



UFRRJ

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

DISSERTAÇÃO

**DETERMINANTES, EFEITOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
PROGRAMA CISTERNAS NA VISÃO DOS IMPLEMENTADORES**

IGOR DA COSTA ARSKY

2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**DETERMINANTES, EFEITOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
PROGRAMA CISTERNAS NA VISÃO DOS IMPLEMENTADORES**

IGOR DA COSTA ARSKY

Sob a Orientação do Professor Doutor

Renato Sérgio Jamil Maluf

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais**, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro/RJ
Julho de 2019

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A781d

Arsky, Igor da Costa, 1978-
Determinantes, efeitos e institucionalização do
Programa Cisternas na visão dos implementadores /
Igor da Costa Arsky. - Rio de Janeiro, 2019.
193 f.

Orientador: Renato Sérgio Jamil Maluf.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade, 2019.

1. Programa Cisternas. 2. Políticas Públicas. 3.
Acesso à água. 4. Tecnologia Social. 5. Semiárido. I.
Maluf, Renato Sérgio Jamil, 1952-, orient. II
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de
Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de
Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade (CPDA)

Igor da Costa Arsky

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Dissertação aprovada em 31/07/2019.

Prof. Dr. RENATO SERGIO JAMIL MALUF (CPDA/UFRRJ)
(Orientador)

Prof. Dr. JORGE OSVALDO ROMANO (CPDA/UFRRJ)

Prof. Dr. PAULO CESAR OLIVEIRA DINIZ (UFCG)

*Acesso à água é um direito humano
e um direito não pode ser negociado*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, João Batista da Costa Arsky e Jussara Paulo da Costa Arsky, pelo apoio incondicional em todas as etapas da minha vida.

À minha esposa Daniela Spinelli Arsky, pela compreensão e apoio nessa empreitada. Foi ela a ouvinte mais atenta das minhas reflexões intermináveis no desenvolvimento deste trabalho.

Ao meu filho Bento, pelo tempo que passamos juntos e pelo tempo que deixamos de aproveitar para que eu pudesse realizar este trabalho.

Agradeço aos professores Jorge Romano e Claudia Schmitt pelas contribuições ao desenvolvimento do objeto de pesquisa, em nome dos quais agradeço a todo corpo docente do CPDA pela acolhida.

Agradeço ao Professor Orientador Renato Maluf pelo que aprendi desse universo da pesquisa acadêmica, em nome do qual agradeço a todos os colegas que participam dos encontros do Laboratório de Pesquisa/Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN). Foi o debate promovido nesse ambiente que me ajudou no recorte do objeto de pesquisa e na seleção do marco teórico.

Agradeço a todos os entrevistados, colegas, amigos e companheiros que compartilham o desejo de um semiárido de oportunidades para todos e livre de injustiças.

RESUMO

ARSKY, Igor da Costa. **Determinantes, efeitos e institucionalização do Programa Cisternas na visão dos implementadores.** 2019. 193p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2019.

Este trabalho analisa os determinantes, os efeitos e a institucionalização do Programa Cisternas na visão de atores que estiveram implicados na sua implementação. O Programa Cisternas, que tem como referência propostas e programas formulados e executados por organizações da sociedade civil (OSC) do semiárido brasileiro, foi regulamentado somente após dez anos de sua implementação, quando finalmente foi instituído pela Lei n. 12.873, de 24 de outubro de 2013, motivo pelo qual sua institucionalização foi o fio condutor da presente análise. Nesse sentido, o Marco Legal do Programa Cisternas foi interpretado tanto como um instrumento de política pública como um encaixe institucional que age favorecendo a agenda da convivência com o semiárido das OSC. Os determinantes identificados e analisados foram a apropriação que o Estado faz do P1MC e do P1+2, a incorporação do tema do acesso à água na agenda de segurança alimentar e nutricional (SAN) e a incorporação de estados e municípios na execução do Programa. Os efeitos foram abordados e agrupados sob as seguintes perspectivas: âmbito nacional, governos estaduais, governos municipais, organizações da sociedade civil e realidade local. Determinantes e efeitos foram analisados de forma a pôr em relevo a mútua influência entre sociedade civil e Estado nesse processo. O trabalho, por fim, concluiu que houve transformação do Estado, em seus instrumentos, burocracias, práticas e representações nos três entes federados, e que o Marco Legal é portador de uma nova concepção da relação política entre Estado e sociedade no semiárido.

Área do conhecimento: Ciências Humanas – Ciência Política – Teoria Política Contemporânea – Políticas Públicas.

