municipal, a parceria acaba sendo assumida pelo poder público. Entretanto, acaba por não ser honrada, com o objetivo de prejudicar as organizações executoras, porém sob a desculpa da falta de meios para a execução.

Assim, em muitos municípios as organizações ligadas à sociedade civil alegam que acabaram arcando com os gastos necessários para o transporte de materiais, ou deixaram de atuar em determinadas comunidades, por causa da dificuldade de acesso.

Esse aspecto traz um elemento interessante. Se a parceria com os poderes públicos municipais para a execução de políticas públicas pode ser considerada importante, compondo a idéia de um pacto federativo em busca do desenvolvimento, as próprias características exigidas pelas instâncias ligadas ao governo federal de um lado, e exibidas pelas instâncias do poder público municipal de outro, inviabilizam tal proposta. Municípios raramente podem ou querem, contribuir para cumprir com o que se exige deles. E as organizações da sociedade civil quase nunca estão dispostas a arriscar seu prestígio frente a financiadores e beneficiários em nome desse pacto.

2.3.2.2 Os interesses políticos pelo poder público municipal

Outro aspecto a levar em consideração nesse repensar sobre o papel dos municípios na execução do P1MC está relacionado ao fato de que o programa trata da distribuição de um benefício direto às famílias (as cisternas de captação de água da chuva). Nessa linha, a possibilidade de sua utilização com o objetivo de conseguir benefícios políticos não é nada

nula, principalmente quando se trata de um país com um histórico de clientelismo e patrimonialismo como o Brasil.³⁵

Dessa forma, segundo os entrevistados, os casos em que houve tentativa do poder público em utilizar o programa com fins políticos não são raros, conquanto não sejam rotineiros, em razão do cuidado dispensado pelos envolvidos para evitar que isso aconteça.

Assim, existem relatos acontecidos já no início do programa, ainda em sua fase experimental. Segundo membro de uma Unidade Executora Local responsável pela implantação da primeira experiência de construção de cisternas no âmbito do P1MC de Transição no vale do Jequitinhonha, inicialmente era proposto que as Comissões Municipais para discussão do P1MC (apelidadas de Asinhas) fossem constituídas com a participação de representantes da sociedade civil e poder público. Mas, já nesse primeiro município, enfrentaram problemas com a interferência do poder público na definição da forma de distribuição das cisternas. Essa interferência teria levado a contemplar famílias que não eram as mais necessitadas, se considerados os critérios pré-estabelecidos pelo programa. Atualmente, a participação dos poderes públicos nas comissões municipais é vetada.

Outros casos foram relatados, com o uso do programa com fins políticos-eleitorais ou clientelistas, de maneiras diferenciadas. Em um deles, um representante político afirmava que havia sido ele quem havia levado o programa para a região. Essa é uma postura comum, às vezes mais grave, quando políticos afirmam ser “deles” programas financiados por recursos públicos. Nesse caso específico, o representante foi desmentido pelos mobilizadores do P1MC em reunião realizada na comunidade atendida.

Em determinado município, a interferência foi na formação dos fundos solidários. Segundo depoimento de mobilizador da Unidade Gestora Microrregional do Jequitinhonha, na ocasião de discussão do fundo solidário em determinada comunidade, participou da reunião um vereador. Após o acerto consensual em relação ao estabelecimento do fundo e aos valores a serem contribuídos por cada família, e a saída do mobilizador, esse vereador se comprometeu a arcar com o valor da contribuição acordada para o fundo solidário, “isentando” as famílias do pagamento. Entretanto, como essa não é uma ação permitida pelo programa, não fez o pagamento, e desarticulou a iniciativa de formação do fundo.

Já, em outro caso, um representante do poder público programou uma cerimônia de inauguração das cisternas construídas pelo P1MC em uma comunidade, como se tratasse de uma ação do município. A inauguração foi feita na praça central do município. Nesse município, o poder público tinha relacionamento próximo à Unidade Executora Local, e o alerta foi feito à Unidade Gestora Microrregional por terceiros. A partir disso, a UGM realizou um trabalho nos meios de comunicação locais, para esclarecer a origem dos recursos e o fato de que o programa havia contado com a parceria do município para determinadas ações, mas não era um programa municipal.

Por isso, na fala dos atores envolvidos com o programa, a inserção dos poderes públicos municipais no P1MC tem sido tratada com cuidado, e a demanda da participação da Prefeitura tem sido reduzida por conta da possibilidade de interferência.

Em vários dos casos relatados, primeiro é feito todo o processo de mobilização e escolha das famílias, para somente depois realizar o contato com o poder público para solicitar o apoio, geralmente na melhoria de estradas e no transporte de materiais. Em muitos casos, orientam que as próprias famílias que serão atendidas façam o contato, o que atende a dois propósitos: primeiro evita que as posições políticas diferenciadas entre executora e poder público interfiram na colaboração; segundo, estimula os atendidos a se organizar e a pleitear apoio junto ao governo municipal.

³⁵ Além de Martins (1994), outras análises sobre o clientelismo e o patrimonialismo sob diferentes enfoques podem ser encontradas em Lewin (1987), Graham (1997), Canedo (1997), Carvalho (1997) e Faoro (2000).

2.3.2.3 Os interesses políticos por parte dos envolvidos com o programa

Além da dinâmica de trabalho e das tentativas de apropriação, outro fator que contribuiu para a modificação do papel atribuído às prefeituras no programa foram os interesses políticos daqueles que pensam e executam o P1MC.

O P1MC foi pensado expressamente para ser um programa com transparência de gestão e que proporcionasse um maior envolvimento das pessoas nas políticas públicas, visando a fortalecer a sociedade civil e construir um projeto diferenciado de desenvolvimento no Semi-Árido.

Para isso, foi pensado um grande aparato de decisão, que por meio da participação das organizações da sociedade civil e comunidades, visa a diminuir ao máximo as ingerências políticas na definição dos locais e famílias a serem atendidos.

Mas, além dessa busca pela não interferência, existe também o interesse político por parte dos representantes da sociedade civil, em fortalecer organizações e comunidades. Para esse projeto, um grande envolvimento e protagonismo dos poderes públicos municipais não são interessantes.

Por isso, conforme fala de um membro de uma das Unidades Gestoras Microrregionais em Minas Gerais, no programa “o poder público tem o seu papel e o seu lugar” (UGM 1, entrevista da pesquisa, 2008).

Define-se para o poder público o papel de coadjuvante, de apoiador e não de parceiro. A pequena participação é, em determinada medida, interesse dos executores do programa. Um maior envolvimento do poder público, além de facilitar as apropriações, levaria a um menor reconhecimento do esforço das organizações da sociedade civil. Colocaria ainda em risco o lugar ocupado por essas organizações de mediadoras exclusivas dos recursos destinados pelo governo federal para a construção de cisternas no município, que traz prestígio a elas.

Os atores são unânimes em afirmar que o P1MC é um programa da sociedade civil e que possuem assim a prerrogativa de decidir em quais situações querem a parceria com o poder público municipal e em quais situações não querem.

2.3.2.4 Repercussões do programa nas dinâmicas políticas locais

Como visto, ao longo do tempo se desenhou para o poder público um papel secundário na execução do P1MC. Essa opção, causa desconforto aos membros do poder público, que ficam à margem em relação aos ganhos políticos, e assistem em diversos casos o fortalecimento das organizações executoras, que ganham legitimidade frente às comunidades.

Um exemplo disso está na afirmação de um dos prefeitos entrevistados. Segundo contou, ele não teria sido procurado no início da implantação do P1MC em seu município. Na sua interpretação isso teria acontecido porque “...o Sindicato acha que é do PT”. O prefeito complementou a frase dizendo: “Mas não é, é dos trabalhadores”.

Na lógica expressa por ele, o STR, que era a Unidade Executora Local deixou de procurá-lo por razões políticas. E isso não deveria acontecer, pois, sendo dos trabalhadores, o benefício político não deveria ser capitalizado pelo STR e pelo PT (partido do presidente do Sindicato), e o poder público deveria ser envolvido.

Nesse município, o referido presidente do STR, que na época da execução das cisternas era vereador, foi eleito prefeito nas eleições municipais de 2008.

Acredita-se que isso ocorre porque o P1MC é um programa que capitaliza para aqueles que participam em sua execução um duplo benefício: o de apoio do governo federal para execução de uma política pública voltada ao fornecimento de água; e o de fornecimento de benefícios diretamente às famílias.

Isso traz ganhos políticos aos envolvidos no programa, mesmo que ele não seja executado com fins clientelistas. Muitos dos que atuam junto ao P1MC fazem parte de Sindicatos de Trabalhadores Rurais, ONGs e outras organizações. Historicamente, algumas dessas pessoas têm tentado se eleger a cargos do poder legislativo ou executivo municipal. O programa potencializa tais pretensões, primeiro ao dar visibilidade a essas pessoas, quando elas se envolvem diretamente no contato com as famílias para execução do programa; e segundo, porque ao receber as cisternas a satisfação das famílias é bastante grande³⁶, o que pode trazer, no mínimo, um reconhecimento da capacidade de determinada pessoa em proporcionar projetos que beneficiam as comunidades.

Pierre Bourdieu, ao realizar uma análise sobre a participação política, observa que a participação política ativa exige a posse de instrumentos materiais e culturais, sobretudo tempo livre e capital cultural. Esse tempo livre necessário à atividade política, muitas vezes está distante dos trabalhadores ou agricultores, que ocupam todo seu tempo nas atividades que precisam desenvolver em seu trabalho, ou em sua atividade econômica, sem os quais não podem garantir a satisfação de suas necessidades. Como consequência, na maioria das vezes, o campo político é dominado por categorias profissionais, àquelas as quais proporcionam ao indivíduo o tempo livre exigido pela atividade política (BOURDIEU, 1989).

Mais do que isso, esse autor nos mostra que o *habitus* do político exige uma preparação que passa pela aprendizagem de um *corpus* de saberes específicos (que envolve o conhecimento de teorias, problemáticas, conceitos, tradições, etc.), relativos ao campo político, e que são produzidos pelos profissionais da política. Não obstante, outras capacidades mais gerais (como o domínio de determinada linguagem, a capacidade de debater, etc.) são exigidas aos que desejam se aventurar por este campo. Tal constatação se inscreve no domínio prático inculcado ao campo político, e impõe a submissão às hierarquias, aos valores e à censura desse campo.

Moacir Palmeira confirma essas constatações para o caso brasileiro, ao afirmar que para as comunidades rurais o mundo político é feito:

“... de relacionamentos pessoais entre homens extraordinários, “pessoas de conhecimento”. Isso significa simultaneamente terem instrução, saberem ‘onde estão as coisas’, conhecerem as leis, serem conhecidos e terem conhecidos em muitos lugares, e sobretudo serem donos de um certo saber-fazer, que os distingue das demais pessoas, que os capacita a gerirem conflitos de toda espécie.” (PALMEIRA, 2000, p. 09)

Nessa linha de raciocínio, conhecer contatos importantes, que trazem benefícios e que têm a possibilidade de carrear ações interessantes para as comunidades pode contribuir muito para uma eleição.

São esses interlocutores ainda, que, em muitos casos, intermediam os contatos entre comunidades e representantes do poder público municipal para a reivindicação, por exemplo, de melhorias de estradas, apoio para o transporte de materiais, etc. Demonstram dessa forma uma capacidade de articulação e negociação.

Pôde ser percebido ainda, que mesmo com o processo de esclarecimento realizado às famílias em relação à origem dos recursos do programa, beneficiados e até membros de Unidades Executoras que não estão envolvidos diretamente na execução referem-se às

³⁶ A pesquisa não buscou entrevistar diretamente as famílias atendidas pelo P1MC. Entretanto, foram realizados alguns contatos em ocasiões como o Encontro de Avaliação do P1MC no vale do Jequitinhonha, Curso de Gerenciamento de Recursos Hídricos em uma comunidade do município de Francisco Badaró e visita à uma comunidade no município de Berilo e outra em Januária. Em todas essas ocasiões as famílias expressaram bastante contentamento com o programa. Pesquisa realizada pela Universidade Federal de Lavras em uma comunidade do alto Jequitinhonha também apontou grande satisfação das famílias atendidas (GALIZONI et al., 2005).

cisternas atribuindo-lhes paternidade. Em um dos municípios visitados elas eram tratadas por membros do Sindicato de Trabalhadores Rurais, que era a Unidade Executa Local como “as cisternas de Lau”, referindo-se ao nome do coordenador da UEL que estava diretamente envolvido na execução.

Um caso que ilustra essa possível capitalização do programa é o de um determinado STR constituído no ano de 2005. Segundo o presidente, o P1MC foi uma das primeiras ações a serem desenvolvidas por esse Sindicato, dando visibilidade ao trabalho. Esse dirigente foi eleito ao cargo de vereador nas eleições 2008.

Outro vereador foi eleito, considerando somente os municípios onde o pesquisador realizou a pesquisa, todos responsáveis diretos pela execução do P1MC junto às comunidades.

A partir disso, percebe-se que para os membros do poder público, ir contra a execução do programa pode ser uma ação arriscada, frente à grande aceitação existente entre as populações beneficiadas. Por isso, segundo relatado, retaliações explícitas por parte de membros dos poderes públicos municipais em relação ao programa são poucas. Mas, tentativas de deslegitimação ocorrem.

E um dos principais focos de conflito entre representantes do poder público municipal e organizações executoras do P1MC em Minas Gerais, é justamente o programa de construção de cisternas desenvolvido pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), órgão ligado ao governo do estado, e financiado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Isso porque esse programa é executado com o apoio de prefeituras municipais, e a distribuição das cisternas entre as comunidades passa pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).

O programa faz parte da intenção do governo federal de estimular a construção de cisternas também pelos poderes públicos estaduais e municípios. Como já comentado, apesar das recomendações do MDS, em Minas Gerais não foi firmada parceria entre governo do estado e a ASA/P1MC. Por isso, o programa é realizado paralelamente ao P1MC.

Em alguns casos relatados, o Programa Cisternas do IDENE vinha causando grandes problemas ao programa de construção de cisternas da ASA. Um deles ocorreu com a sobreposição de ação em uma mesma comunidade. Assim, comunidades já mobilizadas pelo P1MC foram procuradas para receber cisternas pelo IDENE. Nesses casos, segundo contaram os representantes do P1MC, as Unidades Executoras Locais buscaram evitar o conflito, procurando construir as cisternas para famílias da mesma comunidade que necessitavam de água, mas não haviam sido contempladas com o projeto do IDENE. Em outros casos, tiveram que mudar a comunidade a ser trabalhada. Em ambos os casos houve certo transtorno.

Além desses transtornos, também foram relatadas situações mais complicadas, onde ocorreram tentativas de desmerecimento em relação ao P1MC. Isso porque, em alguns municípios, o Programa Cisternas do IDENE realizou a abertura mecanizada dos buracos para construção das cisternas. No P1MC essa atividade é feita com a contrapartida das famílias e, em alguns casos, é bastante penosa, frente às condições de compactação e pedregosidade dos solos.

Assim, segundo depoimento de um entrevistado ligado ao P1MC, um representante do legislativo municipal propagava junto às comunidades a deficiência do P1MC quando comparado ao programa cisternas do IDENE, deslegitimando o primeiro entre as famílias.

Em alguns casos, a disputa se tornou maior. Um vereador entrevistado, que também é presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, afirmou que o P1MC “invadiu o espaço do CMDRS” naquele município. Queixava-se de que os executores do programa da ASA haviam utilizado buracos perfurados com recursos do programa de cisternas do IDENE para a construção de cisternas do P1MC.

Essa situação havia sido declarada ao pesquisador pela Unidade Executora Local desse município, quando questionada sobre a existência de conflitos com representantes do poder público municipal. Mas, segundo a versão contada, o programa do IDENE realizou o cadastramento de famílias em uma determinada comunidade, onde já haviam programado a construção de cisternas pelo P1MC.

Com a sobreposição, teriam atendido a outra comunidade. No entanto, após o cadastramento e a escavação dos buracos para a construção de cisternas, a construção pelo programa desenvolvido pelo CMDRS teria sido paralisada. Vendo que as famílias que receberam as cisternas pelo P1MC já estavam com suas obras recebidas, as famílias cadastradas pelo IDENE pressionaram a Unidade Executora do P1MC (o Sindicato de Trabalhadores Rurais do município) para o recebimento do benefício. Houve, nesse caso, uma confusão causada pela atuação de dois programas de construção de cisternas na mesma comunidade, com as famílias acabando por cobrar a organização errada, talvez até pela maior facilidade de acesso ao STR.

A solução encontrada foi a assinatura por parte dessas famílias de um termo de desistência em relação ao programa do IDENE, para poderem aderir ao P1MC. Acontece que os buracos já haviam sido escavados há um certo tempo. Segundo contaram, a orientação da UEL foi para que as famílias fizessem outro buraco. Mas, isso não deve ter acontecido, até mesmo porque foram relatados casos em que os buracos de cisternas não construídas tornaram-se um transtorno para as comunidades, trazendo risco de acidentes com crianças, que teriam chegado a ocorrer.

Nesse caso, foi possível verificar a disputa pelo prestígio trazido pelo programa, quando o vereador queixava-se de que o P1MC invadiu o espaço do CMDRS e utilizou o buraco escavado pelo programa apoiado pelo conselho. Nesse município, o IDENE construiria apenas 30 cisternas. Ao invés de considerar positiva a atuação do P1MC, ela foi considerada uma invasão.

Em outro município, ao saber que o programa do IDENE pretendia construir as cisternas em uma comunidade onde já estava programada a construção pelo P1MC, membros da Unidade Executora Local procuraram os representantes do programa municipal e indicaram uma outra comunidade para que fizessem a construção. Mesmo assim, foram construídas 9 cisternas pelo IDENE nessa comunidade, além das 20 executadas pelo P1MC.

Além dos problemas já enfatizados, essa sobreposição também traz o inconveniente de que o programa do IDENE acaba por se tornar um concorrente por mão de obra de cisterneiros (que são capacitados para a construção dessa tecnologia), pagando mais e dificultando, em alguns casos, a execução.

Mas, pelo menos em um caso, a atuação entre P1MC e programa de cisternas do IDENE foi conciliada. Em um dos municípios onde o P1MC atuaria no norte de Minas os mobilizadores do P1MC explicaram ao poder público municipal os problemas já ocorridos em localidades onde houve uma atuação concomitante do P1MC e programa de cisternas do IDENE. Nesse caso, a Prefeitura abriu mão de construir as cisternas do IDENE enquanto ocorria a execução do P1MC. Depois do término da construção das cisternas pelo programa da ASA, foi realizada a construção com recursos do órgão estadual.

Porém, fora do contexto do programa do IDENE também pôde ser percebida a mobilização de forças políticas locais para tentar se contrapor ao programa da ASA.

Segundo depoimento de um mobilizador do P1MC, em um dos casos o representante do poder público se aproveitou da constituição dos fundos solidários em uma comunidade para insinuar que a equipe executora do P1MC estava cobrando por um bem que era

gratuito³⁷. Nesse caso, os representantes do programa esclareceram os critérios adotados e a livre adesão ao fundo, não havendo problemas mais sérios para a execução.

Uma situação presenciada pelo pesquisador foi a de uma assessora do prefeito de determinado município que se queixava junto a mobilizadores do P1MC, argumentando que estes deveriam procurar a Prefeitura Municipal antes de definir as comunidades a serem atendidas. Segundo ela, isso evitaria a ocorrência de sobreposições do programa em relação às demais políticas voltadas ao abastecimento de água no município.

A queixa ocorria porque o P1MC atenderia, com a construção de cisternas, uma comunidade que possuía um poço artesiano já perfurado, mas que não estava em funcionamento pois ainda não havia sido equipado, em razão da falta de energia elétrica. Segundo informou a assessora, estava previsto no Plano de Saneamento do município o equipamento desse poço, ainda no ano de 2008, em parceria com a Copanor - subsidiária da COPASA-MG (Companhia de Saneamento de Minas Gerais) criada para atuar em áreas do norte e nordeste de Minas.

A queixa parecia totalmente plausível, a não ser pelo fato de que, conforme informado previamente por moradores da comunidade ao pesquisador, por ocasião do acompanhamento de um Curso de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o poço já estava perfurado há 4 anos, e promessas de equipamento vinham se renovando ano a ano. Dessa forma, os executores do programa no município optaram pelo atendimento às famílias, que enfrentam dificuldades no abastecimento de água.

A mesma assessora questionava sobre o motivo pelo qual as próprias associações de comunidades não poderiam executar as cisternas diretamente. Frente à pergunta, o mobilizador do P1MC informou que o processo contava com recursos do governo federal, que trazia critérios para a aplicação dos recursos, que necessitava de uma mobilização para a escolha das comunidades, realização de capacitações, entre outros. A resposta da assessora foi de que as comunidades teriam condições de realizar todas essas ações sozinhas.

Este parece um ótimo exemplo de como a participação pode ser invocada por motivos diversos. Ficou bastante clara a intenção da assessora de afirmar a desnecessidade de mediação pelas organizações da sociedade civil no processo de execução do P1MC. Entretanto, a própria assessora afirmou, posteriormente, que auxilia as comunidades em projetos de construção de cisternas com recursos do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), programa do governo estadual também coordenado pelo IDENE, que conta com recursos do Banco Mundial. Nesse caso, quando a mediação era realizada por representantes do governo municipal, não se questionava sua legitimidade.³⁸

Portanto, tentativas de estigmatização³⁹ do P1MC ocorrem. E, nesses casos, o programa parece colocar lenha nas diferenças existentes entre as organizações da sociedade civil e o poder público local.

Porém, em outros casos, o programa tem proporcionado um bom relacionamento com o poder público. Isso ocorre a partir de instâncias diferenciadas, em amplitudes diferenciadas, com mediações realizadas tanto pelos agentes do programa, quanto diretamente pelas comunidades.

³⁷ A questão dos fundos solidários foi abordada anteriormente e como destacado, apesar de seu caráter de mobilização e articulação das famílias, a ASA acabou por recomendar sua não utilização.

³⁸ Não se pretende aqui fazer uma comparação entre o PCPR e o P1MC. O primeiro tem um caráter diferenciado, que é de que os projetos são propostos pelas comunidades de acordo com linhas diferentes (infra-estrutura, produção, e outras). Entretanto, não dispensa a mediação, tendo em vista a necessidade de elaboração de projetos, existência de associação legalmente constituída, formalização dos repasses, etc. Essa mediação tem cabido também aos técnicos da Emater-MG (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais).

³⁹ Norbert Elias (2000) desenvolve o tema da estigmatização como uma forma de relação de poder. Para o autor, atribuir características inferiores a determinada grupo, funciona como uma forma de deslegitimá-lo socialmente.

Num dos municípios pesquisados, onde existe bom relacionamento entre a Unidade Executora Local e a Prefeitura municipal, essa última tem auxiliado, por exemplo, na melhoria de estradas para proporcionar que os materiais sejam entregues nas comunidades rurais. Nesse mesmo município, a Prefeitura faz o transporte de pessoas das comunidades até um rio, para lavar roupas, amenizando assim a escassez de água.

E, em alguns casos, existem avanços, mesmo que o relacionamento entre organizações executoras do P1MC e Prefeitura Municipal não seja de parceria. É o que aconteceu em um dos municípios visitados, onde foi realizada uma ação conjunta entre o P1MC e a Secretaria Municipal de Saúde, para capacitação dos Agentes de Saúde, visando a um trabalho mais abrangente em relação à importância do tratamento das águas com hipoclorito de sódio. Nesse caso a parceria com o município potencializa as ações do P1MC, tendo em vista que a qualidade da água para beber é um aspecto bastante importante do programa, mas a distribuição constante do hipoclorito e o acompanhamento de seu uso não podem ser realizados pelos executores do programa. Dessa forma, os agentes comunitários complementam essa ação.

Um dos entrevistados ligados ao serviço municipal de abastecimento de água reconheceu, por outro lado, a importância do programa no auxílio ao abastecimento de água no município. Segundo disse, se não existissem as 400 cisternas construídas pelo P1MC naquele município, a prefeitura teria maior dificuldade de abastecimento das comunidades, principalmente na época das chuvas, quando as estradas ficam ruins. Chama-se a atenção, entretanto, para o fato de que esse aspecto não é consensual entre os entrevistados ligados ao poder público. Alguns queixam-se, por exemplo, de que as cisternas foram construídas nas comunidades mais próximas, que poderiam ser atendidas mais facilmente pelo poder público municipal, deixando de atender as comunidades mais distantes. Cabe enfatizar que por conta das constantes cobranças de prazo e pelos custos, a facilidade de acesso às comunidades é um fator constantemente levado em consideração pelo programa para a escolha das comunidades a beneficiar, além da necessidade de água.

A quase totalidade dos atores vinculados ao P1MC entrevistados também apontam um aprendizado por parte das comunidades que, segundo eles, vivenciam a partir do programa uma experiência de reivindicação junto ao poder público que, em muitos casos, tem levado à consciência quanto à importância da articulação comunitária e negociação junto aos poderes públicos locais.

Nesses casos, o programa parece contribuir para um fortalecimento de comunidades e reconhecimento das organizações da sociedade civil pelo poder público local, o que pode ter efeito em futuras ações conjuntas.

A análise da interação entre atores ligados ao P1MC e às instâncias federais, estaduais e municipais demonstra um processo complicado, com divergências políticas e de racionalidades, e um acirramento das exigências burocráticas.

No que diz respeito ao contato com o MDS, os entrevistados apontam uma boa interlocução. Entretanto, temas mais polêmicos como o fim dos fundos rotativos, a opção por financiamento a estados e municípios e o estabelecimento de critérios para a escolha de famílias e municípios vão sendo impostos a conta gotas, mesmo frente às tentativas de argumentação pela ASA. Nesse processo, a articulação acaba por funcionar com características de um grupo de interesse corporativo, auferindo vantagens, mas sofrendo também restrições, e tendo que atuar como mediadora entre as decisões governamentais e as vontades de sua base.

Quanto aos órgãos de controle, observa-se um endurecimento das exigências formais, com uma pequena disposição de ir além do aspecto de controle, de forma a estabelecer contatos que permitam mais do que punir, entender e contribuir para uma boa execução do programa. Exemplos como a glosa de recursos de cordéis como o tema de “gênero” e a sugestão da troca do termo “mobilização” por “cadastramento de famílias” demonstram que existe uma incompreensão quanto aos processos desenvolvidos. Também percebe-se a insistência em enquadrar iniciativas desenvolvidas pela sociedade civil da mesma forma como se faz com aquelas desenvolvidas pelos poderes públicos, o que desperdiça o potencial de organização e mobilização da sociedade civil.

Adentrando a instância estadual em Minas Gerais, observa-se um processo mais complicado, onde organizações da sociedade civil e do poder público estadual possuem diferenças políticas que inviabilizaram a parceria para a construção de cisternas e trouxeram problemas sérios para a execução do P1MC, problemas esses que se expressam nos municípios. Apesar disso, aos poucos o trabalho da ASA vem sendo reconhecido por órgãos estaduais.

Já nos municípios mineiros pesquisados, percebe-se que em razão da morosidade da ação e dos interesses políticos envolvidos, tem sido construído um papel secundário para o poder público municipal no programa que, em muitos casos, parece conduzir a uma pequena possibilidade de estabelecimento de verdadeiras parcerias.

Ao chegar nos municípios como representantes de um programa com recursos do governo federal, e relegar participação efêmera ao município, em alguns casos as organizações da sociedade civil podem contribuir para um aprofundamento de diferenças existentes, ao invés de sua resolução.

Como parte desse processo, poderes públicos também têm se articulado para a execução de programas de construção de cisternas. E até mesmo outras políticas como o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) têm procurado construir cisternas, a partir do reconhecimento de sua efetividade no auxílio ao combate aos efeitos da seca e de seus efeitos positivos em termos políticos.

Em alguns casos, mais que complementaridade, essas políticas contribuem para uma duplicação de ações, que traz prejuízos a todos. Também procuram deslegitimar o P1MC. Entretanto, essas ações, se por um lado dificultam, por outro não inviabilizam sua execução.

Apesar disso, existem também aspectos interessantes nesse relacionamento e na execução do programa. Alguns deles serão tratados adiante em relação às suas contribuições para a ASA e suas organizações, e em relação às políticas públicas de uma forma geral.

CAPÍTULO III – AS IMPLICAÇÕES DO P1MC PARA AS ORGANIZAÇÕES ENVOLVIDAS E PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O P1MC é uma experiência nova onde organizações da sociedade civil se articulam para executar um programa de convivência com o semi-árido, tendo como base a construção de cisternas e um processo de discussão e capacitação de famílias.

E, se o relacionamento com as instâncias estatais que ele implica traz diversos transtornos para as organizações que o executam e para a ASA, o P1MC traz também benefícios, que fundamentam sua continuidade.

Alguns deles serão analisados nesse capítulo, particularmente, as contribuições do programa para as organizações envolvidas na execução e para a articulação de forma geral. Tem destaque a construção de espaços públicos nos quais organizações e famílias agricultoras encontram uma institucionalidade, onde podem trocar experiências e discutir sobre projetos para o desenvolvimento sustentável no Semi-Árido.

Verifica-se também que a execução propicia um maior reconhecimento dessas organizações, com a possibilidade de ampliação de sua base de atuação e dos trabalhos desenvolvidos. Traz ainda implicações em termos políticos e da proposição de novos projetos.

Mas, principalmente para a ASA como articulação, além de ganhos, existem alguns aspectos a melhor refletir em relação à execução de ações com recursos governamentais.

Por outro lado, a execução do programa traz ainda algumas lições, positivas e negativas, que podem contribuir para pensar as políticas públicas executadas pela sociedade civil. A mudança no processo tradicional de representação de interesses, a execução com maior transparência, com atenção à capacitação das famílias e com grande dedicação por parte dos atores envolvidos são alguns deles que serão tratados adiante.

3.1 As Contribuições do P1MC para a ASA e suas Organizações:

Para tratar das contribuições que a execução do P1MC traz às organizações ligadas à ASA e à articulação, procuraremos, por motivos analíticos, focar a atenção a três aspectos principais: os espaços públicos construídos pelo programa, o fortalecimento da articulação e das organizações nela envolvidas, e a consecução de legitimidade para o apoio a novas iniciativas.

3.1.1 O P1MC e a construção de espaços públicos

O P1MC traz em sua formatação toda uma estrutura de mobilização que foi significativa para a construção da ASA e que é um de seus diferenciais em relação à simples construção de cisternas. Os principais espaços públicos utilizados ou construídos pelo programa são as comissões municipais do programa, os Fóruns Microrregionais, os Encontros Estaduais e os Encontros Nacionais da ASA.

Um dos principais papéis atribuídos à sociedade civil é o de canalizar as demandas do mundo da vida para a esfera pública, conformando uma vontade coletiva que vai acessar o sistema político (Costa, 2002). Nessa linha, esses espaços públicos construídos/estimulados pelo programa servem para tomada de decisões em relação à sua execução, mas, também para fomentar discussões em relação ao desenvolvimento no Semi-Árido, às políticas públicas, e temas como a agroecologia, entre outros, contribuindo para esse processo de publicização.

Cabe lembrar que nem todos esses espaços utilizados pelo P1MC foram criados pela ASA. Em Minas Gerais, por exemplo, os Fóruns Microrregionais já existiam em ambas as regiões trabalhadas pelo P1MC – o Fórum do Vale, no vale do Jequitinhonha e o Fórum do Norte, no Norte de Minas –, e foram aproveitados pelo programa para empreender suas discussões. Mas, a partir daí, o P1MC e as discussões empreendidas pela ASA passaram a exercer influência sobre esses espaços.

Entre os entrevistados ligados ao programa em Minas todos foram unânimes em afirmar que o P1MC contribuiu para que os Fóruns Microrregionais fossem estimulados. Em relação a esse tema, torna-se necessário, entretanto, uma reflexão mais detida. Isso porque, conforme declarações, a inserção das discussões sobre as cisternas e de outras ações discutidas pela ASA, contribuiu para atrair um número maior de participantes aos fóruns. Entretanto, um efeito causado pelo programa, citado pelos entrevistados, foi o de que inicialmente ele estimulou um “inchaço” em reuniões consideradas estratégicas, como as de definição quanto à distribuição de cisternas entre os municípios.

Segundo depoimentos, nessas reuniões algumas organizações levavam um número maior de membros e de representantes de suas bases, visando a exercer uma maior pressão pela consecução de cisternas. Isso fez com que, em muitos momentos, os espaços acabassem ficando tumultuados, perdendo em termos de qualidade da participação. Esse problema teria sido resolvido ao longo do tempo, quando as organizações foram percebendo que executar as cisternas exigia, além da reivindicação nos fóruns, um grande esforço para as etapas posteriores, de escolha e mobilização das famílias, realização de capacitações e construção das cisternas. Dessa forma, aos poucos e frente ao conhecimento das dificuldades, foram vendo que suas reivindicações deveriam ser do tamanho de sua capacidade de execução.

No vale do Jequitinhonha, foi expressa entre os entrevistados a opinião de que o Fórum do Vale fortaleceu-se enquanto um espaço de discussão das políticas públicas regionais, sendo reanimado pelo P1MC num momento em que estava em desarticulação. Entretanto, além das discussões sobre o programa, outras também contribuíram para essa retomada, como aquelas em torno de temas como o Plano Nacional de Combate à Desertificação, Segurança Alimentar, Atingidos por Barragens, Feiras Livres de agricultores familiares, Impactos das Mineradoras, Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, e outros programas governamentais.

Para comportar a riqueza de discussões dentro do Fórum do Vale, foram formadas 5 comissões temáticas, com os seguintes temas: Educação; Políticas Públicas; Desertificação; Reforma Agrária e; Economia Popular Solidária (EPS). Além dessas, também foram discutidos temas relacionados à educação contextualizada, e à comunicação. Uma posterior avaliação do andamento dessas comissões levou a sua reformulação, para que passassem a existir apenas duas comissões, uma com o título de “Formação com Ação e para a Vida”, que demonstrava a preocupação com a necessidade de formação dos atores nos municípios para que as discussões pudessem resultar numa maior mobilização e em ações concretas, e outra de Comunicação, que consolida a preocupação inserida não só, mas também pela ASA, em relação à comunicação dentro do Fórum, visando a uma maior articulação, e uma maior divulgação e valorização de experiências.

É significativo o fato de que um dos temas que teve maior destaque nas reuniões desse fórum foi estimulado pela ASA: o combate à desertificação. Infelizmente, as discussões em torno do Plano Nacional de Combate à Desertificação não tiveram um bom desfecho em Minas Gerais, pois, ao que parece, não houve consenso entre organizações da sociedade civil e representantes do Instituto Estadual de Florestas na elaboração do Plano. Mas, as reflexões sobre o tema, presentes em um grande número de reuniões do Fórum, foram importantes para um nivelamento entre as diversas realidades existentes dentro do vale do Jequitinhonha, muitas vezes diferenciadas entre o alto, baixo e médio vale.

Já, na região Norte de Minas, apesar da importância para o Fórum do Norte de temas como o combate à desertificação, transposição do Rio São Francisco, programas governamentais, entre outros, também foram apresentadas opiniões diferentes sobre o efeito do P1MC sobre esse espaço. Um dos entrevistados na pesquisa, membro de uma organização que não faz parte da ASA, afirmou que, apesar do papel de atrativo para a inserção de organizações, as questões relacionadas às cisternas teriam passado a ocupar grande parte das discussões ocorridas em algumas reuniões do Fórum do Norte. Isso teria feito com que organizações que não participavam da construção de cisternas se desinteressassem desse espaço, deixando de participar.

Por outro lado, um aspecto a analisar é que a inserção das discussões sobre o P1MC nesses espaços trouxe maior regularidade às reuniões, tendo em vista que no âmbito do programa passaram a contar com recursos financeiros para a organização dos encontros, que ocorreram com uma frequência bimestral. Mas, se isso contribuiu para fomentar esse espaço público, por outro lado trouxe um risco ao processo social desenvolvido, pois segundo depoimentos, acabou por criar uma certa dependência e acomodação das organizações participantes em relação aos recursos. Por isso, no período de suspensão do programa em 2007, que chegou a 7 meses em alguns casos, não foi realizada nenhuma reunião do Fórum do Norte, e apenas uma reunião do Fórum do Vale.

Mas, se em relação aos Fóruns Microrregionais existe uma dupla interpretação sobre as contribuições do P1MC, em outros casos o programa foi o responsável direto pela construção de novos espaços públicos, antes inexistentes. Aqui, podem ser citados os encontros estaduais da ASA (em Minas Gerais “Encontro da ASA Minas”) e os Encontros Nacionais da ASA (EnconASA).

No primeiro caso, do Encontro da Asa Minas, esse espaço representou um grande avanço, tendo o mérito de criar uma institucionalidade, onde pudessem se reunir organizações das duas regiões mineiras envolvidas no programa (Norte e Jequitinhonha). Esse mérito deve ser destacado, porque essas regiões, apesar de possuírem diversas diferenças, também possuem muito em comum. Entretanto, até o processo de discussão do P1MC e a criação dos encontros estaduais suas organizações não possuíam uma tradição de diálogo e nem espaço específico onde pudessem exercitar uma aproximação. Em muitos casos, acabavam por se encontrar em outras instâncias, como a Articulação Nacional de Agroecologia, ou nos Grupos de Trabalho da Rede Pacari.

O Encontro Estadual proporcionou esse espaço dentro do estado, onde são trocadas experiências, debatidas alternativas, com participação das organizações que executam o programa, agricultores e agricultoras familiares, participantes do P1MC ou não. Contribuem assim para a troca de experiências e nivelamento sobre as realidades dessas regiões, e para consolidar um consenso mínimo em torno de uma visão sobre o desenvolvimento no Semi-Árido, sobre tecnologias a serem empregadas, processos organizativos a serem estimulados, entre outros. Neles vão sendo construídas novas propostas, como a do P1+2 (Programa Uma Terra e Duas Águas).

A importância desse espaço pode ser apreendida, por exemplo, pela leitura dos relatórios do Fórum do Vale, onde constam as discussões empreendidas pelas organizações do vale do Jequitinhonha sobre a importância de participar das reuniões do Encontro Estadual. Em uma das reuniões, ocorrida no ano de 2003, a participação no Encontro Estadual da ASA Minas era apontada como uma ação importante, sendo ressaltado seu potencial de contribuição para o monitoramento e avaliação de programas governamentais por parte das organizações da sociedade civil, para a construção de uma proposta de desenvolvimento sustentável a partir de alternativas de convivência para o Semi-Árido, e também para a influência nas políticas públicas.

Essa importância também pode ser percebida pela participação. No Encontro Estadual da ASA, ocorrido em junho de 2008, no Norte de Minas, participaram 80 representantes do vale do Jequitinhonha. Um dos critérios para essa participação era o de que 50% desse público deveria ser composto por agricultores e agriculturas familiares. Esses atores levam suas experiências para os espaços de discussão, e também produtos para as feiras e exposições que ocorrem no encontro, contribuindo para um processo de formação e construção de propostas.

Outro espaço público construído pela ASA são os Encontros Nacionais da ASA (EnconASA). Neles, esse papel de articulação, troca de experiências e construção de propostas quanto ao desenvolvimento do Semi-Árido é exercido em escala nacional, envolvendo organizações e agricultores de todo o Semi-Árido brasileiro. O encontro foi programado para ser realizado a cada 2 anos.

A título de ilustração, em um dos encontros realizado em 2004, foram apresentadas 14 experiências desenvolvidas pela agricultura familiar de Minas Gerais. A escolha dos representantes dessas experiências levou em conta critérios de gênero, sendo que 10 delas foram apresentadas por mulheres agricultoras. Os temas foram variados e trataram de iniciativas voltadas às rádios comunitárias, grupos de mulheres, experiências de produção e comercialização de produtos da agricultura familiar, segurança alimentar, agrossilvicultura, conservação e recuperação ambiental, artesanato, extrativismo, entre outros.

Mas, aqui cabe também o alerta quanto à dependência criada em relação aos recursos governamentais para a execução desses eventos. No período de suspensão de recursos para o P1MC, eles deixaram de ocorrer, demonstrando que apesar dos avanços conseguidos pela Articulação no Semi-Árido, ainda existe uma fragilidade a ser trabalhada. No caso do Encontro Estadual da ASA em Minas Gerais, mesmo com a retomada do P1MC em 2008 ele acabou por ser adiado de abril para junho, em razão dos processos de execução do P1MC, com a necessidade de grande envolvimento das entidades. Denota, assim, a predominância dos processos de execução sobre os processos de discussão, decorrentes em grande parte à cobrança governamental pela agilidade de execução.

O último EnconASA foi realizado em 2006 e contou com cerca de 600 participantes dos 11 estados do Semi-Árido brasileiro e convidados. Lá, foram discutidos temas dentro dos seguintes eixos temáticos: Acesso à Água; Acesso à Terra; Acesso ao Mercado; Combate à Desertificação, Educação para a Convivência com o Semi-Árido; Crédito, Financiamento e Assistência Técnica; Gênero, Raça e Etnia; Comunicação e Agrobiodiversidade. Em consequência do período de suspensão do programa em 2007, mesmo com a retomada do P1MC, em 2008, o evento acabou por não ser realizado, tendo sido programado para ocorrer em 2009.

Além dos espaços públicos criados pelo P1MC, a partir de seu processo de fortalecimento, a ASA acabou por ser convidada a integrar outros espaços públicos de importância nacional. Segundo depoimento, participam de 8 deles, como o Conselho Nacional de Economia Solidária, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) entre outros. Participam também de espaços estaduais. Dessa forma, a articulação traz a possibilidade de influenciar as políticas públicas por meio de arenas políticas mais expressivas.