Palavras-chave: Programa Cisternas, Políticas Públicas, Acesso à água, Instrumentação, Institucionalização, Tecnologia social, Semiárido, Estado, Sociedade Civil.

ABSTRACT

ARSKY, Igor da Costa. **Determinants, effects and institutionalization of the Cisterns Program in the view of the implementers.** 2019. 193p. Dissertation (Master Science in Social Science in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2019.

This paper analyzes the determinants, effects and institutionalization of the Cisterns Program in the view of actors that were involved in its implementation. The Cisterns Program, which has as its reference proposals and programs formulated and implemented by Brazilian semi-arid civil society organizations (CSOs), was regulated only after ten years of its implementation, when it was finally instituted by Law n. 12,873, of October 24, 2013, which is why its institutionalization was the guiding thread of the present analysis. In this sense, the Legal Framework of the Cisterns Program was interpreted as both an instrument of public policy and an institutional fit that acts favoring the agenda of semi-arid CSOs. The determinants identified and analyzed were the state's appropriation of P1MC and P1 + 2, the incorporation of the theme of water access in the food and nutrition security (FNS) agenda and the incorporation of states and municipalities in the execution of the Program. The effects were approached and grouped from the following perspectives: national level, state governments, municipal governments, civil society organizations and local reality. Determinants and effects were analyzed in order to highlight the mutual influence between civil society and State in this process. Finally, the paper concluded that there was a transformation of the State, in its instruments, bureaucracies, practices and representations in the three federated entities, and that the Legal Framework is the bearer of a new conception of the political relationship between State and society in the semiarid.

Field of knowledge: Humanities – Political Science – Contemporary Political Theory – Public Policy

Keywords: Cisterns Program, Public Policy, Access to water, Instrumentation, Institutionalization, Social technology, Brazilian semi-arid region, State, Civil Society.

LISTAS DE QUADROS, GRÁFICOS, TABELAS E FIGURAS

Quadro 1: Resumo dos componentes do P1MC	61
Quadro 2: Ação Apoio à Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias - Sub-ação: Construção de Cisternas para Armazenamento de Água	65
Quadro 3: Auditorias realizadas no Programa Cisternas entre 2005 e 2008	86
Quadro 4: Recomendações da auditoria operacional do TCU.....	88
Quadro 5: Ação Orçamentária – acesso à água para produção de alimentos para o autoconsumo.....	99
Quadro 6: Paralisação do P1MC entre 2007 e 2010.....	112
Gráfico 1: Dotação Orçamentária do Programa Cisternas 1 ^a água – ação 11v1 (2005-2013).....	113
Gráfico 2: Execução física do Programa Cisternas ano a ano.....	115
Gráfico 3: Número de entidades credenciadas do Programa Cisternas entre nov 2013-e fev-2014 por categoria.....	116
Gráfico 4: Dotação Orçamentária do Programa Cisternas 2 ^a água ação 8948 (2008-2013)	117
Gráfico 5: Execução orçamentária e financeira do Programa Cisternas entre janeiro de 2005 e junho de 2019.....	120
Gráfico 6: Atendimento Programa Cisternas – 2 ^a água conforme tamanho da propriedade	164
Tabela 1: Tecnologias do Programa Cisternas por UF e Região.....	69
Tabela 2: Meta BSM – 1 ^a água	111
Tabela 3: Meta BSM – 2 ^a água	111
Tabela 4: Execução Física BSM 1 ^a água	118
Tabela 5: Execução Física BSM – 2 ^a água	118
Tabela 6: Execução Orçamentária BSM – julho/2011 – dezembro/2015	119
Figura 1: Distribuição territorial das tecnologias do Programa Cisternas (municípios por quantidade de tecnologias)	70