Um último espaço estimulado pelo programa apresenta uma maior dificuldade para a avaliação de seu potencial para promoção de um debate público. São as comissões municipais do P1MC.

Essas comissões foram pensadas para funcionarem como um espaço de reflexão da sociedade civil local, garantindo uma boa execução do P1MC e o atendimento às famílias mais necessitadas, mas também para fomentar as discussões sobre o desenvolvimento do Semi-Árido e outras ações ligadas às políticas públicas e cidadania nos municípios.

Nesta pesquisa, não objetivou-se verificar a efetividade do funcionamento dessas comissões, e as informações sobre elas foram coletadas no âmbito de outras informações sobre o funcionamento do programa. Dos 6 municípios onde foi realizada a pesquisa em Minas Gerais, todos possuíam a comissão formada. Entretanto, o número de entidades participantes e seu envolvimento efetivo, na maioria dos casos era muito pequeno.

Dois aspectos podem ser ressaltados sobre essas comissões. Um deles é que em muitos municípios não existe um número expressivo de organizações da sociedade civil com um perfil de atuação ampliado. Em alguns deles, o rol de organizações está circunscrito ao Sindicato de Trabalhadores Rurais e às organizações ligadas às igrejas (Católicas e Evangélicas), que tradicionalmente fomentam uma ação comunitária. Entre essas últimas têm destaque a Comissão Pastoral da Criança e as Associações ligadas ao Fundo Cristão (presentes, principalmente, no vale do Jequitinhonha). Além dessas, figuram associações de comunidades, geralmente com uma atuação mais restrita. Um segundo aspecto, que contribui para restringir a participação nas comissões é que, via de regra, as organizações que participam da Comissão Municipal são aquelas que possuem uma identificação com a Unidade Executora Local.

As composições das comissões dos municípios visitados eram formadas por representantes das seguintes organizações:

- Município 1: STR, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), Comissão Pastoral da Criança, Igreja Católica, Conferência São Vicente Paulo, Associação representando as Associações de Comunidades Rurais;
- Município 2: STR, Igreja Católica e 4 associações de comunidades rurais;
- Município 3: Comissão Pastoral da Criança, Comissão Pastoral Familiar, duas Associações de Comunidades Rurais;
- Município 4: STR, Associação ligada ao Fundo Cristão, Pastoral da Criança;
- Município 5: Associação ligada ao Fundo Cristão, STR;
- Município 6: STR, Associação ligada ao Fundo Cristão, Comissão Pastoral da Terra, Comissão Pastoral da Criança, Igreja Católica.

Quando de sua formação as comissões municipais passam por um processo de capacitação onde refletem sobre o que é a Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA), o P1MC e seu funcionamento, formas de atuação junto às comunidades, convivência com o semi-árido, entre outros temas.

Entre os entrevistados ligados às Unidades Gestoras Microrregionais e à Coordenação Executiva da ASA em Minas Gerais, a opinião quanto às Comissões Municipais foi de que em alguns casos essas comissões funcionam bem, cumprindo seu papel ao menos no que diz respeito ao P1MC, e em outros existe maior dificuldade em sua articulação.

Nos municípios pesquisados, foi relatada a dificuldade de reunir as organizações da comissão, e problemas, como a mudança de membros, principalmente, no caso da representação da Igreja Católica. Outro aspecto citado foi o de que em alguns casos só conseguiam realizar reuniões nos fins de semana, o que foi considerado prejudicial ao andamento do programa.

A impressão nesse caso, é que a cobrança por um ritmo acelerado de execução acabou por afetar também esse aspecto. Isso porque prejudicou o processo de articulação e reflexão que poderia ser realizado com as organizações da comissão municipal para chamá-las à participação, para discutir temas além do P1MC, etc. A atuação das comissões foi maior em seu início, e depois teria passado em diversos casos a ser pontual, para a escolha das comunidades, e com um número reduzido de organizações.

Mas, acredita-se que mesmo com essas restrições as comissões representam um avanço ao propor que organizações da sociedade civil tenham um espaço de interação e passem a se aproximar, ainda que de maneira limitada.

Portanto, o P1MC fomenta um número significativo de espaços públicos onde existe a possibilidade de debates e construção de consensos visando a uma articulação tanto em relação ao programa quanto em relação a outras ações e demandas que podem vir a tomar corpo, acessando a esfera política e originando outros desdobramentos.

Pretende-se aqui relativizar as deficiências desses espaços, lembrando que no Brasil, em geral, espaços públicos têm tido uma trajetória complicada em relação à participação e aos seus resultados, com dificuldades tanto entre seus participantes, como deles em relação aos poderes públicos. Um exemplo disso são os diversos conselhos, desde o âmbito municipal até o nacional.⁴⁰

Tomando o caso de Minas Gerais, o programa parece avançar, principalmente, quando se trata dos ganhos obtidos com a construção dos espaços de reunião estadual e nacional.

3.1.2 O P1MC e o fortalecimento da ASA e suas organizações

Do aspecto do fortalecimento da ASA e das organizações que dela participam, cabe ressaltar um movimento diferenciado ocorrido nas Unidades Executoras Locais, Unidades Gestoras Microrregionais e na articulação como um todo.

3.1.2.1 Os efeitos do programa para as Unidades Executoras Locais

Desde seu início, o P1MC sempre apresentou como um princípio o de fortalecer e consolidar os movimentos sociais. E um dos principais efeitos do programa, apontado por todos os entrevistados ligados a ele, foi exatamente o do fortalecimento das organizações envolvidas em sua execução.

Chama-se a atenção aqui para o fato de que esse fortalecimento não se dá em termos de estrutura física. Isso porque para a execução do P1MC as UELs é que têm que arcar, com recursos próprios, com todos os gastos necessários para acompanhamento do programa, sejam eles com estrutura de escritório, veículos ou responsáveis pelo acompanhamento. Os recursos recebidos relativos ao “custeio variável” eram suficientes apenas para o pagamento de parte dos gastos com combustível, comunicação, entre outros. Tendo em vista que o repasse desses recursos foi impedido pelos órgãos de controle, nem essa ajuda possuem mais.

Assim, poderia ser aventada a hipótese de que o programa mais sobrecarregasse do que contribuísse para as organizações locais. Mas, ao contrário, os membros das UELs entrevistados durante a pesquisa foram unânimes em afirmar que a participação no programa contribuiu para as organizações, dando a elas uma maior visibilidade e permitindo uma maior aproximação com as comunidades rurais, o que funcionou como uma “porta de entrada” para novas ações, e para a expansão de suas bases de atuação.

Tendo em vista que a maior parte das organizações que atuam como Executoras Locais possuem uma finalidade pública, o efeito de levar um benefício concreto às comunidades também foi citado como uma contribuição significativa.

Num dos municípios, o P1MC foi uma das primeiras ações da Unidade Executora Local, o Sindicato de Trabalhadores Rurais. Segundo depoimento, o programa teria contribuído para que as comunidades se aproximassem mais do sindicato, por terem percebido a importância da organização para a consecução de benefícios. No entanto, esse efeito não teria se dado no aumento do número de associados, mas sim no fato de que esses teriam passado a ter um maior compromisso com a entidade.

Nesse caso, um fato significativo é a possibilidade de que um sindicato novo tenha suas ações ampliadas para além daquelas tradicionais voltadas à previdência social. Isso

⁴⁰ Uma excelente abordagem sobre os conselhos pode ser encontrada em Tatagiba (2002).

porque, a partir da inserção no programa foi possível à entidade acessar discussões sobre a convivência com o Semi-Árido, políticas públicas, conservação ambiental, entre outras, e levar essas discussões até as comunidades, por meio dos cursos de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Em outro caso, o representante de uma Associação ligada ao Fundo Cristão, que já atuava em relação ao tema da água, expressou um duplo efeito da participação no programa. Por um lado, a execução representava uma oportunidade de continuarem a trabalhar temas ligados aos recursos hídricos nas comunidades, frente às dificuldades para a consecução de recursos que a organização vinha enfrentando. Mas, além disso, explicou que a associação possuía algumas metas a serem cumpridas, acordadas junto ao Fundo Cristão. Assim, o fato de desenvolverem o P1MC junto às famílias contribuiu para o cumprimento dessas metas, contribuindo também para que possam receber mais recursos no futuro. Portanto, nesse caso, além do efeito frente às suas bases, existe também um ganho de prestígio frente à organização coordenadora/financiadora.

Se esse aspecto é positivo, em outros casos, pode haver um uso inadequado do programa para a consecução de legitimidade junto às famílias. Em determinado município, a Unidade Executora era uma Associação Comunitária cuja diretoria envolve representantes de 5 comunidades, e que desenvolve trabalhos de conservação e recuperação dos recursos hídricos na sub-bacia de um rio da região. Segundo contou um dos entrevistados, a associação teria assumido a execução em decorrência dos problemas com outras duas executoras anteriores, o STR e a Pastoral da Criança.

Nesse caso, ao participar de uma reunião de mobilização do P1MC, realizada em uma das comunidades da sub-bacia trabalhada pela associação, foi possível ao pesquisador observar o uso do P1MC para valorizar as ações dessa organização, e também para pressionar a comunidade por maior participação no programa de conservação desenvolvido por ela.

O coordenador da reunião afirmava, assim, que o P1MC só havia ido para aquela comunidade em razão da legitimidade adquirida pela comunidade por meio da sua participação em outras ações e sua inserção em outros espaços, com a intermediação pela associação. Concluía falando da importância de que as pessoas que não haviam participado dessas ações se envolvessem mais.

Essa estratégia de pressão não usava a participação para condicionar o recebimento do benefício (a cisterna), mas vinculava a consecução desse benefício à participação. Pelo que foi exposto até aqui, sabe-se que entre os critérios utilizados para a escolha das comunidades a serem atendidas pelo P1MC estão a escassez de água para o consumo das famílias, a viabilidade de acesso à comunidade, entre outros. A articulação política não figura como determinante entre esses critérios, apesar da organização comunitária ser um fator que facilita a implantação do programa, e que é efetivamente considerado. Mas, nesse caso, o que chamava a atenção era a postura do representante, que se utilizava do poder de distribuição do benefício para fazer uma crítica mais enfática aos que não participavam. Essa postura pode ser relativizada quando se leva em consideração o fato de que aquela era a comunidade de origem do coordenador da reunião, o que pode dificultar muito que se mantenha uma postura de maior neutralidade.

Contudo, pareceria ingenuidade imaginar que a ação de membros das organizações da sociedade civil fossem livre de desvios. A pesquisa não detectou, entretanto, que essa seja uma ação rotineira, apesar de perceber em alguns casos uma tendência de assistencialismo por parte de membros envolvidos com o programa. Assim, uma situação presenciada foi a de uma representante do programa que foi questionada por um morador de uma comunidade rural, na qual seriam construídas cisternas, sobre a possibilidade de que viesse a receber o benefício. Como a distribuição das cisternas já estava definida, a representante respondeu dizendo que, infelizmente, daquela vez não seria possível, mas que nas próximas etapas de construção ele

receberia a cisterna. Nesse caso, a representante do programa desprezou o processo de escolha das comunidades pela comissão municipal e de escolha das famílias pela própria comunidade, afirmando ao postulante que ele receberia o benefício. Essa postura, apesar de involuntária e a princípio sem desdobramentos, transparece certo paternalismo, que pode ter consequências não muito democráticas para o programa. Esses dois exemplos ocorreram na mesma microrregião e evidenciam também que o uso do programa pode ser variável de acordo com as organizações e as regiões trabalhadas.

Outra contribuição do programa às organizações locais, que pôde ser observada durante a pesquisa, está no fato de que em alguns casos a execução se dá de forma compartilhada entre duas organizações de um mesmo município. E, mesmo que essa atuação se limite ao P1MC, a realização de reuniões para definição das ações, a divisão de tarefas, pode ser um bom exercício de estímulo às parcerias para outras ações.

O benefício às comunidades também foi um fator associado pelos representantes das UELs como uma contribuição do P1MC às organizações. Ou seja, tendo em vista que essas organizações buscam entre seus objetivos a melhoria das condições sociais e econômicas das comunidades rurais, enfatizando o aspecto da cidadania, a entrega de um benefício concreto às comunidades é tida como uma contribuição à própria organização.

Mas, mais do que isso, apontam uma melhoria do processo organizativo nessas comunidades a partir do programa. Esse não foi um aspecto pesquisado, mas segundo diversas declarações, o P1MC contribuiu para despertar em algumas comunidades a importância da organização para reivindicação de direitos. O próprio processo coletivo de construção do programa, onde as famílias atuam na definição daquelas que receberão as cisternas, contribuem na organização de reuniões e capacitações, e se organizam em mutirão para auxílio na construção, contribuiria para isso.

A busca de apoio nas prefeituras para a realização de melhorias em estradas para transporte de materiais ou até mesmo para solicitar água para a construção de cisternas onde a seca é mais severa, também funcionaria como exemplo de que em certos casos a reivindicação pode dar certo. O fato de em determinados localidades esse processo ocorrer com o apoio da Unidade Executora Local traria ainda maior confiança ao grupo. Na opinião de alguns entrevistados, esse processo tem contribuído para a formação de um capital social entre as comunidades. E esse efeito é visto como uma contribuição à própria organização executora.

Apesar de fatores como visibilidade, prestígio, abertura para novos trabalhos, representarem em si um ganho político para as Unidades Executoras Locais, contribuições do programa em termos de legitimidade política frente aos órgãos e poderes públicos não foram citadas nas entrevistas realizadas. Isso pode ocorrer porque o relacionamento com essas instâncias se apresenta, via de regra, complicado. Na opinião dos entrevistados ligados às Unidades Executoras Locais e Unidades Gestoras Microrregionais, as parcerias com as instâncias do poder público local existem, mas são mais difíceis do que fáceis.

O fato de essas organizações executarem um programa financiado pelo governo federal e bastante apreciado pelas famílias, dá a elas um capital político, que teoricamente poderia contribuir para uma maior atenção dos governos municipais. Por outro lado, o fato do P1MC ser executado pelas organizações da sociedade civil, com pouco espaço para a inserção dos poderes públicos locais, causa em muitos casos um agravamento das diferenças, ao invés de uma aproximação.

Um aspecto a refletir, já comentado anteriormente, é o de que o ganho político junto às comunidades muitas vezes se personaliza. Mesmo com o processo de esclarecimento realizado, o fato de determinadas pessoas atuarem diretamente com as comunidades lhes confere um grande prestígio, verificando-se inclusive a eleição de membros ligados às organizações para cargos do executivo e legislativo municipal. Para alguns dos envolvidos no P1MC esse processo é tido como um fortalecimento de lideranças a partir do programa.

Indiretamente, isso acaba representando um ganho para as organizações que executam o P1MC, tendo em vista que essas pessoas eleitas, uma vez ocupando cargos na administração pública, podem realizar uma atuação mais próxima às organizações da sociedade civil e às comunidades.

Mas abre uma discussão sobre um possível clientelismo presente no P1MC. Como enfatizado por Martins (1994), a troca de benefícios por votos é histórica no Brasil. Essa troca nem sempre é explícita, atuando por meio de redes de favores e proximidades. No caso do P1MC, ela parece atuar quase que autonomamente. Ou seja, parece quase natural dentro do sistema clientelista e patrimonialista da política brasileira que uma família desprovida de água e atenção, que receba em sua casa um programa que lhe proporcione ambas as coisas, devote favor ao seu provedor.

Entretanto, não pode ser afirmado aqui que a atuação dos membros ligados ao P1MC tenha uma intencionalidade exclusivamente eleitoral. A própria metodologia adotada para a definição das comunidades a serem beneficiadas, com a atuação das comissões municipais, e para escolha das famílias, com a participação efetiva das comunidades, limita essa possibilidade intencional. E os membros das executoras que se dispõem a uma candidatura são afastados da execução do programa.

Por outro lado, as Prefeituras Municipais continuam sendo as maiores provedoras de água nos municípios, concentrando ainda bastante poder. Entre os municípios visitados, todos possuíam uma atuação significativa dos poderes públicos municipais quanto ao fornecimento de água, seja por meio dos poços artesianos e redes de distribuição, seja por meio dos caminhões pipa que são utilizados até o presente em todos eles, em alguns casos em estreita relação com as cisternas.

A título de exemplo, em um dos municípios visitados no Norte de Minas, onde a situação em relação ao fornecimento de água é considerada boa, a prefeitura municipal administra 62 poços artesianos e tem investido em diversos projetos de captação, adução e rede de distribuição de água para as famílias, com o apoio da Emater (por meio do programa Minas Sem Fome, do governo Estadual), e da Caixa Econômica Federal. Construiu também com recursos da CODEVASF, no ano de 2007, 84 barraginhas de baixa capacidade para acumulação e infiltração de água da chuva. Ainda assim, atende permanentemente a duas comunidades com o uso de caminhão pipa.

Num outro município, representantes da Secretaria de Agricultura, onde é feito o controle da distribuição de água nas comunidades rurais, estimaram o atendimento a cerca de 30 famílias por semana. Lá, foram distribuídos no ano de 2008, apenas no período de janeiro até maio (período tradicionalmente mais chuvoso) um total de 802 viagens de caminhões pipa, num total de 6.416.000 litros de água.

Um terceiro exemplo é o de um município onde 2 caminhões pipa distribuíam em média 6.000 litros de água por dia cada um, de forma permanente, antes mesmo do início do período crítico de seca. Para esse período, pretendiam contratar outros 2 caminhões. Ali duas comunidades são atendidas uma vez por semana com o caminhão pipa. Isso, apesar de no município já haverem sido construídas mais de 400 cisternas pelo P1MC e de a Prefeitura administrar 45 poços artesianos, e ter investido recentemente em 50 km de tubulação para distribuição de água, e manutenção de 80% das bombas.

Um Prefeito Municipal entrevistado no vale do Jequitinhonha chegou a afirmar que a construção das cisternas aumentou a demanda pelo fornecimento de água por meio do caminhão pipa no município. Isso porque as chuvas nem sempre são suficientes para encher as cisternas totalmente.

Além disso, estudo realizado pela Embrapa Semi-Árido apontou que a grande maioria dos domicílios que utilizam as cisternas usa também outras fontes de água: o açude, barragem ou lagoa; a cacimba ou nascente; o poço tubular; e o poço Amazonas ou cacimbão. Outro

índice apontado foi o de que entre as famílias entrevistadas beneficiárias do P1MC, 66,77 % disseram que a água das cisternas era utilizada para atender a todas as necessidades da família; 25,71% disseram que a água atendia somente aos usos de “beber e cozinhar”, e somente 4,97% usavam a água apenas para beber (Lima et. al., 2007).

Assim, nos casos onde a comunidade não possui uma fonte alternativa de água, ou ela é insuficiente, o consumo de água da cisterna é alavancado. Após esgotada essa água, o fato de possuírem um reservatório de 16.000 litros elevaria a demanda pela água do caminhão pipa, tendo em vista que, agora, ao invés de encher apenas alguns tambores de 200 litros, as famílias teriam um grande reservatório, aumentando assim o volume de água que cada uma consegue armazenar.

Outro Prefeito entrevistado, no Norte de Minas, afirmou que uma deficiência do programa é que ele deveria prever a compra de um caminhão pipa para o município, para que pudesse dar conta do aumento da demanda. Nesse município, os membros ligados à execução do P1MC chegaram a admitir que, durante o processo de construção das cisternas, realizaram algumas adaptações, de forma que a cisterna ficasse mais baixa, facilitando seu abastecimento com a água do caminhão pipa. Isso foi citado inclusive como uma forma de permitir uma maior participação da prefeitura no programa.

Portanto, as prefeituras continuam tendo destaque em relação à água mesmo em localidades onde o P1MC já atua. Isso se deve à severidade das secas, mas não se descarta a possibilidade de que exista um estímulo às comunidades, por parte dos poderes públicos municipais, para que usem a água das cisternas de forma desregrada e, posteriormente, recebam os favores das prefeituras. Isso relativiza o efeito do P1MC no contexto político local.

3.1.2.2 As contribuições para as UGMs

Em relação às Unidades Gestoras Microrregionais, também foi apontado pelos entrevistados como contribuições do programa a maior visibilidade das organizações, e a abertura de oportunidades para novos trabalhos.

Todas as três UGMs do P1MC em Minas Gerais são organizações que atuam junto à agricultura familiar. E, apesar de historicamente buscarem uma atuação territorial, a inserção no P1MC fez com que seus trabalhos fossem conhecidos em todo o Semi-Árido mineiro e também por organizações do Semi-Árido nacional, por meio da participação nos Encontros Nacionais da ASA.

Um exemplo está na organização que atua como UGM no vale do Jequitinhonha. Segundo depoimento de um de seus técnicos, a inserção no P1MC permitiu que as experiências já desenvolvidas pela organização fossem conhecidas por todo o vale do Jequitinhonha, numa disseminação antes inexistente, despertando o interesse por visitas e trocas de experiência com outras organizações. Ressaltam essa difusão de experiências, relatando o desejo inclusive de organizações de outros estados (por exemplo, da Bahia) em conhecer os trabalhos da organização, que tem como linhas principais os sistemas agroflorestais, água e nascentes, e economia popular solidária.

Representantes das UGMs afirmaram ainda que o trabalho como UGM tem permitido a inserção dessas organizações em municípios onde nunca haviam atuado. É o caso da UGM do Norte de Minas que segundo um dos entrevistados procura, a partir do P1MC, executar outros programas nas comunidades que passam a integrar o P1MC. Um exemplo está no estímulo à organização das famílias dessas comunidades para a coleta de frutos do cerrado, visando ao seu beneficiamento na Cooperativa fundada com o apoio dessa UGM, e que produz e comercializa polpas.

Outro aspecto da contribuição do programa às UGMs está na legitimidade que a participação no programa dá para a participação em outras instâncias governamentais e para a negociação com órgãos de governo, demonstrando um aumento do poder político das organizações.

Principalmente no caso desta UGM do Norte de Minas, além do P1MC, têm trabalhado com outros programas que recebem recursos governamentais, como no caso do programa Biodiesel. Segundo afirmaram a participação no P1MC contribui para a negociação junto às instâncias governamentais, pois agrega ao currículo da organização experiência em gestão e execução de recursos públicos.

Outra contribuição citada se dá em termos gerenciais. Isso porque o P1MC conta com um processo de gestão bastante transparente e que permite uma simetria do acompanhamento físico e financeiro da execução. O “SIGA” permite o acompanhamento “online” pelos financiadores e à medida que vão sendo feitos os gastos de recursos vão sendo inseridos também os dados referentes à execução física das metas, permitindo, assim, ao interessado conhecer o andamento do programa com uma defasagem mínima em relação ao seu desenvolvimento no dia a dia. Serve assim de exemplo para outros programas desenvolvidos pelas organizações.

Além disso, o P1MC traz capacitações das equipes para o gerenciamento do programa, e possui uma auditoria interna que realiza orientações às UGMs no sentido de melhoria dos procedimentos, com dicas sobre os processos de compras, documentações, prestações de contas, etc. Apesar das dificuldades existentes no trabalho com recursos públicos, avaliam assim que para as UGMs, aprender a lidar com esses recursos representa também um avanço em termo de seu fortalecimento.

E apesar de possuírem a interpretação de que o P1MC é mais um programa entre outros desenvolvidos pelas UGMs, o programa é considerado “redondo”, pois conta com recursos para o fortalecimento institucional, voltados para o custeio da equipe e da infraestrutura física utilizada. No caso de organizações não-governamentais, que contam com o financiamento por meio de projetos para desenvolver suas atividades, o fato de receber recursos para essa sustentação em alguns casos pode ser significativo, principalmente quando existe um ciclo de altos e baixos nos financiamentos recebidos. Assim, o custeio oferecido pelo P1MC pode ajudar a manter despesas básicas, como internet, energia elétrica, entre outras. Nessa linha, o programa não dilapida os recursos das organizações que atuam como UGM, como acontece, por exemplo, em programas governamentais onde as organizações da sociedade civil precisam arcar com recursos próprios para a contratação de profissionais ou manutenção de veículos.

Outro aspecto observado é que a condição de UGM confere à organização um poder relativamente grande em relação à determinação de quem tem acesso aos recursos do P1MC, o que representa em certos casos um recurso de poder.

Um exemplo está no caso de um município onde membros da Unidade Executora Local e representantes da UGM entraram em conflito durante a execução do programa. Não cabe aqui determinar o motivo da desavença. Significativo é o fato de que a partir do problema a instituição executora no município não pôde mais pleitear recursos para a execução do P1MC. Em entrevista com um dos responsáveis pela execução à época, ele questionava sobre a existência de outros recursos para a construção de cisternas. Afirmava que possuíam estrutura para a execução, independente da mediação de outras organizações, como ocorre no caso do P1MC. Demonstrava, assim, um desejo de execução das cisternas, que não podia ser concretizado por não possuírem um bom relacionamento com a UGM.

Esse recurso de poder é construído com base na legitimidade da UGM frente às demais organizações que compõem a ASA, tanto na microrregião, como no estado.

3.1.2.3 Os efeitos para a ASA

Já, para a ASA, a contribuição é também significativa, tendo em vista que é o programa que tem dado grande parte da sustentação econômica e política da articulação.

Do aspecto econômico, o programa proporciona recursos para o funcionamento da AP1MC, para a realização de reuniões da coordenação executiva e para a viabilização de todos os espaços públicos construídos/estimulados pela articulação.

E tem sido a base para que a ASA construa e negocie outras ações, como o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2). O P1+2 surge da observação de que a cisterna construída pelo P1MC, cuja água se destina para o consumo, não é suficiente para todas as demandas das famílias. Baseia-se na experiência chinesa, que busca além da água de beber, discutir a necessidade de terra e de melhores formas de produção para os agricultores. A fase experimental do programa se iniciou em 2007 e entre as tecnologias de captação de água para produção a serem implementadas estão as barragens subterrâneas, as cisternas calçadão, os tanques de pedra e os caldeirões⁴¹. Além disso, o programa prevê o intercâmbio e a sistematização de experiências que sirvam de base para outras tecnologias voltadas à produção sustentável.

Desde 2008, o programa entrou em uma fase demonstrativa, em maior escala. Essa etapa é financiada pelo MDS com recursos da CODEVASF. Em razão desse fato, em Minas Gerais as experiências estão sendo desenvolvidas somente na região Norte, onde se localiza parte da bacia do rio São Francisco. A previsão é de que sejam construídas 12 barragens subterrâneas, 93 cisternas calçadão e 3 tanques de pedra. As duas primeiras são tecnologias de uso familiar. A última serve para o uso de 10 famílias.

O programa tem um forte componente de segurança alimentar, e junto com as tecnologias são fornecidos “kits” de produção às famílias, compostos por sementes e mudas frutíferas. Após o debate com organizações e famílias agricultoras, o programa passou a prever também “kits” voltados à produção de pequenos animais.

Segundo os entrevistados, o fato de executarem o P1MC contribuiu não só para pensar o P1+2, nos espaços públicos de reflexão construídos, mas também para a negociação de recursos para o P1+2. Isso porque o P1MC demonstrou aos atores governamentais a capacidade das organizações da sociedade civil presentes na ASA em desenvolver programas com recursos públicos de forma eficiente e transparente. Além disso, o P1MC teria contribuído também na dinâmica de execução do P1+2. Dessa forma, semelhante ao programa de cisternas, são feitas capacitações de comissões nos municípios onde serão construídas as tecnologias estimuladas, com temas que passam inclusive pela forma de escolha do local e das famílias a serem beneficiadas com a construção⁴². Também são realizadas oficinas para a formação em relação às técnicas de construção e cursos de gestão para as famílias, com orientações técnicas quanto ao manejo da terra e produção sustentável.

Um dos pré-requisitos para a participação no P1+2 é que a família tenha sido beneficiada com o P1MC e faça um bom uso da cisterna. Nesse sentido, em outra mão, o P1+2 pode contribuir para um maior acompanhamento do P1MC, tendo em vista que uma limitação deste último é que após a construção das cisternas não existem recursos para o acompanhamento da utilização. Esse acompanhamento é feito eventualmente aproveitando outras atividades das organizações envolvidas. Entretanto, o próprio P1+2 traz essa restrição

⁴¹ Para uma visão geral sobre essas tecnologias ver Malvezzi (2007).

⁴² No P1MC essa escolha era mais fácil, tendo em vista que as cisternas deveriam estar localizadas próximas as casas. A atenção especial era dada a alguns fatores, como não estarem acima do nível da casa, nem próximas a chiqueiros e fossas, ou de plantas que emitem raízes a longa distância. Já no caso do P1+2, as tecnologias exigem condições de solo e lençol freático específicas para sua construção e devem levar em conta também a proximidade de solos aptos para a produção.

de acompanhamento após a execução, o que pode ser mais grave, tendo em vista que, nesse caso, busca-se uma melhoria na produção, de forma sustentável, o que exige maior orientação técnica.

Já, no aspecto político, o P1MC proporcionou a base para a agregação das organizações que hoje conformam a articulação e dá a legitimidade para que ela integre diversos outros espaços públicos, como já comentado anteriormente. Além desses espaços públicos, a ASA se insere em diversos outros espaços, e hoje é conhecida internacionalmente, realizando, inclusive, intercâmbios com outros países para troca de experiências. Tem tido ainda uma crescente atuação com outras articulações, como a Articulação Nacional de Agroecologia, e, se inserido também em outras redes, como a Rede Internacional de Tecnologia Sociais.

Entretanto, o programa pode também ter trazido aspectos negativos para a articulação. Isso porque o fato de surgir como uma iniciativa de construção de cisternas restringiu a atuação da ASA em outras linhas. A ASA fomenta discussões em um grande número de temas, como pôde ser percebido pela pequena exposição dos assuntos debatidos nos fóruns e encontros estaduais e nacionais da articulação. Atuam, por exemplo, em relação ao tema da educação diferenciada para o Semi-Árido, por meio da participação de suas organizações na Resab (Rede de Educação do Semi-Árido Brasileiro). Também discutem e estimulam a produção e conservação de sementes crioulas.

Entretanto, quando se fala de ações mais concretas de políticas públicas, o principal programa da articulação ainda é o P1MC. Nesse programa, para obter maior facilidade de execução, a articulação optou pela utilização de uma única tecnologia, as cisternas de placa. Apesar de esse ser um critério para atingir um maior número de comunidades sem acesso à água, e que facilitou inclusive a consecução de apoio ao programa, tal opção acabou por desprezar, ao menos no caso de Minas Gerais, um número expressivo de outras iniciativas em relação aos recursos hídricos e meio ambiente. Deixou ainda de contemplar um grande número de comunidades que possuem demandas diferenciadas em relação à água. Trabalhos voltados à conservação e recuperação de nascentes e à captação e distribuição de suas águas são exemplos disso. Grupos que possuem acesso à água de nascentes, mas não possuem formas eficientes de captação, armazenamento e tratamento dessa água, por exemplo, não são atendidos. Armazenar água de nascente na cisterna de placa é uma ação proibida pelo programa. Recuperação de bacias por meio da construção de microbarragens e outras tecnologias também podem ser citadas.

E até mesmo famílias que não possuem nenhum outro tipo de água acabaram por ser excluídas, porque possuíam casas em tamanho insuficiente ou com telhado que não permitia a captação.

De uma forma geral, ações nessas outras linhas chegaram a ser estimuladas. É o caso das barraginhas. A ASA Minas pleiteou recursos à Fundação Banco do Brasil para construção dessas tecnologias nas duas microrregiões do Semi-Árido mineiro. Foram construídas 300 delas na região Norte e 300 no vale do Jequitinhonha. Em outro caso, a construção foi feita com recursos do Ministério Público. Entretanto, essas foram iniciativas pontuais, que não chegaram a integrar as principais políticas da ASA, como o P1+2.

Por isso, o processo de execução do P1MC acaba por ser excludente. E essa exclusão corre o risco de se aprofundar no caso do P1+2, onde o primeiro critério a ser observado na escolha das famílias, é que elas devem ter sido beneficiadas pelo P1MC. Dessa forma, a ASA restringe seu público, deixando de lado a possibilidade de fomentar iniciativas mais amplas de convivência com o Semi-Árido.

O estímulo a tecnologias mais adequadas à realidade mineira também é questionado dentro do P1+2. Em reunião do Fórum do Vale, ocorrida no ano de 2007, esse aspecto era discutido, tendo em vista que tecnologias como as mandalas, caixas para captação e

distribuição de água de outras fontes e construção de pequenos açudes, não foram priorizadas no programa. Portanto, se o P1+2 avança em relação ao P1MC, com o estímulo a mais de um tipo de tecnologia, ainda carrega uma rigidez na escolha dessas tecnologias que continua a desprezar potencialidades e experiências regionais.

Percebe-se ainda uma dificuldade em estimular programas além do P1MC. No caso do P1+2, segundo depoimento, suas discussões começaram em 2005, mas no ano de 2009 ele ainda não havia deslanchado plenamente. Para alguns dos entrevistados, isso ocorreu porque a ASA buscou primeiro executar o P1MC de forma satisfatória, para depois partir para outras ações. Essa opção se justificaria pelas diversas dificuldades enfrentadas pela articulação em termos de relacionamento com os atores estatais para a execução do Programa e para a consecução de recursos, o que levou ao atraso de sua execução, com o cumprimento de apenas um quinto do que se planejou executar em 5 anos. Além disso, houve obstáculos na consecução de recursos para apoio ao P1+2, e o fato desse programa adotar tecnologias que ao contrário das cisternas não são universais, também exigiu maior tempo para sua discussão no âmbito do Semi-Árido nacional.

O fato de se ocupar muito com a construção das cisternas também tem refletido, ao que tudo indica, num dificultador ao engajamento político da ASA. Segundo um dos entrevistados, a articulação, que foi criada com a pretensão de ser referência para as políticas públicas no Semi-Árido, tem tido uma atuação de pouco destaque em assuntos de grande importância, como a transposição do Rio São Francisco.

Apesar de não estar ausente do debate, sendo declaradamente contrária à iniciativa da transposição, debatendo o tema em seus espaços, participando de eventos públicos e inclusive promovendo eventos em relação ao tema⁴³, a opinião desse entrevistado é de que a articulação acaba em muitos casos, ficando a reboque de outras organizações, como a Pastoral da Terra, que têm aparecido com muito mais destaque nesse debate.

E em alguns casos existe o risco de que a ASA venha a contribuir para a política da transposição, ao realizar a construção de cisternas e tecnologias fomentadas pelo P1+2 com recursos da CODEVASF, órgão governamental responsável pela transposição. Essa opção se deu pelo fato de que a ASA defende a política de revitalização do rio. Entretanto, a conjugação dessas experiências com as ações da transposição aparece como um lenitivo para o impacto dessa última e pode acabar por servir aos interesses daqueles que defendem essa intervenção.

Esse é um tema delicado, e tratado também nas instâncias da ASA Minas. Uma das decisões do Fórum do Vale foi a de que trabalhariam a construção de cisternas com recursos da CODEVASF, mas intensificariam o trabalho de esclarecimento contra a transposição e quanto à importância da revitalização do rio.

3.2 As Contribuições do P1MC para pensar as políticas públicas com participação social no Brasil

Quando se examina o histórico das políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil, percebe-se que até finais da década de 1980 elas eram pensadas e executadas com um forte componente de autoritarismo. Esse autoritarismo se expressava a partir de planos e programas empreendidos pelas instâncias governamentais, que utilizavam a restrição à participação do público envolvido como forma de evitar maiores complicações em sua concepção e execução, desprezavam o conhecimento local em nome do conhecimento técnico supostamente neutro e buscavam homogeneizar o espaço nacional em seus aspectos econômicos, culturais, sociais, produtivos e ambientais.

⁴³ Em Minas Gerais as organizações que compõem a ASA Minas promoveram uma manifestação contra a transposição, no município de Montes Claros.

Se, por um lado, essas políticas proporcionaram o desenvolvimento econômico de determinadas regiões, por outro tiveram diversas formas de insucesso, seja por suas consequências nocivas ao meio ambiente, pela ausência de participação e não aceitação pelas populações locais, por sua ação concentradora de renda ou pelo desperdício de recursos públicos numa estrutura de gestão extensa e burocratizada, concentrando ainda poder e influência política (ANDRADE, 1987; MIGLIOLI, 1982; LAFER, 1975).

A partir da década de 1980, inicia-se um processo de mudança desse modo de fazer política pública. Inicialmente, destaca-se um processo de mudança do papel do Estado, que passa por uma gradual diminuição de sua função de promotor direto e ativo do desenvolvimento e busca, frente à crise fiscal e às desigualdades sociais, novas formas de implementação de políticas públicas (TENÓRIO; STORINO, 2000).

A isso se soma as orientações de organismos multilaterais, que passam a condicionar seus apoios à adoção de metodologias de ação supostamente participativas, como o Banco Mundial, que orienta seus projetos ao estímulo ao desenvolvimento comunitário e ao “capital social” (ORTEGA; CARDOSO, 2001).

Sempre presente nesse contexto, ocorre também um crescimento da reivindicação por parte da sociedade civil e dos movimentos sociais, pela elaboração de políticas de desenvolvimento que respondessem às necessidades das populações excluídas, expressassem suas demandas, e contassem com seu maior envolvimento tanto na elaboração, quanto na execução, acompanhamento e avaliação dos resultados.

Com a promulgação da constituição de 1988, a “participação” passa então a ser a palavra de ordem das políticas públicas no Brasil. Busca-se a construção de um processo de gestão social das políticas públicas. Esta é definida como aquela que “tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 1998, p. 16).

Com essa maior abertura nas políticas públicas para a inserção da sociedade, diversos espaços vêm sendo criados e diversas ações vêm sendo realizadas com o envolvimento de poderes e órgãos públicos (federais, estaduais e municipais) e organizações da sociedade civil.

Um dos espaços mais destacados nesse processo são os conselhos municipais. Originados em grande parte por decreto legal ou por imposição estatal, para o repasse de recursos, os conselhos prevêm a participação de representações ligadas às organizações da sociedade civil e também do setor público, geralmente de forma paritária. Trazendo os interessados para “dentro” das políticas públicas e proporcionando sua participação na formulação e acompanhamento das ações, os conselhos têm sido apontados como forma da população influir nas decisões sobre áreas nas quais tem interesse, como educação, cultura, saúde, desenvolvimento rural, meio ambiente, e também de empreender um maior controle social dos atos públicos. Os conselhos representariam ainda espaço de sinergia entre iniciativas públicas e privadas na construção de políticas públicas.

Outra iniciativa bastante divulgada como forma de envolvimento da população nas políticas públicas são os orçamentos participativos, que já vêm sendo implantados em municípios como Porto Alegre, Niterói e Belo Horizonte. Esses espaços buscam aumentar a representatividade da população na escolha da melhor forma de aplicação dos recursos públicos municipais, aliando democracia representativa e participativa, com regras bem elaboradas e critérios técnicos e sociais (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Além desses, que têm como cenário o âmbito municipal, também existem outras iniciativas que envolvem a participação de governos federais, estadual e municipal, voltadas para a integração entre sociedade, órgãos e poderes públicos. Um exemplo são os Comitês de Bacia Hidrográfica, que contam com articulações locais e regionais. Neles, existem espaços para discussão e formatação de uma política para os recursos hídricos, de forma ampliada.

Apesar dos avanços, esses espaços apresentam também limitações. No caso do orçamento participativo, por exemplo, a decisão não está aberta a todas as áreas do orçamento. Opina-se como aplicar apenas uma parte dos recursos entre obras ou melhorias, em áreas já identificadas por critérios técnicos como prioritárias.

Em outros casos, trabalha-se com demandas pré-estabelecidas pelos governos, como nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, onde, apesar da idéia de que fossem espaços de discussão das políticas em geral, por problemas de concepção e desenho (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999), em seu início acabaram, em grande parte dos casos, deliberando somente sobre a aplicação de recursos disponibilizados pelo governo federal através do Pronaf infra-estrutura. Nesses casos, sem esquecer das boas experiências desenvolvidas, houve abertura para que forças políticas conservadoras ligadas ao poder local manipulassem e desvirtuassem tais espaços (ABRAMOVAY, 2003), em alguns casos impossibilitando sua implementação.

Políticas públicas com as características do P1MC, pensadas e executadas pela sociedade civil, com recursos governamentais, contribuem para esse rol de iniciativas e podem trazer reflexões interessantes para as políticas públicas no Brasil.

Há algum tempo acreditava-se que o atendimento às necessidades de determinada população seria um resultado natural das democracias. Na vertente pluralista as políticas públicas seriam o produto de um processo democrático, entendido como aquele onde pudessem ser satisfeitos os seguintes princípios: 1) a participação efetiva; 2) a igualdade de voto; 3) a aquisição de entendimento esclarecido; 4) o exercício de controle definitivo do planejamento e; 5) a inclusão dos adultos (DAHL, 2001).

Entretanto, diversos autores têm questionado esses pressupostos da democracia liberal. Uma das primeiras constatações, assumidas pelos próprios autores pluralistas, é que os princípios citados acima não são completamente presentes em nenhuma nação conhecida. Przeworsky (1995) é outro autor que apresenta algumas considerações em relação às deficiências existentes no processo democrático de representação. Afirma assim, que o processo democrático é falho, visto que os cidadãos são racionalmente ignorantes e manipuláveis, já que:

- 1- votações podem acontecer apenas eventualmente;
- 2- votos devem decidir todos os tipos de questões simultaneamente;
- 3- alternativas às propostas apresentadas podem ser pouco formuladas;
- 4- todos votam e não somente aqueles aos quais as decisões dizem respeito diretamente;
- 5- os benefícios das intervenções governamentais são concentrados, mas seus custos são difusos, tendo os indivíduos pouco incentivo para aprender sobre todas as questões sobre as quais votam;
- 6- eleitores podem ser manipulados, recebendo informação e sendo persuadidos por partidos interessados.