LISTA DE SIGLAS

ACS	Agente Comunitário de Saúde
ANA	Agência Nacional de Águas
AP1MC	Associação Programa Um Milhão de Cisternas
APT	Programa Água para Todos
ARCAS	Associação Regional de Convivência Apropriada ao Semiárido
ART	Anotação de responsabilidade técnica
ASA	Articulação no Semiárido Brasileiro
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BAP	Bomba d'água Popular
BME	Burocracia ou Burocrata de Médio Escalão
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSM	Brasil Sem Miséria
CAA	Centro de Assessoria Assuruá
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CDS	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável
CECAPAS	Centro de Capacitação e Acompanhamento aos Projetos Alternativos da Seca
CENTRU	Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural
CGU	Controladoria Geral da União
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIMALVES	Consórcio Intermunicipal Norte Mineiro de Desenvolvimento Regional dos Vales do Carinhanha, Cochá, Peruaçu, Japoré e São Francisco
CISCO	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental
CMDRS	Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COMPESA	Companhia de Esgoto e Abastecimento
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
CONDRI	Consórcio Municipal de Desenvolvimento da Região do Ipanema
CONJUR	Consultoria Jurídica
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSISAL	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COP 3	III Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação das Nações Unidas
CPATSA	Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido
CTA	Centros de Tecnologia Alternativa
CUT-PE	Central Única dos Trabalhadores de Pernambuco
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENCONASA	Encontro Nacional da ASA
ESQUEL	Fundação Grupo Esquel Brasil
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FATRES	Fundação de Apoio à Agricultura Familiar do Semiárido da Bahia
FBB	Fundação Banco do Brasil
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FETAPE	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FOCAMPO-RN	Fórum do Campo Potiguar
FÓRUM SECA	Fórum Pernambucano de Enfrentamento à Problemática da Seca
FPM	Fundo de Participação de Municípios
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GAPA	Gestão da Água para Produção de Alimentos
GRH	Gerenciamento em Recursos Hídricos
GTDN	Grupo de Trabalho de Desenvolvimento no Nordeste
IABS	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade
IAP	Instrumentação da ação pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDENE-MG	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MC	Ministério da Cidadania
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MI	Ministério da Integração
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MOC	Movimento de Organização Comunitária
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MS	Ministério da Saúde
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIPI	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
P1+2	Programa Uma Terra e Duas Águas
P1MC	Programa Um Milhão de Cisternas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

PATAC	Programa de Aplicação de Tecnologias Adaptadas às Comunidades
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PEA	População Economicamente Ativa
PFL	Partido da Frente Liberal
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRORURAL	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PT	Partido dos Trabalhadores
PTA	Projeto Tecnologias Alternativas
RTS	Rede de Tecnologias Sociais
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SARA	Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SEAPAC	Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESEP	Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza
SICONV	Sistema de Convênios
SIGA	Sistema de Informação Gerencial da ASA
SIGANet	Versão WEB do Sistema de Informação Gerencial da ASA
SIG Cisternas	Sistema de Informação Gerencial do Programa Cisternas
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SISÁgua	Sistema de Informações sobre acesso à água
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAR	Sistema Integrado de Saneamento Rural
SISMA	Sistema Simplificado de Manejo da Água
SNRH	Sistema Nacional de Recursos Hídricos
SSA	Sistema Simplificado de Abastecimento
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUVALE	Superintendência do Vale do São Francisco
TCU	Tribunal de Contas da União
TSAA	Tecnologia Social de Acesso à Água
UEL	Unidades Executoras Locais
UGC	Unidade Gestora Central
UGM	Unidades Gestoras Microrregionais
UGT	Unidades Gestoras Territoriais

SUMÁRIO

Introdução	15
Capítulo I – Antecedentes do Programa Cisternas	23
1.1 Políticas Públicas e Convivência com o Semiárido	23
1.2 Domínio de agência e a mútua constituição de Estado e sociedade civil.....	26
1.3 O semiárido e o acesso à água da população rural	33
1.4 Formação econômico-social do semiárido: o papel das secas e da intervenção do poder público.....	37
1.5 Sociedade civil e a emergência do paradigma da convivência com o semiárido	48
1.6 A formulação do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) e o encaixe institucional no governo Lula.....	59
Capítulo II – A institucionalização do Programa Cisternas	67
2.1 Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (Programa Cisternas).....	68
2.2 A implementação do Programa Cisternas e o papel da Gestão Nacional.....	73
2.3 Gênese do Programa Cisternas – o primeiro governo Lula (2003-2006).....	76
2.4 O segundo governo Lula (2007-2010): ampliação, melhoria e controle.....	84
2.4.1 Apropriação do P1MC pelo Executivo Federal	84
2.4.2 Apropriação do P1+2 pela SESAN	97
2.4.3 Incorporação do acesso à água na agenda da SAN	103
2.5 Contexto do Marco Legal do Programa Cisternas: Plano Brasil sem Miséria (BSM)	110
2.6 Institucionalização do Programa Cisternas e seus efeitos em âmbito nacional	119
Capítulo III – Institucionalização e efeitos em âmbito local e estadual do Programa Cisternas.....	126
3.1 Efeitos na instrumentação da ação pública e na teorização dos movimentos sociais	127
3.2 Efeitos nos entes federados.....	129
3.2.1 Papel das experiências estaduais na institucionalização do Programa.....	129
3.2.2 Encaixes institucionais no âmbito dos executivos estaduais: complementando o domínio de agência.....	133
3.2.3 Cisternas nas escolas: uma iniciativa do Estado	142
3.2.4 Papel das experiências municipais na institucionalização do Programa	143
3.2.5 Efeitos no âmbito municipal: a experiência dos consórcios públicos	146