Dessa forma, percebe-se que a democracia não é um processo automático de satisfação das necessidades dos cidadãos votantes. Santos e Avritzer (2002) falam em três momentos de discussão sobre a democracia. O primeiro é marcado pela primeira metade do século XX, onde se debatia a desejabilidade da democracia. De sua aceitação adota-se, após as guerras mundiais, um modelo de democracia que, a exemplo da experiência estadunidense, restringia as formas de participação e soberania ampliadas, propondo um processo de representação. Um segundo momento do debate, pós 2ª guerra, dizia respeito à compatibilidade da democracia com o capitalismo, com posições que acreditavam que a democracia tinha uma propensão distributiva, levando à limitação da propriedade e à distribuição de ganhos entre os desfavorecidos. Marxistas eram contrários a essa teoria, pois entendiam que nas sociedades capitalistas era impossível democratizar a relação fundamental para a produção material, qual seja a relação entre capital e trabalho. Discutiam-se então modelos alternativos de

democracia, como a democracia participativa, a democracia popular e a democracia desenvolvimentista.

Segundo os mesmos autores, a partir da década de 1980, com o desmonte do estado de bem estar social, o papel distributivo deixa de estar em foco. Passa-se a debater as formas e variações da democracia. Funda-se uma concepção “hegemônica” de democracia na qual se acredita que a apatia política é um elemento central.

Como afirmam Santos e Avritzer (2002), autores como Weber já apontavam, no início do século XX, a perda de controle pelos cidadãos sobre o processo de decisão política e econômica, e o controle dessas decisões por formas de organização burocráticas. Explicam que com o estado de bem estar social europeu, tal especialização passa a ser desejável, sob a alegação de que para a tomada de decisões em um mundo complexo e tecnificado, seria necessário a existência de estruturas especializadas para a tomada de decisões sobre problemas também complexos.

Com o tempo, iniciam-se os debates sobre a insuficiência das burocracias em sua forma de ação e resolução de problemas em sociedades com diversidade de interesses, visto que possuem uma forma de ação instrumental, monolítica, incapaz de captar os desejos de todas as camadas da sociedade, e de incorporar a diversidade e os conhecimentos sociais.

Santos e Avritzer (2002) mostram que apesar da democracia representativa responder ao princípio da representação, fazendo participar das decisões políticas os grupos de maior expressão, ela não consegue resolver o problema da diversidade de identidades. Isso se torna mais complicado em países onde existem diversidades étnicas, regionais, de classes, etc. Além desse, a democracia representativa também negligencia outro princípio importante da democracia, que é o da prestação de contas por parte dos representantes aos representados. Por meio desse modelo, onde um pequeno grupo de representantes toma as decisões, a prestação de contas torna-se restrita, com pouco retorno sobre as ações empreendidas para a população, dificultando a participação e avaliação por parte destes.

Segundo os autores, perante a diminuição da participação e do sentimento de representação por parte dos cidadãos nos países centrais, inicia-se, juntamente com o fim da guerra fria e a intensificação da globalização uma “terceira onda” de discussão sobre a democracia. Surge assim em países como o Brasil uma nova propensão a examinar a democracia local e a possibilidade de sua variação no interior dos estados nacionais, promovida pela recuperação de tradições participativas desconsideradas no processo de construção de um Estado homogêneo, com identidades nacionais homogêneas.

A pesquisa realizada nessa tese permite afirmar que o P1MC representa um movimento alternativo a esse processo de representação clássico, surgindo de um movimento onde organizações da sociedade civil empreenderam um esforço de canalização e publicização da questão da convivência com o semi-árido, e conseguiram a partir disso apoio para ações voltadas a uma forma diferente de desenvolvimento do Semi-Árido nacional.

Esse processo ocorre por vias diferenciadas daquelas presentes no processo político formal. Ou seja, não são os partidos, nem as burocracias, que possuem diversas limitações na representação de determinados grupos, que encaminham o projeto. É a partir do processo político empreendido pela ASA que o P1MC acessa a agenda governamental.

Dessa forma, o fato de uma proposta construída pela sociedade civil ter se tornado uma política pública adotada pelo Estado é, em si, uma demonstração de avanço nas políticas públicas nacionais, que sempre foram definidas de forma centralizada. O P1MC avança mais nesse sentido, quando, a partir do processo desencadeado se torna referência para o próprio governo federal. Se o P1MC começa como um programa proposto pela ASA, ele é reconhecido como importante pelo governo, que passa a estimular a construção de cisternas. No ano de 2005, é criada a ação “Construção de Cisternas para Armazenamento de Água”,

inserida no Programa de Acesso à Alimentação, por meio da Lei Orçamentária Anual de 2005.

O governo passa também a estimular a construção de cisternas por estados e municípios. Se isso tem motivações políticas e traz todos os problemas já discutidos anteriormente, concretiza uma pretensão participativa que poucos conseguem: institucionalizar demandas da sociedade civil de forma que se transformem em ação estatal. Se inicialmente a construção de cisternas por estados e municípios se deu de forma diferenciada, hoje os procedimentos de execução e capacitação cobrados pelo Ministério do Desenvolvimento Social para esses entes federativos são os mesmos desenvolvidos pelo P1MC.

Entretanto, diversos são os aspectos a problematizar nessa experiência, alguns deles já abordados nos outros capítulos dessa tese. O primeiro passa pelo processo neoliberal de diminuição do papel do Estado brasileiro e pela atribuição de determinadas funções às organizações da sociedade. Na opinião desse autor, o P1MC integra esse contexto, mas diferencia-se por seu processo público e participativo de construção.

Dagnino (2004) chama a atenção em seus escritos para um processo que vem sendo denominado de “onguização”, na relação entre Estado e sociedade civil. Esse seria um fenômeno mundial, onde jogam papel as próprias ONGs, influenciadas pela necessidade de financiamento, e os governos, que temem a politização das relações com movimentos sociais e organizações de trabalhadores, tendência essa que é alimentada pela mídia. Segundo argumenta a autora, como as ONGs possuem inserção social e competência técnica, seriam vistas pelo Estado como atores confiáveis entre os diversos existentes na sociedade civil com os quais poderia fazer parcerias.

Dagnino descreve ainda sobre o que denomina de um progressivo abandono dos vínculos orgânicos que as ONGs possuíam com os movimentos sociais. Esse abandono criaria uma autonomização política, e uma situação particular, onde as ONGs seriam responsáveis perante seus financiadores e o Estado, mas não perante a sociedade civil que dizem representar, nem frente aos interesses sociais que dizem ser portadoras, nem perante qualquer outra instância de caráter público. Afirma assim que: “Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas” (DAGNINO, 2004, p. 150).

Segundo a autora, por meio desse processo cria-se uma noção particular de representatividade, onde determinadas organizações são consideradas representativas pelo conhecimento que possuem, que provém do vínculo presente ou passado com determinados setores sociais. Veem ainda sua representatividade no fato de darem voz a interesses difusos na sociedade. Nesse caso, a representatividade teria origem mais da coincidência entre os interesses das ONGs e da sociedade, que propriamente de um vínculo ou relação orgânica com os portadores desses interesses.

No caso do P1MC, esses fatores podem ser examinados.

A ASA é uma articulação de organizações da sociedade civil com perfis diversos. Entre elas estão ONGs, Sindicatos e associações. No processo de construção do P1MC foram essas organizações que empreenderam seus conhecimentos sobre a realidade do Semi-Árido para a formatação do programa, em um processo de discussão ocorrido em todos os estados do Semi-Árido brasileiro. Ao que tudo indica, foi o fato de muitas delas possuírem uma trajetória consolidada de atuação que legitimou a articulação frente ao Estado. Nesse ponto, torna-se difícil criticar a opção governamental, frente ao número de iniciativas envolvidas, e ao fato de que muitas delas mantêm um vínculo bastante próximo com movimentos sociais.

Chegando até a realidade local, essas organizações (algumas de mediação, outras de representação) permitiram um diagnóstico do Semi-Árido com uma lente bastante aproximada. Esse processo pode não ter ocorrido a partir de discussões diretas com todas as

comunidades do Semi-Árido, mas com certeza aproveitou-se das discussões já efetuadas junto à diversas delas em anos de trabalho.

Muitas dessas organizações são fruto de um processo de reflexão que tem sua origem com as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Várias delas surgem a partir da própria organização da agricultura familiar do Semi-Árido brasileiro. Como herança desse movimento, herdaram a importância depositada na reflexão como o substrato para a ação. As metodologias participativas, a forma de encarar a população rural como sujeitos e não como objetos são características de boa parte delas. Atuando dessa forma têm fomentado em muitos casos processos de organização das comunidades rurais, levando, de acordo com os jargões atuais, ao seu empoderamento frente aos outros atores sociais, e à criação de capital social.⁴⁴

No entanto, esse processo de mediação entre agricultura familiar e políticas públicas é formado por uma via de mão dupla. Além de canalizar os interesses das populações com a qual trabalham, essas organizações possuem também seus próprios interesses e jogam seus recursos de poder para conformar a realidade de acordo com suas pretensões.

Se perguntadas sobre as tecnologias que gostariam de ver implementadas por um projeto de convivência com o semi-árido, ao menos no caso mineiro, provavelmente as cisternas não seriam a tecnologia mais indicada, tendo em vista que era uma iniciativa ainda nova no estado. Com certeza, não seria indicada uma única tecnologia. Dessa forma, a formatação do P1MC traz também um aspecto autoritário. Para obter uma política pública universal, optaram pelas cisternas.

Mas, se existe um vício original, o P1MC agrega outros aspectos que contribuem para pensar as políticas públicas. O primeiro é que ele traz a tecnologia atrelada a um processo amplo de reflexão sobre a realidade do Semi-Árido, a partir dos espaços públicos e de formação presentes no programa. Se o produto dessa reflexão foi o P1MC, diversas outras propostas foram discutidas e fermentadas nesses espaços, contribuindo para a construção de um debate público sobre o desenvolvimento no Semi-Árido, com potencial para ampliação das ações voltadas para a convivência.

O segundo aspecto a destacar é que seu desenho foi amplamente discutido, chegando a um arranjo bastante interessante de execução, que preconiza a participação e o controle social. É certo que o número de cisternas a ser construído em cada estado e região vem sendo definido pela AP1MC. Isso ocorre com base na representatividade do estado em termos de população no Semi-Árido e em critérios como a capacidade de execução de cada UGM.

Apesar disso, a definição dos municípios a serem trabalhados é realizada nos Fóruns Microrregionais da ASA, pelas organizações que dele participam. Aí também são utilizados critérios como escassez de água e capacidade de execução das organizações locais. E esse processo se reflete em eficiência na distribuição de recursos da política pública e em eficiência de execução. Isso porque o conhecimento acumulado por essas organizações permite escolher municípios onde existe demanda, e onde as organizações locais possuem o interesse em executar o programa. Infelizmente, a pretensão governamental em regular as políticas públicas, que tem imposto um número cada vez maior de exigências ao programa, tem agora buscado interferir nesse mecanismo.

Mas além da escolha dos municípios, a escolha das comunidades e das famílias em cada município também ocorre de forma participativa, garantindo que a grosso modo sejam contempladas as famílias mais necessitadas.

⁴⁴ Não se pretende aqui idealizar essa questão. Sabe-se que mesmo entre as organizações ditas de base ou participativas podem existir práticas autoritárias, clientelistas ou de imposição. O que se chama atenção aqui é quanto a uma práxis cujo ícone tem sido as organizações não governamentais, representadas pelos Centros de Assessoria, Centros Alternativos entre outros, e alguns ramos do movimento sindical. Para uma análise sobre a influência de duas dessas organizações para o empoderamento e a construção de capital social junto a agricultores familiares ver Assis (2005).

Ressalva deve ser feita aos casos de comunidades nas quais existe a demanda, mas que deixam de receber o programa em razão de impedimentos como a distância ou dificuldade de acesso, fatores que se tornam mais críticos com as exigências cada vez maiores por agilidade de execução, e com o orçamento cada vez mais rígido. Apesar de comunidades serem excluídas em decorrência de fatores “operacionais”, o controle social está presente na escolha das localidades onde será executado o programa, permitindo a escolha daquelas onde a escassez de água é maior.

Os critérios para escolha das famílias também podem ser examinados. Existe uma hierarquia que é seguida, mas essa não se torna um fator rígido. As comissões e mobilizadores possuem uma margem de decisão junto às comunidades, que traz um aspecto bastante positivo às escolhas. As teorizações sobre a burocracia colocam o procedimento formal como um requisito para o maior controle e eficiência de gestão. Mas, em muitos casos os critérios, que são atos autoritários de classificação, não são suficientes para abarcar a diversidade de situações do dia a dia. Assim, uma margem de escolha, com definição compartilhada, ajuda a evitar problemas de decisão. Os critérios para distribuição das cisternas indicam a prioridade de atendimento às famílias:

- cuja mulher seja a chefe da família
- com crianças de 0 a 6 anos
- com maior número de crianças em idade escolar
- com idosos como chefes de família
- que tenha portador de necessidades especiais

Quando há empate é recomendado que a seleção seja efetuada de acordo com a ordem de preenchimento dos critérios. Mas, na prática, a comunidade, que percebe a dificuldade na vida diária de seus moradores, pode apontar como prioritária para recebimento das cisternas famílias que não se enquadram na ordem dos critérios apresentados acima. Em uma situação extrema, por exemplo, uma família de idosos pode ser considerada mais necessitada que outra, onde a mulher é chefe de família, de acordo com as restrições observadas pela comunidade. Assim, essa margem agrega qualidade à distribuição do benefício, pois, ao invés do critério formal, do papel, observam-se as carências no mundo da vida.

Cabe ressaltar que essa discussão não é feita com uma ou duas famílias, mas com todas as famílias da comunidade. Em conjunto, existe espaço para o debate e para o contraditório, de forma que é possível esclarecer se determinada família que almeja o benefício não tem mesmo outra fonte de água, ou, se realmente reside na zona rural, entre outros fatores.

Assim, independente de estarem atendendo ou não aos critérios de pertencer ao Cadastro do Ministério do Desenvolvimento Social, isso leva a uma maior eficiência na distribuição do benefício. Apesar disso, órgãos de controle estatais apontam que os critérios de escolha das famílias muitas vezes não são claros e preconizam o atendimento às famílias que se encontram no cadastro.

O fato do P1MC estabelecer um espaço alternativo para as decisões em relação às comunidades a serem trabalhadas (as comissões municipais), ao invés de utilizar espaços já existentes, como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável também é um aspecto a refletir. Ao que tudo indica, nosso histórico político e nossa curta tradição democrática ainda não foram suficientes para garantir que projetos participativos possam ser agregados a determinados espaços públicos, como os CMDRS, sem o risco de seu desvirtuamento. É claro que existem diversos exemplos de CMDRS que possuem um bom funcionamento. Entretanto, diversos deles acabaram não cumprindo seu papel. Agregar essa decisão ao CMDRS seria arriscar acabar com o programa já em seu início, destinando as cisternas a famílias que não necessitam. Mas, nos municípios onde essas comissões municipais funcionam, seria importante sua aproximação desses conselhos, como forma de

buscar uma gradual modificação de sua conduta, que só pode ocorrer por uma inserção, reflexão e disputa política.

Outra contribuição do programa a ser ressaltada é que ele traz um processo de capacitação dos envolvidos e uma grande transparência em relação aos recursos utilizados. Todas as famílias são esclarecidas sobre a origem dos recursos para o programa, sobre os valores das cisternas e sobre a importância das contrapartidas. Nos cursos de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, também são tratados temas como cidadania, direitos do cidadão e outros relacionados ao meio ambiente e a gestão das cisternas. Esses cursos, que possuem duração de 16 horas, apesar de representarem apenas uma iniciativa limitada, possuem um potencial para despertar as comunidades para temas importantes.

Um exemplo está num curso acompanhado pelo pesquisador, onde o palestrante realizou uma exposição sobre o tema da cidadania e falou, entre outras coisas, sobre o direito dos cidadãos, como pagadores de impostos, de serem bem atendidos pelos servidores públicos. Após a exposição um senhor que participava da capacitação afirmava em tom de descoberta: “Esses direitos já estão estabelecidos. Mas para nós está estabelecendo é agora!”.

Da mesma forma reflexões sobre as queimadas causaram discussões interessadas, ao abordar seus efeitos para o solo, formas seguras de realizar a prática e a legislação que prevê a punição em casos de queimadas realizadas sem licença pelo órgão ambiental responsável.

O *software* desenvolvido pela ASA para o acompanhamento do P1MC, o “SIGA”, já citado, representa também uma inovação em termos de transparência. A oportunidade de acompanhar em tempo real a execução física e financeira, inclusive com os dados e números de documentos das famílias, com posterior comprovação fotográfica é significativa em termos de transmitir aos interessados a confiança quanto à inexistência de desvio de recursos.

A execução pela sociedade civil avança ainda no P1MC em termos de eficiência no gasto público. Executam o programa sem desperdício de recursos, em muitos casos apresentando execução maior que a combinada, com os mesmos recursos, passando muitas vezes por cima de diversas adversidades, como aquelas referentes às exigências burocráticas para a gestão de recursos públicos.

É o caso da capacitação de famílias para o Gerenciamento de Recursos Hídricos, onde no termo de parceria executado entre os anos de 2003 e 2007 capacitaram 11.135 famílias a mais do que o previsto, num total de 161.849. Também a execução de cisternas foi maior, com um total de 161.71, ao invés das 150.714 inicialmente previstas, 10.997 cisternas a mais que o inicialmente pactuado.

Isso acontece em razão da metodologia utilizada para o desenvolvimento do programa, com a busca de parcerias, pelo aproveitamento dos recursos existentes nas comunidades e também pelo reinvestimento de recursos oriundos do rendimento do dinheiro em conta. Mas, essa eficiência se dá, principalmente, devido a um estímulo próprio da sociedade civil. Segundo Weber (2004) uma característica das formas de dominação legal que se expressam nas burocracias é que por serem impessoais, formalistas, muitas vezes realizam um trabalho sem paixão nem ódio, sem amor e entusiasmo, apenas pela pressão do dever. O “espírito” normal da burocracia racional seria o do formalismo, que serve para proteger oportunidades pessoais dos envolvidos na burocracia, e a tendência de uma execução materialmente utilitarista de suas tarefas administrativas, com a exigência de cumprimento de regulamentos, geralmente formalistas, aos seus públicos dominados. Mesmo com as mudanças que se busca inserir com as diversas reformas em relação ao serviço público, isso parece ainda acontecer.

Mas, entre a sociedade civil, as paixões se fazem presentes. No vale do Jequitinhonha, por exemplo, as organizações envolvidas no P1MC realizaram, em 2004, um seminário de avaliação da execução do programa com recursos próprios, devido à convicção da importância do processo empreendido. No período de paralisação do P1MC, no ano de 2007,

membros da equipe de uma UGM, que foram dispensados, trabalharam durante 3 meses, recebendo apenas o salário desemprego, para finalizar determinados procedimentos.

Não raro, foram relatadas situações onde os mobilizadores e gerentes das equipes trabalharam junto com pedreiros e comunidades para uma execução mais rápida.

Se isso demonstra uma certa precariedade, causada em muitos casos pela necessidade de cumprimento de prazos estreitos, demonstra também uma dedicação a determinado projeto que só está presente quando a motivação é maior do que o ganho individual. É essa motivação que leva a que essas organizações busquem superar algumas deficiências do programa, articulando, por exemplo, apoio para a reforma de telhados ou ampliações de moradias para famílias cuja casa não é adequada para a captação de água da chuva. Infelizmente, ao que tudo indica, à medida que o programa avança, e as cobranças por execução se tornam mais fortes, esse trabalho parece diminuir, em razão do desvio dessa energia para a construção de novas cisternas com maior rapidez e para o atendimento a outras exigências.

Em termos de resultados o programa também impressiona. A Embrapa Semi-Árido realizou um estudo sobre o P1MC, durante o período de junho de 2005 a abril de 2006. Foram entrevistadas 3.517 famílias beneficiárias do programa, em 83 comunidades, de 86 municípios, nos 11 estados do Semi-Árido que integravam o programa. Tal pesquisa apontou um alto grau de satisfação de 97,31% dos beneficiários (BRITO et. al., 2007).

Outro estudo realizado pela mesma instituição, por Lima et al. (2007), entre agosto de 2005 e agosto de 2006 avaliou a efetividade das capacitações quanto ao uso da água e manutenção das cisternas, o processo de seleção das famílias e o impacto social do programa.

Para isso usou amostras de beneficiários do P1MC, de outros programas de construção de cisternas e de não beneficiários, assim constituídas:

- Amostra 1 – Beneficiários do programa: 1923 domicílios;
- Amostra 2 – 1601 domicílios sem cisternas;
- Amostra 3 – 665 domicílios com cisternas que não foram construídas pelo P1MC.

Resumo desse estudo, apresentado em Paes-Sousa e Vaitsman (2007) aponta quanto à capacitação que:

“Todos os indicadores analisados (sobre processos, resultados de capacitação, e tratamentos da água) apontam que os domicílios da amostra 1 (vinculados ao P1MC) estão mais capacitados a manejar a cisterna e a tratar a água, do que os da amostra 3 (com cisternas, mas não do programa)”. (PAES-SOUSA; VAITSMAN, 2007, p. 79)

A avaliação traz ainda a informação de que as comunidades atendidas pelo P1MC possuem maior mobilização em relação ao tema da água e recebem maior apoio de instituições públicas e privadas quanto aos recursos hídricos.

Outro dado expressivo é o de que 95,29% dos entrevistados afirmam que a vida melhorou muito com a cisterna e 94,66% afirmam que a cisterna é muito importante para a vida da família.

Quanto ao tempo gasto para conseguir água, observou-se que antes da cisterna 23% da amostra gastava entre 2 a 4 horas com transporte de água, percentual que caiu para 3 %, após a obtenção da cisterna. Também foi apontada uma redução no gasto familiar com a aquisição de água no período seco do ano, de 74% em média.

Antes da cisterna, a água consumida pela família era considerada péssima para 21% dos entrevistados, e boa para 22%. Após a cisterna o percentual dos que consideram a qualidade da água péssima caiu para 0,69%, enquanto 96% passaram a considerá-la de boa qualidade. E um percentual de 91% dos entrevistados afirmou que houve melhora da saúde da família com a cisterna, sendo que para 50% a saúde melhorou um pouco e para 41% melhorou muito. O percentual de adultos que sempre ficavam doentes caiu de 25% para 2% e de

crianças passou de 30% para 0,8%; o percentual de moradores que sempre tinham diarreia caiu de 22% para 0,58%, e as despesas com saúde diminuíram para 61% das famílias entrevistadas.

O estudo traz ainda a seguinte afirmação:

“Em síntese, a construção da cisterna significou: melhoria geral na qualidade de vida, melhores condições de saúde, menos tempo para a busca de água, redução de gastos com água, maior tempo para brincar para as crianças, e maior tempo para cuidar melhor destas (para os adultos)”. (PAES-SOUSA; VAITSMAN, 2007, p. 80)

Porém, apontou também limitações em relação ao volume de água para o consumo de famílias com mais de 5 pessoas. Segundo o estudo a água das cisternas ainda é insuficiente, mesmo para as necessidades básicas da família (beber, cozinhar, escovar os dentes).

Outras lições podem ser apreendidas do programa. Uma delas está na possibilidade de percepção de uma diferença clara entre a racionalidade estatal e a racionalidade das organizações da sociedade civil, que só pode ser compatibilizada por meio de um esforço adicional da sociedade civil. É o que se observa quando organizações têm que se desdobrar para atender às exigências cada vez mais crescentes vindas do poder estatal. Outro aspecto é que a execução nesses termos leva a um processo mecânico que despreza uma grande riqueza da sociedade civil, o processo comunicativo, de reflexão, organização para a ação. No P1MC essa riqueza é bastante subaproveitada.

O P1MC carrega em si uma dualidade, que é a de ao mesmo tempo executar uma política pública de construção de cisternas e pensar o desenvolvimento no Semi-Árido. Se a primeira ação trouxe destaque ao programa, ela tem limitado a segunda. Fornecer água para beber para todas as famílias do Semi-Árido demanda bastante esforço e as exigências estatais fazem com que muitas vezes o processo de construção política da convivência com o semi-árido seja um pouco esquecido. Por outro lado, se é a construção de cisternas que financia a mobilização para pensar a convivência com o semi-árido, sair da execução é complicado. O desafio aqui talvez seja conseguir ampliar o leque de ações e financiadores de forma que se tenha maior integração entre os objetivos de levar benefícios concretos às famílias e pensar processos de desenvolvimento de longo prazo. Fornecer água pelas cisternas poderia até mesmo ser uma função do poder público, desde que a ASA conseguisse outros mecanismos para penetrar nas comunidades e fomentar as discussões sobre o desenvolvimento no Semi-Árido proporcionadas pelo P1MC. Mas, sabe-se que o Estado só se interessa nas cisternas hoje em razão do impacto atingido pelo programa, inclusive em termos de seu prestígio para as organizações que o desenvolvem.

Ora, se por um lado o que se buscava com os Centros de Assessoria era a demonstração visando à atenção governamental e a consecução de apoio para políticas públicas adequadas, parece que da teoria à prática as coisas vão se apresentando mais complicadas. A impressão é a de que nesse processo era difícil imaginar a forma como isso se daria quando viesse a acontecer. Mas o fato é que em diversas dessas políticas que hoje vêm sendo estimuladas pelo Estado a partir do trabalho desenvolvido pela sociedade civil, as organizações ainda carregam um grande traço de insatisfação. Assim, apesar de conseguir alavancar discussões sobre uma assistência técnica com pressupostos comunicativos, as experiências existentes nas empresas públicas parecem ainda ser insuficientes para as organizações, que para obter um resultado da forma como desejam têm, em diversos casos, prestado elas mesmas serviços de assistência técnica e extensão rural. Quanto a temas como a agroecologia, isso parece acontecer da mesma forma. As experiências governamentais dificilmente são consideradas à altura das que são desenvolvidas pelas organizações da

sociedade civil. Ao que tudo indica, além dos procedimentos técnicos, estão em jogo fontes de poder.

E com o P1MC não é diferente. Assim fica a impressão de que para fazer da forma que a sociedade civil preconiza, ela mesma precisa fazer. Não só articular, experimentar e realizar atividades de formação, ações que permitem seu enraizamento e, por isso, sua eficiência em propor. Fazer em grande escala. Cria-se uma dualidade onde a sociedade civil quer o envolvimento governamental, mas quer fazer por si mesma. O processo de canalização de demandas do mundo da vida para o mundo político empreendido pelas organizações não ocorre com a força política suficiente para que ocorram mudanças significativas nas instituições a ponto de que se modifiquem relações dentro do Estado para realizar suas reivindicações. Se fortalece assim a concepção de que a sociedade faz melhor.

E conciliar execução em grande escala, usando recursos governamentais, com o processo de publicização de diversas questões, de controle social, de organização política não é um processo fácil. Isso porque é criada uma dependência dos recursos públicos que leva, muitas vezes, a que as organizações tenham que abrir mão de muitas de suas convicções para não deixar de executar o programa.

Um exemplo está numa situação observada numa reunião executiva do programa em Minas Gerais. Frente às reclamações dos presentes e à demonstração de insatisfação com as ações e posturas governamentais em relação ao programa, um dos membros da Coordenação Executiva da ASA, pertencente ao estado de Pernambuco, iniciou sua fala de forma veemente afirmando que as coisas poderiam ficar piores. O que se depreendia dessa fala era que deviam aceitar de bom grado as condições do governo, ou correriam o risco de ficar sem nada.

Muitas das organizações que compõem a ASA trabalham com recursos de organizações não governamentais nacionais e internacionais. Na década de 90, a partir da mudança de foco de diversas organizações financiadoras internacionais, que passaram a atuar em outros países devido, entre outros motivos, à re-classificação do Brasil como país (quase) desenvolvido, esses recursos têm ficado cada vez mais restritos. Assim, a dificuldade de conseguir novos financiadores existe. Mas, o fato de que as organizações que compõem o P1MC são em sua grande maioria identificadas com o partido que hoje comanda o executivo federal, parece também influenciar sobremaneira nessa postura.

O P1MC apresenta assim diversas contribuições para as organizações que o executam e para pensar as políticas públicas com participação social no Brasil.

A construção de espaços públicos têm destaque entre eles, ao permitir a interação de organizações e agricultores familiares para pensar o desenvolvimento no Semi-Árido. No caso de Minas Gerais, esses espaços, como o Fórum da ASA Minas e o EnconASA em âmbito nacional, representam iniciativas pioneiras, que proporcionaram a reflexão entre as regiões do semi-árido mineiro (Norte e Jequitinhonha), cuja aproximação anterior ao programa era mínima.

Ganhos de prestígio pelas organizações também podem ser destacados, num processo onde as organizações locais passam a ser mais reconhecidas e valorizadas pelas famílias e financiadores. No entanto, no que tange aos ganhos políticos frente aos poderes públicos locais, nem sempre isso acontece. Mas, ganhos políticos estão presentes, inclusive com a eleição de lideranças para cargos do executivo e legislativo municipal.

Aqui seria necessária, entretanto, uma reflexão maior, visando a analisar a tênue linha existente entre os efeitos proporcionados pelo programa no fortalecimento de lideranças e uma possível má utilização do prestígio por ele proporcionado.

Quanto às Unidades Gestoras Microrregionais observa-se também um maior destaque e conhecimento em nível nacional, com a contribuição para a consecução de novos projetos, decorrente da experiência com a gestão do P1MC.

Já, para a ASA, além da inserção em diversos outros espaços como conselhos nacionais, que é positiva e permite a participação em instâncias de decisão de grande importância, cabe refletir sobre possíveis efeitos do programa para sua atuação. Existem indícios de que construir cisternas tem limitado a diversificação de suas ações na convivência com o Semi-Árido.

De toda forma, o P1MC tem permitido negociar outras políticas públicas, como o P1+2, mesmo que esse processo ocorra com dificuldades. O programa desperta ainda a discussão sobre os riscos da opção pela execução direta de políticas públicas pelas organizações da sociedade civil, que pode sobrecarregá-las e limitar inclusive sua atuação política. Outro ponto importante a refletir é sobre o perigo da dependência por recursos governamentais para fomentar ações e reuniões.

Para além desses aspectos, o programa traz indicações interessantes para as políticas públicas executadas pela sociedade civil. O controle social, a transparência dos recursos, a atenção voltada à capacitação dos envolvidos e a eficiência de execução são alguns deles.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As expectativas quanto à atuação da sociedade civil nas políticas públicas no Brasil parecem ser bastante divergentes. Por um lado, ela é vista como fonte de contribuição nos espaços públicos construídos, fomentando uma maior participação da sociedade em fóruns, conselhos e outras instâncias de definição sobre as políticas públicas. Por outro lado, a sociedade civil tem sido associada a interesses às vezes não muito nobres e, recentemente, tem sido construído um imaginário no qual suas organizações são apontadas como arranjos institucionais utilizados para captar recursos públicos para usos privados.

Vigora ainda a visão dualista onde, para uns, as organizações da sociedade civil contribuem para a execução de políticas públicas de forma diferenciada, fomentando debates e, agregando qualidade, por meio da representação de interesses de setores excluídos. Valoriza-se assim seu papel de canalização de demandas do mundo da vida para a esfera pública e para o mundo político. Por outro lado, para outros, tem sido apontado que estas organizações acabam por desempenhar um papel que é do Estado, que em sua atuação neoliberal desonera-se e passa a distribuir recursos de acordo com a capacidade de organização daqueles que compõem a sociedade civil.

Percebe-se que essas questões não são simples, e que os pólos opostos possuem a função didática de demonstrar que existem possibilidades diferenciadas. Assim, a participação da sociedade civil nas políticas públicas, no caso do P1MC, demonstra um processo de onde é possível tirar diversos aprendizados.

Mas, analisar um projeto de grande alcance, que se traduz numa política pública, não é uma tarefa muito fácil. A diversidade de atores e de realidades presentes num programa como o P1MC, que abrange 11 estados e mais de 700 organizações, com certeza coloca uma grande complexidade a essa tarefa. Enfoques e pressupostos teóricos diferentes, provavelmente enfatizariam aspectos e chegariam a conclusões diferenciadas das obtidas nessa tese. Olhares para outros estados, também poderiam colocar em foco outras questões, diversas das que puderam ser levantadas numa pesquisa realizada no estado de Minas Gerais.

Essa tarefa torna-se ainda mais difícil, quando se leva em conta a expressão da política pública analisada. Independente dos debates acadêmicos, as organizações que conformam a Articulação no Semi-Árido Brasileiro desenvolveram uma iniciativa legítima e diferenciada de ação visando à modificação da realidade no Semi-Árido.

Para efeitos de construção das considerações finais desse trabalho cabe, então, enfatizar a opção do pesquisador em estruturar a pesquisa com base em 3 eixos diferenciados. O primeiro, tratou de identificar o processo pelo qual as organizações da sociedade civil conseguiram acessar a agenda pública e adquirir legitimidade para que o P1MC viesse a se transformar em uma política pública com apoio estatal. Essa questão partia da constatação de que, em sociedades democráticas, são diversas as demandas, e poucas as que conseguem se transformar em problemas de forma a integrar a agenda pública e receber atenção governamental. As vias utilizadas para isso nem sempre são claras.

O segundo eixo, buscava refletir sobre a forma com que se dava a interação entre organizações da sociedade civil e atores estatais, uma vez institucionalizada a política pública. Aqui, o interesse estava em observar em uma política pública concreta as diferenças de racionalidade e políticas entre atores estatais e sociais, e suas implicações para as organizações que executam o P1MC, além das implicações dessas interações para o próprio programa.

O terceiro eixo visou a analisar os ganhos obtidos pela inserção e execução de políticas públicas pelas organizações da sociedade civil. Nesse caso, a constatação era de que, por mais que possam existir problemas na interação entre Estado e sociedade civil para a

execução de políticas, as organizações envolvidas acabam por auferir ganhos nesse processo. Mas, tendo em vista que essa não é uma prática comum, também buscava-se perceber ensinamentos do P1MC para pensar outras políticas públicas com participação da sociedade civil.

Esses três eixos foram analisados com base na ASA como um todo, mas recorrendo ao estado de Minas em particular, quando se tratou de perceber as questões mais ligadas ao dia a dia da execução da política pública, que se dá nos estados e municípios. Dessa forma, cabe reconhecer que em diversos aspectos essa pesquisa está limitada a uma pequena parte do P1MC e da ASA, cuja dinâmica ocorre nos sertões de Minas Gerais.

A pesquisa quanto ao processo utilizado pela ASA para institucionalização do P1MC permitiu observar um movimento onde dois aspectos principais podem ser destacados. Um primeiro é que o P1MC enquanto um projeto de construção de cisternas não acessa a agenda pública apenas pelo fato de representar uma boa tecnologia em si, para o fornecimento de água para beber.

As cisternas surgem num contexto muito mais amplo, como uma das alternativas entre tantas outras com potencial para atuar frente aos problemas das secas. E seu destaque faz parte de um processo onde diversas organizações da sociedade civil resolvem se unir para propor o rompimento com um projeto de combate à seca, concentrador de terra, água e poder político, para propor a passagem a uma outra forma de desenvolvimento para o semi-árido, baseada na convivência, com foco nas populações que convivem com a seca e em seus conhecimentos, e visando a um desenvolvimento mais justo e sustentável.

Pela legitimidade e enraizamento dessas organizações, muitas delas com anos de trabalho junto às famílias agricultoras do semi-árido, elas conseguem realizar um processo de publicização da questão da convivência com o semi-árido, fazendo com que as demandas emanadas do mundo da vida, acessassem a esfera pública, sendo debatidas e vindo a acessar a esfera política. Desse processo de publicização, surge o interesse de agentes estatais e as cisternas, enquanto tecnologias universais, simples e baratas ganham destaque.

O segundo aspecto a destacar é que esse processo de acesso à agenda pública e institucionalização não ocorre de uma hora para outra. Ele vai se consolidando no contato com diversos atores técnicos e políticos, alguns deles com grande poder de inserção de temas na agenda governamental, como um ministro e o vice-presidente. As negociações também não ocorrem com um único governo. Além de interagir com atores de orientações políticas diversas, o P1MC é negociado em dois governos distintos, iniciando num governo de direita e tendo sua consolidação no início do governo Lula.

E é nesse processo de construção e consolidação do P1MC que se dá também o processo de construção e consolidação da ASA, que se aproveita dos espaços de discussão do programa para se tornar uma articulação que reúne diversas organizações da sociedade civil de todos os estados do Semi-Árido brasileiro. Nesse processo, pelo que pôde ser observado em Minas Gerais, diversas organizações abriram mão de algumas de suas convicções e propostas de ação, em nome de um projeto único onde mais do que construir cisternas buscava-se a participação da sociedade civil na construção de um projeto de convivência com o semi-árido.

Na opinião de alguns entrevistados nessa pesquisa, trata-se de uma iniciativa bastante singular. Singular no sentido de que as condições apresentadas pelo programa não são comuns de se encontrar em outras iniciativas: a congregação de esforços de um grande número de organizações conhecidas e respeitadas e a escolha de uma tecnologia barata e facilmente replicável.

Mas, até mesmo esse fato permite reflexões no sentido de mostrar que a proposição de políticas públicas pela sociedade civil é uma tarefa que exige um grande esforço de

articulação e construção conjunta, e uma grande legitimidade, para conseguir acessar a agenda pública.

Uma vez que o tema da convivência com o semi-árido acessa a esfera pública e adquire essa legitimidade, ainda são necessárias diversas outras articulações. E o que pode ser depreendido da pesquisa sobre o P1MC é que o caminho para essa institucionalização não é claro. Ou seja, não existe um único nem um melhor caminho a ser percorrido por organizações da sociedade civil que queiram transformar demandas em políticas públicas. Não é nem pelas eleições, nem pelos contatos com os partidos, nem com parlamentares, nem com técnicos, nem com membros do executivo que se dá esse caminho. Na verdade, ele poderia ser construído no contato com qualquer um ou vários desses atores e vias. Seu início, com certeza, se dá nos espaços públicos, no processo de discussão e legitimação de demandas. Mas, a partir daí, o caminho é incerto e construído na particularidade, o que demonstra uma deficiência do sistema democrático nacional. No caso do P1MC, o programa se inicia com pequenos projetos, com o apoio do Ministério do Meio Ambiente, da Agência Nacional de Águas, até chegar ao MESA e até ser criada uma ação, no âmbito de um programa específico, inserido na Lei Orçamentária Anual. Outros projetos podem percorrer caminhos distintos.

O processo de construção e institucionalização do P1MC permite ainda destacar que essa institucionalização se dá num contexto no qual o Brasil passava por um processo de Reforma do Estado, sendo interessante ao Estado compartilhar ações não consideradas estratégicas com as organizações da sociedade civil. Portanto, o P1MC nasce num processo de confluência entre os projetos neoliberais de redução do Estado e os projetos de maior inserção das organizações da sociedade civil nas políticas públicas. E isso traz implicações ao programa.

A primeira delas é que esse processo ainda é muito novo, de forma que ainda estão sendo construídos novos padrões de interação entre sociedade civil e Estado. E os parâmetros para essa atuação conjunta nas políticas públicas estão em discussão. Até mesmo o sentido dessa parceria é questionado, com a alegação de que executar políticas como o P1MC é fazer uma ação que é de responsabilidade do Estado. A pesquisa junto aos atores da ASA permitiu entretanto, relativizar essa visão. Tendo em vista as limitações dos sistemas democráticos em atender às necessidades de todos os segmentos, a ação de canalizar demandas e proporcionar a inserção de temas à agenda pública caracteriza-se como uma ação típica da sociedade civil. Executar a política faz parte do processo de legitimação de uma ação de convivência com o semi-árido que, além da construção de cisternas, busca estimular espaços de discussão e capacitação. Isso tem, porém, outros desdobramentos, que serão tratados adiante.

Por outro lado, o próprio conceito de política pública privilegia o papel do Estado de ação e coerção. Esse papel confere aos políticos e burocracias uma grande fonte de poder. Compartilhá-la com a sociedade e com as organizações da sociedade civil é assim bastante difícil. Dessa forma, a atuação da sociedade civil, observada no caso do P1MC, é a todo tempo vigiada. Isso pode ser observado no fato de que à medida que o programa cresce em importância, crescem as exigências legais para sua execução, e crescem também as tentativas de colocar critérios para a escolha de municípios e famílias a serem atendidas.

Quanto à maneira como ocorre essa interação entre organizações da sociedade civil e Estado na execução de políticas públicas, pôde ser verificado no decorrer da pesquisa a existência de diferenças de racionalidades e diferenças políticas entre atores ligados ao P1MC e ao Estado, em sua instância federal. Pelo que foi exposto pelos entrevistados, existe uma disposição de negociação e um respeito pela autonomia da articulação. Entretanto, ao que tudo indica, existe muito a ser aperfeiçoado, tanto em termos técnicos como políticos. Seja por parte de representantes do MDS ou dos órgãos de controle, em diversos casos percebe-se a imposição de regras e procedimentos que, por um lado, contribuem para prejudicar os processos desenvolvidos pelas organizações da ASA e, por outro, refletem-se em efeitos

imperceptíveis para a melhoria das políticas públicas. Aqui, podem ser citadas as cobranças de prazo, as restrições ao trabalho com os fundos solidários, a glosa de recursos para cartilhas de gênero, e até a implicância com a execução maior do que a prevista no programa.