3.3. Efeitos na sociedade civil.....	149
3.3.1 Tecnologia social de acesso à água na prática dos atores	149
3.3.2 Tecnologias sociais de acesso à água: ampliando as possibilidades do pensar	153
3.3.3 Ampliação das capacidades das Organizações da Sociedade Civil do semiárido	154
3.4. Efeitos na realidade local.....	157
3.4.1 Efeitos sobre a organização das comunidades: a disposição de participar....	157
3.4.2 Diminuição do uso político na distribuição de água e mudanças na relação estado e sociedade civil em âmbito local	159
3.4.3 Acesso à água para produção e desenvolvimento da agricultura familiar no semiárido.....	161
3.5 Determinantes e efeitos analisados conjuntamente	165
Conclusão	171
Referências Bibliográficas	180
Anexo –Lista das Entrevistas.....	190

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo analisar os determinantes, os efeitos e a institucionalização do Programa Cisternas na visão de atores que estiveram implicados na sua implementação.

O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas, instituído pela Lei n. 12.873, de 24 de Outubro de 2013 (art. 11 a 16), tem por finalidade promover o acesso à água para o consumo humano e animal, e para a produção de alimentos, por meio da implementação de tecnologias sociais, sendo destinado às famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água. O Programa Cisternas é coordenado pela Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural¹ da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania², que abriga a Coordenação Geral de Acesso à Água responsável pela Gestão Nacional do Programa.

Até junho de 2019, o Programa Cisternas promoveu o acesso à água para cerca de 1,3 milhão de famílias: cerca de 1,1 milhão de domicílios do semiárido contam com cisternas de placas de 16 mil litros para armazenar água da chuva para beber e cozinhar alimentos; cerca de 8 mil domicílios de outras regiões do país contam com cisternas e outras tecnologias de acesso à água para consumo humano; foram implementadas pouco mais de 200 mil tecnologias familiares e comunitárias de captação e armazenamento de água para o cultivo de alimentos e cuidado com animais; e cerca de 6,8 mil comunidades rurais podem usufruir de cisternas escolares, que ampliam o abastecimento de água durante todo o período escolar (BRASIL, 2019c)³.

Desde 2003, a construção de cisternas é apoiada sistematicamente pelo governo federal, mas apenas em 2013, dez anos depois, alcança um estatuto legal próprio a partir da Medida Provisória n. 619, de 6 de junho de 2013, posteriormente convertida na citada lei e regulamentada pelo Decreto n. 8.038, de 4 de julho de 2013, seguido de portarias que regem operação do Programa e uniformizam a atuação dos parceiros do Ministério e

¹ Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), entre 2004 e 2018.

² O Ministério da Cidadania foi antecedido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) entre 30 de setembro de 2016 e 31 de dezembro de 2018 e antes disso pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entre janeiro de 2004 e setembro de 2016.

³ Dados divulgados pelo Ministério da Cidadania/ Relatório de Informações Sociais agregam tecnologias financiadas tanto pelo Orçamento Geral da União (OGU), como por outras fontes e parcerias do Ministério.

a execução pelas entidades privadas sem fins lucrativos credenciadas, constituindo-se pelo o que os operadores da política chamam de Marco Legal do Programa Cisternas.

A construção de cisternas de placas para armazenamento de água como ação pública é uma proposta que surge entre final dos anos 1990 e o início dos anos 2000, por meio da sociedade civil organizada em torno da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), que sistematiza a experiência de várias organizações atuantes no semiárido e elabora um documento-base, ou seja, a proposta do Programa de Mobilização e Formação para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais, a ser executado pelas próprias organizações da sociedade civil. O intuito da proposta foi construir um milhão de cisternas de placas no semiárido em um período de cinco anos, e cujo financiamento deveria vir tanto do poder público como da iniciativa privada. Por essa marca de origem, a política de acesso descentralizado à água no semiárido e, portanto, o Programa Cisternas pode ser interpretado como uma conquista da sociedade civil e sua institucionalização como um desdobramento desse processo.

Por outro lado, a construção de cisternas de placas e outras tecnologias sociais de acesso à água somente ganha tal alcance – a ponto de se converter em uma política pública, que ultrapassou a dimensão de projeto ou de piloto para se tornar um Programa com recursos e abrangência consideráveis – graças à prioridade política conferida pelos governos Lula e Dilma, no âmbito das estratégias de enfrentamento da fome e da miséria. Embora inicialmente formulado pela ASA, a proposta, como será visto, é apropriada pelo Estado durante o curso de sua implementação. Por essa perspectiva, o Programa, seus resultados e sua institucionalização são apresentados como uma ação de governo. Considerando a pertinência de ambas perspectivas, essa dissertação busca analisar como de fato se deu essa institucionalização revelando dinâmicas determinantes desse processo e seus efeitos.