Esses procedimentos colocam as organizações da sociedade civil na posição de executores de cisternas, e desperdiçam seu potencial de articulação social, estímulo à organização e capacitação. Frente às cobranças e visando a manter os avanços conseguidos, a ASA acaba por abrir mão de determinados procedimentos e atuar ainda como intermediária entre as exigências estatais e suas bases. Acaba também por estimular alguns processos que contribuem para uma maior eficiência da execução do programa, mas desperdiçam a oportunidade de fortalecimento das organizações da sociedade civil. É o caso da adoção de critérios de eficiência para a distribuição do número de cisternas. Se esse é um procedimento totalmente justificado, existe um risco de que em nome da agilidade de execução se deixe de estimular e capacitar as organizações com menor capacidade, procedimento importante para construção de um desenvolvimento diferenciado para o Semi-Árido.

E esse processo novo de relacionamento entre sociedade civil e Estado se reflete também na existência de legislações inadequadas para regular as relações entre ambos nas políticas públicas. Observa-se a adoção de dois princípios contraditórios. O primeiro é o de que se as organizações da sociedade civil utilizam recursos públicos, devem tomar os mesmos procedimentos dos órgãos públicos em seu uso. O segundo, é que por não serem realmente órgãos públicos, estão sujeitas a uma maior fiscalização e a procedimentos mais rígidos de controle. Um exemplo está no estado de Minas Gerais, onde os recursos recebidos para a construção de cisternas pelo Instituto estadual (IDENE), em 2005, não foram totalmente utilizados, mas por outra mão, não foram recolhidos, nem o estado penalizado. Já em relação à ASA, os procedimentos burocráticos vão se apertando cada vez mais, levando a cada vez mais desconforto e dificuldade de execução. Isso apesar de toda a transparência cultivada pela articulação, que possui processos que permitem o acompanhamento da execução física e financeira em tempo real, por meio eletrônico.

A disputa pela legitimidade do acesso aos recursos públicos por parte de organizações da sociedade civil, simbolizada pela CPI das ONGs, acirra esse cenário, com uma maior atenção dos órgãos de controle às iniciativas de execução de políticas públicas pela sociedade civil. Isso ocorre de forma especial no caso do P1MC, cujos repasses para sua execução figuram entre os maiores repasses do governo federal para organizações não governamentais.

Observa-se ainda procedimentos insuficientes para dar eficiência e continuidade às ações executadas pela sociedade civil. Um exemplo está no longo período em que o programa ficou paralisado, enquanto eram analisadas suas prestações de conta e assinado um novo Termo de Parceria.

Assim, o relacionamento entre sociedade civil e Estado no caso do P1MC demonstra a necessidade de um grande avanço. Pelo lado da ASA, observa-se que a articulação tem investido em capacitação para aprender a lidar cada vez melhor com os procedimentos de uso dos recursos públicos e prestação de contas. Auditorias internas e orientações frequentes são um exemplo disso. O trabalho com fornecedores locais para regularização de documentações exigidas vai em outra linha.

Já, por parte do governo federal, essa ação não é tão clara. No dia a dia, pelas situações que precisam enfrentar, acabam por criar caminhos com base na interpretação das leis existentes. Mas a discussão de um marco legal que busque esclarecer pontos ainda indefinidos dos para a execução de políticas públicas pela sociedade civil ainda não está presente na Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), na qual as ações de construção de cisternas estão inseridas. Isso, mesmo tendo em vista que, como citado anteriormente, o P1MC é um dos programas que mais recebem recursos do governo federal.

Enquanto esse cenário técnico e político não se consolida, as organizações da sociedade civil que se inserem na ASA seguem tendo que ser mais eficientes e mais transparentes, para continuarem tendo o “direito” de receber recursos públicos para a execução do programa.

Quanto às interações com estados e municípios, observa-se no caso de Minas Gerais um processo onde membros do poder público demonstram seu incômodo com os efeitos proporcionados pelo programa em termos de prestígio para as organizações envolvidas.

Na interação com atores ligados ao estado, a existência de divergências políticas comprometeu o estabelecimento de uma parceria entre a ASA Minas e o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE) para a construção de cisternas. Dessa forma, em Minas passaram a existir dois projetos de construção de cisternas, ambos financiados pelo MDS, com a ocorrência de sobreposições e transtornos. Por outro lado, a articulação tem conseguido legitimidade e chegou a aprovar um projeto no âmbito estadual para a construção de cisternas.

No relacionamento com os atores do poder público municipal, o que se observou foi a existência de um papel bem definido para a participação desses atores. Esse papel, secundário, se dá pelas dificuldades de relacionamento com os agentes municipais, com o risco constante de tentativas de apropriação dos resultados do programa; pela limitação dos poderes públicos no cumprimento dos acordos estabelecidos; e também pelo interesse das organizações ligadas a ASA em manter seu papel de destaque no programa, se fortalecendo politicamente. Como resultado, observa-se que em alguns casos o programa acirra as diferenças políticas com os atores municipais, que chegam a tentar deslegitimá-lo. Por outro lado, experiências de aproximação e reconhecimento decorrentes da execução do P1MC também foram relatadas. Entretanto, nesse ponto a interação entre sociedade civil e Estado ainda demonstra um longo caminho a ser perseguido.

Porém, além dos problemas levantados, a execução de políticas públicas pela sociedade civil no caso do P1MC traz também aspectos positivos, e benefícios às organizações envolvidas. Até pela escassez de iniciativas esses efeitos nem sempre são tratados. Geralmente são enfatizados apenas os ganhos coletivos envolvidos.

A pesquisa revelou que o principal deles está nos espaços públicos estimulados, que permitiram uma interação entre organizações da sociedade civil do Semi-Árido tanto no âmbito estadual, como nacional. Contribui assim para o estímulo de debates, trocas de experiências e construção de projetos comuns entre as organizações e agricultores e agricultoras familiares do Semi-Árido nacional. É de se ressaltar que antes do P1MC as organizações da sociedade civil pertencentes às duas microrregiões do Semi-Árido mineiro (Norte e Jequitinhonha) possuíam pouco contato e nenhuma tradição de trabalhos conjuntos.

Um aspecto relevante é o de que o P1MC foi o combustível para a própria estruturação e consolidação da ASA, e contribui ainda para o fortalecimento das Unidades Executoras Locais nos municípios, das Unidades Gestoras Microrregionais, e da própria ASA, que passa a atuar em diversos espaços de definição de políticas públicas.

Em relação às UELs e UGMs pode ser destacado um maior conhecimento e prestígio por parte dessas organizações nos municípios e no caso das UGMs até em âmbito nacional. As ações do programa contribuem também para uma maior inserção nas comunidades e para a possibilidade e novos trabalhos e aprovação de projetos.

Outro aspecto importante está nos ganhos políticos proporcionados. Membros das organizações locais responsáveis pela execução do P1MC têm sido eleitos para cargos do executivo e legislativo municipal, o que denota um efeito positivo do programa no destaque de lideranças. Acredita-se que uma vez nesses cargos tais lideranças tenham sua ação também voltada para as comunidades rurais e para ações de convivência com o semi-árido. Entretanto, denota a possibilidade de uso clientelista do programa. Pelas evidências da pesquisa e pelos

mecanismos de controle existentes esse não parece ser o caso. Mas esse é um aspecto que merece maior aprofundamento.

Já, para a ASA, os efeitos parecem ser contraditórios. Ao mesmo tempo que o P1MC dá um grande destaque à articulação, que passa a se inserir em espaços maiores de decisão, como conselhos nacionais de políticas públicas, e ao mesmo tempo que o programa dá a legitimidade para a proposição de novas políticas, como o P1+2, ele parece também inserir algumas questões.

Uma delas está na dificuldade enfrentada pela ASA para consolidar outros projetos além do P1MC. Desde 2007 a articulação tem buscado alavancar o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2). Mas ao que tudo indica, o envolvimento num projeto do tamanho do P1MC e a dificuldade de consecução de financiamento têm feito com que o programa da segunda água avance lentamente. Nesse caso, o financiamento estatal continua sendo o principal apoio para esses programas.

E esses recursos também podem levar a uma acomodação pela articulação, quando observa-se que determinados processos e espaços de organização contam com os recursos governamentais para sua realização e, em sua falta, deixam de ser organizados, como as reuniões de Fóruns Microrregionais, Estaduais e o Encontro Nacional da ASA.

Outro ponto importante, é que ao vincular políticas como o P1+2 ao P1MC, a ASA restringe sua base de atuação, deixando de propor ações com famílias que possuem águas de outras origens que não as cisternas, que também possuem demandas e experiências importantes para a construção da convivência como semi-árido.

Assim, o P1MC traz alguns pontos interessantes para pensar as políticas públicas com participação da sociedade civil.

Em termos de gestão, o programa demonstra avanços, com procedimentos diferenciados de escolha das comunidades e famílias a atender, participação dos beneficiários na execução, processos de esclarecimento quanto aos recursos utilizados, capacitação do público envolvido, entre outros. Infelizmente, alguns desses ganhos correm o risco de se perderem, frente às investidas de atores ligados ao governo federal por uma maior regulação.

Uma grande lição está no envolvimento e dedicação que os técnicos e gerentes envolvidos em sua execução empreendem para o sucesso do programa, demonstrando entusiasmo nos resultados conseguidos e na possibilidade de construção de um modo diferente de lidar com o Semi-Árido, a partir da mobilização iniciada com a construção de cisternas.

Por fim, uma contribuição significativa do programa está nos elementos que ele fornece para refletir sobre a execução de políticas públicas em grande escala pela sociedade civil.

Tradicionalmente, o papel da sociedade civil tem sido o de propor alternativas e buscar políticas públicas. Realizando demonstrações, colocando a questão da convivência com o Semi-Árido e das cisternas em destaque, despertando o interesse de políticos com poder de influência na agenda estatal, mobilizando apoios técnicos e políticos dentro do Estado, o P1MC conseguiu constituir-se como uma política pública. Mas, o Estado nem sempre está preparado para executar políticas da maneira preconizada. Dessa forma, por meio de experiências como o P1MC as organizações da sociedade civil tem tentado contribuir não só para as transformações nas políticas públicas, mas também para transformações no próprio Estado.

Existe assim uma disputa de poder e, enquanto não se tem as condições necessárias, as organizações ligadas à ASA optam por executar elas mesmas o P1MC em busca de uma política de convivência como semi-árido. A restrição ocorre pelo esforço que o programa demanda e pela ligação direta com as instâncias estatais, sendo que a dependência dos recursos governamentais pode ainda limitar a ação política da articulação.

O saldo dessas experiências só pode ser feito pelos atores diretamente envolvidos em sua execução e pelo público envolvido, talvez numa dimensão muito íntima. Entretanto, acredita-se que no complexo cenário em que o programa se insere, representa um exemplo positivo de política pública.

BIBLIOGRAFIA

- AB'SABER, Aziz. **Os domínios da natureza no Brasil**: potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- ABONG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGs. **Um Novo Marco Legal para as ONGs no Brasil**: fortalecendo a cidadania e a participação democrática. São Paulo: ABONG, 2007.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro. Brasília, 2001. **Portal do NEAD**. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=artigo&id=11&titulo=Artigo+do+M%EAs>>. Acesso em: 30 jun. 2009.
- ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia aplicada**, São Paulo, v.4, n.2, p.1-10, abr./jun. 2000.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- ABRAMOVAY, Ricardo.; VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Brasília: Convênio FIPE/IPEA, 1999. (Texto para discussão, 641.07/97)
- ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **Anais do Segundo Seminário Nacional Papel e Inserção do Terceiro Setor no Processo de Construção e Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação**. São Paulo: ABC, 2003.
- ALVES, M. A. et al. **Vicente fala**: uma mão na terra outra no coração. Rio de Janeiro: Instituto Apoio Jurídico, v. 9, 1993. (Coleção Socializando Conhecimentos, 9).
- AMÂNCIO, Júlia Moretto. **Para além do neoliberalismo**: os dilemas, ambigüidades e desafios da gestão de políticas sociais através de parcerias entre sociedade civil e Estado. 2007. 228 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Universidade de Campinas, Campinas, 2007.
- ANDRADE, Manoel. C. de. **Espaço, polarização e desenvolvimento**. São Paulo: Atlas, 1987.
- ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 27, p. 18-27, fev. 1995.
- ASA - ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO. **Declaração do Semi-árido**. ASA: 1999. Disponível em <www.asabrasil.org.br> Acesso em: 07 jun. 2007.
- ASA - ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO. **Documento base para discussão do P1MC**. s.d. (mimeo).
- ASA - ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO. **Programa de formação e mobilização para a convivência com o Semi-Árido: um milhão de cisternas rurais (P1MC)**. s.d (mimeo)
- ASA - ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO. Programa Um Milhão de Cisternas para as Famílias no Semi-Árido. **P1MC – PROJETO DE TRANSIÇÃO**. Recife, jun. 2001. (mimeo)
- ASA MINAS – ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO EM MINAS GERAIS. **Primeiro Encontro do Semi-árido Mineiro**. Salinas, 2001.(mimeo)
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Notas taquigráficas da audiência pública sobre o Programa Cisternas**. Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 2007.

ASSIS, Thiago Rodrigo de Paula. **Agricultura Familiar e Gestão Social: ONGs, poder público e participação na construção do desenvolvimento rural**. 2005. 145p.. Dissertação (mestrado em Administração em Administração). Departamento de Administração, UFLA – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2005.

AURÉLIO, Dicionário eletrônico. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/>> . Acesso em: 21 de julho de 2008.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004, p. 703-728.

BARRETO, Maria Inês. “As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunil (orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999. p. 107-150.

BEZERRA, Marcos. Participação popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de orçamento participativo. In: TEIXEIRA, Carla; CHAVES, Christine (orgs.) **Espaços e tempos da política**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/NUAP, 2004.

BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/Editora Revista dos Tribunais/IUPERJ, 1987.

BOURDIEU, Pierre. A economia dos bens simbólicos. In: _____. **Razões Práticas**. Sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996, p. 157-194.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. (Memória e Sociedade)

BOURDIEU, Pierre. O sentimento de honra na sociedade Cabília. In: PERISTIANY, J. G. **Honra e vergonha – valores das sociedades mediterrânicas**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1965, p. 159-189.

BRITO, L. T. de L.; SILVA A. de S.; D’ÁVILA, O. A. Avaliação Técnica do Programa de Cisternas no Semi-Árido Brasileiro. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. (Org.) **Avaliação de Políticas e Programas do MDS: resultados**. Brasília: MDS/SAGI, 2007. p. 199-234.

CANÊDO, Letícia. As metáforas da família na transmissão do poder político. Questões de método. **Caderno Cedes**, Campinas, n. 42, p. 29-52, out. 1997.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. 29º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2005. CD.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, jan. 1997.

CAZELLA, A.A.; MATTEI, L.; DELGADO, N.G. A gestão do Pronaf Infra-Estrutura e Serviços pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural: Evidências sobre o Estado de Santa Catarina. 43º Congresso da Sober. Recife, 2002. CD.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

COSTA, Sérgio. **As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, fev. 1997.

DAGNINO, Evelina. Construção Democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DAGNINO, Evelina. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, S. et al. (orgs.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos: Novas Leituras**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limite e Possibilidades. In: _____. (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da UNB, 2001.

DINIZ, Paulo César Oliveira. **Da experimentação Social ao “Experimentalismo Institucional”**. Trajetória de relações entre Estado e Sociedade Civil: experiências no Semi-Árido. 2007. 230p. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande, 2007.

DUQUE, Ghislaine. **Da abertura democrática à democratização efetiva: a experiência da articulação do Semi-Árido na Paraíba**.(s.d.). Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/ghislaine.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2007.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders**. Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2000.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n.28/29. p. 107-156, 1993.

FAO/MESA – FUNDAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO/MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DA SEGURANÇA ALIMENTAR. **Relatório do Diagnóstico sobre Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento no Território do Consad Médio Jequitinhonha**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2005.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Vol. 2. São Paulo: Globo/Publifolha, 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n.51, p. 21-29, fev. 2003.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FREYRE, Gilberto. **Nordeste: aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

GALIZONI, F. M.; RIBEIRO, E. M. Notas sobre água e chuva: o Programa Um Milhão de Cisternas no Semi-Árido mineiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2004.

GALIZONI, Flávia Maria. **Águas da Vida: população rural, cultura e água em Minas Gerais**. 2005. 198 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Unicamp - Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005.

GALIZONI, Flávia Maria. et. al. **Relatório do projeto CT HIDRO**. Lavras: UFLA, 2005. (mimeo)

GOHN, Maria da Glória. **O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ. 1997.

HIRSCHMAN, Albert O. **Projetos de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1969.

IBAM - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **Guia do CONSAD, Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. Nova York: Harper Collins, 1984.

LAFER, Beth. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAMOUNIER, Bolívar. (coord.) **Determinantes políticos da política agrícola**: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. Estudos de Política Agrícola, Brasília, IPEA, n. 9, jan. 1994.

LEITE, Sérgio (coord.). **Políticas Públicas, Atores e Desenvolvimento Local/Territorial**: análise sobre três casos do meio rural brasileiro. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ/REDES, 2005. (Relatório final referente ao projeto FAO/ONU – LSD Sub program 3.2)

LEWIN, Linda. **Política e parentela na Paraíba**. São Paulo: Record, 1987.

LIMA, S.M.V.; SILVA A. de S.; BRITO, L. T. de L.; FREITAS, M. P. C. de; ANZOLINI, C. de C. Avaliação de Impacto Social do Programa de Cisternas. In: VAITSMAN, J.; PAES-SOUZA, R. (Org.) **Avaliação de Políticas e Programas do MDS**: resultados. Brasília: MDS/ SAGI, 2007. p. 237-303.

LOPES, Eliano Sérgio Azevedo; LIMA, Silvana Lúcia Santos. **Análise do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC, no município de Tobias Barreto, Estado de Sergipe**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2005.

LOPES, Fabiana. **Do combate à seca à convivência como semi-árido**. Portal Diaconia. 2007. Disponível em: <http://www.diaconia.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=532&Itemid=193>. Acesso em: 25 jan 2009.

LUZ, Cláudia; DAYRELL, Carlos. **Cerrado e Desenvolvimento**: tradição e atualidade. Montes Claros: CAA, 2000.

MALVEZZI, Roberto. **Semi-Árido - uma visão holística**. Brasília: Confea, 2007.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**. Ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MAUSS, Marcel. **Sociologia e antropologia**. São Paulo: Cosac & Nayfy, 2003.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo. Trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização sindical. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação Seade, v.11, n.2, p. 65-72, abr.-jun. ,1997.

MIGLIOLI, J. **Introdução ao planejamento econômico**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 2003. 125 p. (Coleção Que sais-je ?)

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

ORTEGA, Antônio César.; CARDOSO, Alessandra. Potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local: o Pronaf Infra-estrutura. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 6., 2001, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2001. v. 1. p. 1-20.

ORTEGA, Antônio César; SÓ, L. da S. Gasto público, descentralização e política de desenvolvimento rural: experiências municipais no Brasil. In: CONGRESSO DA SOBER, 44., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SOBER, 2006. 1 CD-ROM.

PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. (Org.) **Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS**. Brasília: MDS/ SAGI, 2007. p. 199-234.

PALMEIRA, Moacir. Eleição Municipal, política e cidadania. **Tempo e Presença**, local, n. 311, p. 7-15, mai/jun. 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; GRAU, Nuria Cunil. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: _____ (orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p.15-48.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

RIBEIRO, E. M.; GALIZONI, F. M.; ASSIS, T. R. P. Migrações, retornos e movimentos sociais no nordeste mineiro (1960-2000). In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 8., 2003, São Paulo. Anais... São Paulo: ABET, 2003. 1 CD-ROM

RIBEIRO, Eduardo Magalhães. **Lavouras, sistemas de produção e ambientes**: uma teoria da roça de coivara. Lavras: UFLA, 1999.

RIBEIRO, Eduardo Magalhães. **Lembranças da terra**: histórias do Mucuri e Jequitinhonha. Contagem: CEDEFES, 1996.

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Política nas Políticas**: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira. 2007. 348f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

ROMANO, Jorge Osvaldo.; DELGADO, Nelson Giordano. Os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural como Processos Sociais. In: MOREIRA, R. J.; COSTA, L. F. de C. (orgs.) **Mundo Rural e Cultura**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002, p. 285-302.

RUA, Maria das Graças. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Tópicos Selecionados**, Brasília: Paralelo 15, 1998..

SABOURIN, Eric, et. al. O reconhecimento público dos atores coletivos da agricultura familiar do nordeste. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 293-306, maio/ago. 2005

SABOURIN, Eric. Organizações e dispositivos coletivos dos agricultores familiares no Nordeste do Brasil. Seminário Associativismo, cooperativismo, economia solidária no meio rural. Disponível em: http://aprender.unb.br/file.php/353/Seminario_Sabourin_OP_NE_V2.doc. Acesso em: 30 jul. 2008.

SAF - SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR. **CMDR – Conselhos municipais de desenvolvimento rural**. Brasília: SAF, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: _____ (org.) **Democratizar a Democracia**: Os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SARMIENTO, Julio, et. al. Ciudadanía, sociedad civil y participación en políticas públicas. La experiencia de los Foros Vecinales de Seguridad en el municipio de La Plata. **Revista Katálises**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 187-196, jul./dez. 2007.

SCHROEDER, Mônica. As demandas financeiras dos agricultores do sertão do Pajeú. In: ABRAMOVAY, Ricardo. **Laços financeiros contra a pobreza**. São Paulo: Relume Dumará, 2005.

SERVA, Maurício. O estado e as ONGs: uma parceria complexa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 31, p. 41-54, nov./dez. 1997.

SILVA, Eduardo Rodrigues da. O Bandeirante Matias Cardoso e Ocupação do Norte de Minas. Disponível em: <http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=956>. Acesso em 21 jul. 2009.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-Árido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006. 298p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SOUZA, Jerônimo Rodriguez. **A Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA)**: desafios e perspectivas na construção da sustentabilidade do Semi-Árido. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL COEP, 1., 2005, Maceió. Anais... Maceió: COEP, 2005. Disponível

em: <<http://www.coepbrasil.org.br/seminario/documentos/p-jeronimo.html>>. Acesso em: 22 fev. 2006

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; STORINO, Gylcilene Ribeiro. A sociedade é protagonista na relação com o Estado? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 15, fev. 2000.

TENÓRIO, Fernando. Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TEODÓSIO, A. dos S. de S. O Terceiro Setor e a provisão de políticas públicas sociais: desafios, perspectivas e armadilhas da relação entre organizações da sociedade civil e estado em Minas Gerais. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 10. Diamantina. **Anais...** Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2002. 1 CD-ROM.

THOMPSON, E. P. **Costumes em comum**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Avaliação da Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água**. Brasília: TCU, 2006.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Caderno de Pesquisa do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP**, n. 5, Campinas, 1988.

WALZER, Michael. La idea de sociedad civil: una via de la reconstrucción social. In: TEJERINA, R. A. (coord) **La democracia en sus textos**. Madrid: Alianza, 1998. p. 375-394.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. São Paulo: Imprensa Oficial/ Brasília: Editora da UNB, 2004.

WOOD, Ellen. **Democracia contra capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ANEXO A – DECLARAÇÃO DO SEMI-ÁRIDO

PROPOSTAS DA ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO PARA A CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO E COMBATE À DESERTIFICAÇÃO

Recife, 26 de novembro de 1999

O SEMI-ÁRIDO TEM DIREITO A UMA POLÍTICA ADEQUADA!

Depois da Conferência da ONU, a seca continua

O Brasil teve o privilégio de acolher a COP-3 – a terceira sessão da Conferência das Partes das Nações Unidas da Convenção de Combate à Desertificação. Esse não foi apenas um momento raro de discussão sobre as regiões áridas e semi-áridas do planeta, com interlocutores do mundo inteiro. Foi, também, uma oportunidade ímpar para divulgar, junto à população brasileira, a amplidão de um fenômeno mundial – a desertificação – do qual o homem é, por boa parte, responsável e ao qual o desenvolvimento humano pode remediar. Os números impressionam: há um bilhão de pessoas morando em áreas do planeta susceptíveis à desertificação. Entre elas, a maioria dos 25 milhões de habitantes do Semi-Árido brasileiro.

A bem da verdade, a não ser em momentos excepcionais como a Conferência da ONU, pouca gente se interessa pelas centenas de milhares de famílias, social e economicamente vulneráveis, do Semi-Árido. Por isso, o momento presente parece-nos duplamente importante. Neste dia 26 de novembro de 1999, no Centro de Convenções de Pernambuco, a COP-3 está encerrando seus trabalhos e registrando alguns avanços no âmbito do combate à desertificação. Porém, no mesmo momento em que as portas da Conferência estão se fechando em Recife, uma grande seca, iniciada em 1998, continua vigorando a menos de 100 quilômetros do litoral.

É disso que nós, da Articulação no Semi-Árido brasileiro, queremos tratar agora. Queremos falar dessa parte do Brasil de cerca de 900 mil km², imensa porém invisível, a não ser quando a seca castiga a região e as câmeras começam a mostrar as eternas imagens de chão rachado, água turva e crianças passando fome. São imagens verdadeiras, enquanto sinais de alerta para uma situação de emergência. Mas são, também, imagens redutoras, caricaturas de um povo que é dono de uma cultura riquíssima, capaz de inspirar movimentos sociais do porte de Canudos e obras de arte de dimensão universal – do clássico Grande Sertão, do escritor Guimarães Rosa, até o recente Central do Brasil, do cineasta Walter Salles.

As medidas emergenciais devem ser imediatamente reforçadas

Nós da sociedade civil, mobilizada desde o mês de agosto através da Articulação no Semi-Árido; nós que, nos últimos meses, reunimos centenas de entidades para discutir propostas de desenvolvimento sustentável para o Semi-Árido; nós dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, das Entidades Ambientistas, das Organizações Não-Governamentais, das Igrejas Cristãs, das Agências de Cooperação Internacional, das Associações e Cooperativas, dos Movimentos de Mulheres, das Universidades; nós que vivemos e trabalhamos no Semi-Árido; nós que pesquisamos, apoiamos e financiamos projetos no Sertão e no Agreste nordestinos, queremos, antes de mais nada, lançar um grito que não temos sequer o direito de reprimir: QUEREMOS UMA POLÍTICA ADEQUADA AO SEMI-ÁRIDO!

Neste exato momento, a seca está aí, a nossa porta. Hoje, infelizmente, o sertão já conhece a fome crônica, como o mostram os casos de pelagra encontrados entre os trabalhadores das frentes de emergência. Em muitos municípios está faltando água, terra e trabalho, e medidas de emergência devem ser tomadas imediatamente, reforçando a intervenção em todos os níveis: dos conselhos locais até a Sudene e os diversos ministérios afetos.

Sabemos muito bem que o caminhão-pipa e a distribuição de cestas básicas não são medidas ideais. Mas ainda precisamos delas. Por quanto tempo? Até quando a sociedade vai ser obrigada a bancar medidas emergenciais, anti-econômicas e que geram dependência? Essas são perguntas para todos nós. A Articulação, por sua vez, afirma que, 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.

Nossa experiência mostra que o Semi-Árido é viável

A convivência com as condições do Semi-Árido brasileiro e, em particular, com as secas é possível. É o que as experiências pioneiras que lançamos há mais de dez anos permitem afirmar hoje. No Sertão pernambucano do Araripe, no Agreste paraibano, no Cariri cearense ou no Seridó potiguar; em Palmeira dos Índios (AL), Araci (BA), Tauá (CE), Mirandiba (PE) ou Mossoró (RN), em muitas outras regiões e municípios, aprendemos:

- Que a caatinga e os demais ecossistemas do Semi-Árido – sua flora, fauna, paisagens, pinturas rupestres, céus deslumbrantes – formam um ambiente único no mundo e representam potenciais extremamente promissores;
- Que homens e mulheres, adultos e jovens podem muito bem tomar seu destino em mãos, abalando as estruturas tradicionais de dominação política, hídrica e agrária; Que toda família pode, sem grande custo, dispor de água limpa para beber e cozinhar e, também, com um mínimo de assistência técnica e crédito, viver dignamente, plantando, criando cabras, abelhas e galinhas;
- Enfim, que o Semi-Árido é perfeitamente viável quando existe vontade individual, coletiva e política nesse sentido.

É preciso levar em consideração a grande diversidade da região

Aprendemos, também, que a água é um elemento indispensável, longe, porém, de ser o único fator determinante no Semi-Árido. Sabemos agora que não há como simplificar, reduzindo as respostas a chavões como “irrigação”, “açudagem” ou “adutoras”. Além do mais, os megaprojetos de transposição de bacias, em particular a do São Francisco, são soluções de altíssimo risco ambiental e social. Vale lembrar que este ano, em Petrolina, durante a Nona Conferência Internacional de Sistemas de Captação de Água de Chuva, especialistas do mundo inteiro concluíram, na base da sua experiência internacional, que a captação da água de chuva no Semi-Árido Brasileiro seria uma fonte hídrica suficiente para as necessidades produtivas e sociais da região.

O Semi-Árido brasileiro é um território imenso, com duas vezes mais habitantes que Portugal, um território no qual caberiam a França e a Alemanha reunidas. Essa imensidão não é uniforme: trata-se de um verdadeiro mosaico de ambientes naturais e grupos humanos. Dentro desse quadro bastante diversificado, vamos encontrar problemáticas próprias à região (o acesso à água, por exemplo) e, outras, universais (a desigualdade entre homens e mulheres). Vamos ser confrontados com o esvaziamento de espaços rurais e à ocupação

desordenada do espaço urbano nas cidades de médio porte. Encontraremos, ainda, agricultores familiares que plantam no sequeiro, colonos e grandes empresas de agricultura irrigada, famílias sem terra, famílias assentadas, muita gente com pouca terra, pouca gente com muita terra, assalariados, parceiros, meeiros, extrativistas, comunidades indígenas, remanescentes de quilombos, comerciantes, funcionários públicos, professores, agentes de saúde... O que pretendemos com essa longa lista, é deixar claro que a problemática é intrincada e que uma visão sistêmica, que leve em consideração os mais diversos aspectos e suas interrelações, impõe-se mais que nunca.

Dito isto, podemos apresentar a nossa contribuição – fruto de longos anos de trabalho no Semi-Árido, destacando algumas das propostas que vêm sendo discutidas pela sociedade civil nas duas últimas décadas.

PROPOSTAS PARA UM PROGRAMA DE CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO

Este programa está fundamentado em duas premissas:

- A conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do Semi-Árido.
- A quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção.

O Programa constitui-se, também, de seis pontos principais: conviver com as secas, orientar os investimentos, fortalecer a sociedade, incluir mulheres e jovens, cuidar dos recursos naturais e buscar meios de financiamentos adequados.

CONVIVER COM AS SECAS

O Semi-Árido brasileiro caracteriza-se, no aspecto sócio-econômico, por milhões de famílias que cultivam a terra, delas ou de terceiros. Para elas, mais da metade do ano é seco e a água tem um valor todo especial. Além disso, as secas são fenômenos naturais periódicos que não podemos combater, mas com os quais podemos conviver.

Vale lembrar, também, que o Brasil assinou a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, comprometendo-se a “atacar as causas profundas da desertificação”, bem como “integrar as estratégias de erradicação da pobreza nos esforços de combate à desertificação e de mitigação dos efeitos da seca”. Partindo dessas reflexões, nosso Programa de convivência com o Semi-Árido inclui:

- O fortalecimento da agricultura familiar, como eixo central da estratégia de convivência com o Semi-Árido, em módulos fundiários compatíveis com as condições ambientais.
- A garantia da segurança alimentar da região, como um objetivo a ser alcançado a curtíssimo prazo.
- O uso de tecnologias e metodologias adaptadas ao Semi-Árido e à sua população, como ferramentas básicas para a convivência com as condições da região.
- A universalização do abastecimento em água para beber e cozinhar, como um caso exemplar, que demonstra como tecnologias simples e baratas como a cisterna de placas de cimento, podem se tornar o elemento central de políticas públicas de convivência com as secas.
- A articulação entre produção, extensão, pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico adaptado às realidades locais, como uma necessidade.
- O acesso ao crédito e aos canais de comercialização, como meios indispensáveis para ultrapassar o estágio da mera subsistência.

ORIENTAR OS INVESTIMENTOS NO SENTIDO DA SUSTENTABILIDADE

O Semi-Árido brasileiro não é uma região apenas rural. É também formado por um grande número de pequenos e médios centros urbanos, a maioria em péssima situação financeira e com infra-estruturas deficientes. Pior ainda: as políticas macro-econômicas e os investimentos públicos e privados têm tido, muitas vezes, efeitos perversos. Terminaram por gerar novas pressões, que contribuíram aos processos de desertificação e reforçaram as desigualdades econômicas e sociais.

Por isso, o Programa de Convivência com o Semi-Árido compreende, entre outras medidas:

- A descentralização das políticas e dos investimentos, de modo a permitir a interiorização do desenvolvimento, em prol dos municípios do Semi-Árido.
- A priorização de investimentos em infra-estrutura social (saúde, educação, saneamento, habitação, lazer), particularmente nos municípios de pequeno porte.
- Maiores investimentos em infra-estrutura econômica (transporte, comunicação e energia), de modo a permitir o acesso da região aos mercados.
- Estímulos à instalação de unidades de beneficiamento da produção e empreendimentos não agrícolas.
- A regulação dos investimentos públicos e privados, com base no princípio da harmonização entre eficiência econômica e sustentabilidade ambiental e social.

FORTALECER A SOCIEDADE CIVIL

Esquemas de dominação política quase hereditários, bem como a falta de formação e informação representam fortes entraves ao processo de desenvolvimento do Semi-Árido. Sabendo que a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação insiste bastante sobre a obrigatoriedade da participação da sociedade civil em todas as etapas da implementação dessa Convenção, a Articulação está propondo, para vigência desse direito:

- O reforço do processo de organização dos atores sociais, visando sua intervenção qualificada nas políticas públicas.
- Importantes mudanças educacionais, prioritariamente no meio rural, a fim de ampliar o capital humano. Em particular:
 - o A erradicação do analfabetismo no prazo de 10 anos
 - o A garantia do ensino básico para jovens e adultos, com currículos elaborados a partir da realidade local.
 - o A articulação entre ensino básico, formação profissional e assistência técnica.
- A valorização dos conhecimentos tradicionais.
- A criação de um programa de geração e difusão de informações e conhecimentos, que facilite a compreensão sobre o Semi-Árido e atravesse toda a sociedade brasileira.

INCLUIR MULHERES E JOVENS NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

As mulheres representam 40% da força de trabalho no campo e mais da metade começam a trabalhar com 10 anos de idade. No Sertão são, muitas vezes, elas que são responsáveis pela água da casa e dos pequenos animais, ajudadas nessa tarefa pelos(as) jovens.

Apesar de cumprir jornadas de trabalho extenuantes, de mais de 18 horas, as mulheres rurais permanecem invisíveis. Não existe reconhecimento público da sua importância no processo produtivo. Pior ainda: muitas delas nem sequer existem para o estado civil. Sem

certidão de nascimento, carteira de identidade, CPF ou título de eleitor, sub-representadas nos sindicatos e nos conselhos, as mulheres rurais não podem exercer sua cidadania.

Partindo dessas considerações e do Artigo 5 da Convenção de Combate à Desertificação, pelo qual o Brasil se comprometeu a “promover a sensibilização e facilitar a participação das populações locais, especialmente das mulheres e dos jovens”, a Articulação no Semi-Árido reivindica, entre outras medidas:

- Que seja cumprida a Convenção 100 da OIT, que determina a igualdade de remuneração para a mesma função produtiva;
- Que as mulheres sejam elegíveis como beneficiárias diretas das ações de Reforma Agrária e titularidade de terra.
- Que as mulheres tenham acesso aos programas de crédito agrícola e pecuário;
- Que mais mulheres e jovens sejam capacitados para participar em conselhos de políticas públicas;
- Que mais mulheres adultas tenham acesso à escola, com horários e currículo apropriados.

PRESERVAR, REABILITAR E MANEJAR OS RECURSOS NATURAIS

A Convenção da ONU entende por combate à desertificação “as atividades que... têm por objetivo: I - a prevenção e/ou redução da degradação das terras, II - a reabilitação de terras parcialmente degradadas e, III – a recuperação de terras degradadas.”

A caatinga é a formação vegetal predominante na região semi-árida nordestina. Apesar do clima adverso, ela constitui ainda, em certos locais, uma verdadeira mata tropical seca. Haveria mais de 20 mil espécies vegetais no Semi-Árido brasileiro, 60% das quais endêmicas.

Contudo, a distribuição dessa riqueza natural não é uniforme e sua preservação requer a manutenção de múltiplas áreas, espalhadas por todo o território da região. A reabilitação de certos perímetros também é possível, se conseguirmos controlar os grandes fatores de destruição (pastoreio excessivo, uso do fogo, extração de lenha, entre outros). Mas podemos fazer melhor ainda: além da simples preservação e da reabilitação, o manejo racional dos recursos naturais permitiria multiplicar suas funções econômicas sem destruí-los.

Entre as medidas preconizadas pela Articulação, figuram:

- A realização de um zoneamento sócio-ambiental preciso.
- A implementação de um programa de reflorestamento.
- A criação de um Plano de Gestão das Águas para o Semi-Árido.
- O combate à desertificação e a divulgação de formas de convivência com o Semi-Árido através de campanhas de educação e mobilização ambiental.
- O incentivo à agropecuária que demonstre sustentabilidade ambiental.
- A proteção e ampliação de unidades de conservação e a recuperação de mananciais e áreas degradadas.
- A fiscalização rigorosa do desmatamento, extração de terra e areias, e do uso de agrotóxicos.

FINANCIAR O PROGRAMA DE CONVIVÊNCIA COM O SEMI-ÁRIDO

Os países afetados pela desertificação e que assinaram a Convenção da ONU, como é o caso do Brasil, se comprometeram a “dar a devida prioridade ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca, alocando recursos adequados de acordo com as suas circunstâncias e capacidades”.

Nossa proposta é de que o Programa de Convivência com o Semi-Árido seja financiado através de quatro mecanismos básicos.

- A captação de recursos a fundos perdidos, a serem gerenciados pelas Organizações da Sociedade Civil.
- A reorientação das linhas de crédito e incentivo já existentes, de modo a compatibilizá-las com o conjunto destas propostas.
- Um fundo específico para todas as atividades que não são passíveis de financiamento através das linhas de crédito existentes.
- Uma linha de crédito especial, a ser operacionalizada através do FNE (Fundo Constitucional de Financiamento ao Desenvolvimento do Nordeste).

Vale lembrar que os gastos federais com as ações de “combate aos efeitos da seca”, iniciadas em junho de 1998, vão custar aos cofres públicos cerca de 2 bilhões de reais até dezembro de 1999. A maior parte desses gastos se refere ao pagamento das frentes produtivas e à distribuição de cestas – isto é, ao pagamento de uma renda miserável (48 reais por família e por mês) e à tentativa de garantir a mera sobrevivência alimentar.

Ou seja, o assistencialismo custa caro, vicia, enriquece um punhado de gente e humilha a todos. A título de comparação, estima-se em um milhão o número de famílias que vivem em condições extremamente precárias no Semi-Árido. Equipá-las com cisternas de placas custaria menos de 500 milhões de reais (um quarto dos 2 bilhões que foram liberados recentemente em caráter emergencial) e traria uma solução definitiva ao abastecimento em água de beber e de cozinhar para 6 milhões de pessoas.

O Semi-Árido que a Articulação está querendo construir é aquele em que os recursos seriam investidos nos anos “normais”, de maneira constante e planejada, em educação, água, terra, produção, informação... para que expressões como “frente de emergência”, “carro-pipa” e “indústria da seca” se tornem rapidamente obsoletas, de modo que nossos filhos pudessem trocá-las por outras, como “convivência”, “autonomia” e “justiça”.

Retirado do site da ASA (www.asabrasil.org.br)

ANEXO B – CARTA DE PRINCÍPIOS DA ARTICULAÇÃO NO SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO

1. A Articulação no Semi-Árido – ASA – é o espaço de articulação política regional da sociedade civil organizada, no Semi-Árido brasileiro.
2. São membros ou parceiros da ASA todas as entidades ou organizações da sociedade civil que aderem à “Declaração do Semi-Árido” (Recife 1999) e à presente Carta de Princípios;
3. A ASA é apartidária e sem personalidade jurídica, e rege-se por mandato próprio; respeita totalmente a individualidade e identidade de seus membros e estimula o fortalecimento ou surgimento de outras redes de nível estadual, local ou temático, adotando o princípio de liderança compartilhada;
4. A ASA se fundamenta no compromisso com as necessidades, potencialidades e interesses das populações locais, em especial os agricultores e agricultoras familiares, baseado em: a) a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do Semi-Árido; b) a quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção - de forma que esses elementos, juntos, promovam o desenvolvimento humano sustentável do Semi-Árido;
5. A ASA busca contribuir para a implementação de ações integradas para o Semi-Árido, fortalecendo inserções de natureza política, técnica e organizacional, demandadas das entidades que atuam nos níveis locais; apoia a difusão de métodos, técnicas e procedimentos que contribuam para a convivência com o Semi-Árido;
6. A ASA se propõe a sensibilizar a sociedade civil, os formadores de opinião e os decisores políticos para uma ação articulada em prol do desenvolvimento sustentável, dando visibilidade às potencialidades do semi-árido;
7. A ASA busca contribuir para a formulação de políticas estruturadoras para o desenvolvimento do Semi-Árido, bem como monitorar a execução das políticas públicas;
8. A ASA se propõe a influenciar os processos decisórios das COPs - Conferências das Partes da Convenção de Combate à Desertificação, das Nações Unidas, para fortalecer a implementação das propostas da Sociedade Civil para o Semi-Árido, e busca articular-se aos outros Fóruns Internacionais de luta contra desertificação.

Igarassú (PE), 15 de fevereiro de 2000.

Retirado do site da ASA (www.asabrasil.org.br)