A participação da sociedade civil organizada na formulação ou execução de políticas públicas é uma marca do período democrático inaugurado pela constituição de 1988, se tornando um tema recorrente na literatura acadêmica especializada. No âmbito da formulação, para além da participação em conselhos, comitês e conferências, proliferam-se casos de pressões de movimentos sociais que demandam medidas do governo para atender o interesse de suas bases, originando respostas (na forma de políticas ou programas) formuladas pelo governo com influência desses movimentos. Por outro lado, a execução de políticas públicas por meio de entidades filantrópicas ou sem fins lucrativos também não é algo novo no Estado brasileiro, mas se tornou evidente e

talvez mais polêmico com as medidas de enxugamento e transferência de serviços e responsabilidades do Estado para o chamado “terceiro setor”, que seria, por natureza, mais eficiente e eficaz. A formulação da política novamente se encontra no Estado, cabendo às entidades a mera execução.

A participação da sociedade civil nesses dois processos, de formulação e execução, nas dimensões alcançadas pelo Programa Cisternas, parece algo um pouco mais raro ou talvez atípico, pelo menos na proporção em que se deu, sendo essa uma das razões que levaram o autor da presente dissertação a analisar, como objeto de pesquisa, os determinantes, os efeitos e a institucionalização do Programa Cisternas na visão de atores que estiveram implicados na sua implementação.

O recorte do presente trabalho, é preciso que se diga desde já, decorre da experiência profissional do pesquisador e da necessidade que sentiu de refletir sobre essa experiência. Estando à frente da gestão do Programa por quase dez anos, entre 2006 e 2016, o autor tem consciência das características um tanto quanto inovadoras dessa política pública. Ao compreender a relevância do Programa para as pessoas do semiárido, julga importante o recorte escolhido de forma a contribuir para o aprimoramento das políticas públicas de acesso à água para a região.

A realidade do acesso à água das famílias rurais do semiárido brasileiro foi e continua sendo transformada por essa ação pública de grande envergadura, que envolveu e continua envolvendo, além dos próprios sujeitos diretos da ação, pessoas, organizações e instâncias de diversos níveis da sociedade civil e do Estado brasileiro.

Analisar o Programa Cisternas a partir do processo de sua institucionalização permitirá observar como, de fato, ocorre esse processo de interação entre sociedade civil organizada e governo na implementação do Programa. Não se busca, deste modo, refletir sobre os papéis de Estado e sociedade civil nas políticas públicas em abstrato, mas sim a atuação que tiveram e que podem vir a ter Estado e sociedade civil em políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida no semiárido.

Ao se pensar na implementação do Programa, saem de cena as entidades abstratas de Estado⁴ e sociedade civil⁵ e entram atores, organizações e instrumentos de políticas públicas que interagem em arenas próprias e específicas, motivo pelo qual optou-se, neste trabalho, em selecionar aportes teóricos de médio alcance que atendam melhor ao recorte de pesquisa realizada.

Nesse sentido, como opção metodológica a presente dissertação buscou interpretar o Marco Legal do Programa Cisternas tanto como um instrumento de política pública como um encaixe institucional.

Assumindo o caráter mutuamente constitutivo entre Estado e sociedade civil, essa dissertação busca interpretar o Marco Legal do Programa Cisternas como um encaixe institucional e a configuração da ação pública de construção de cisternas de placas e outras tecnologias sociais de acesso à água como um domínio de agência, nos termos propostos recentemente por Gurza Lavalle et al. (2017). Encaixes são pontos de acesso ao Estado (a órgãos, regras, prioridades, leis, tomadores de decisão etc.), que favorecem interesses e valores dos atores sociais. O conceito de domínio de agência refere-se às configurações de encaixes que se cristalizam no Estado em um plano intermediário, cujas propriedades distintivas definem a capacidade de ação dos atores aos que se reconhece agência em um âmbito de atuação específico (GURZA LAVALLE et al., 2017).

Assumindo essa perspectiva, pode-se dizer que um encaixe de curto alcance é instável e pode deixar de existir facilmente. Por outro lado, uma configuração de encaixes institucionais de grande alcance é estabilizado e pode se converter em um subsistema de políticas públicas. Uma configuração de encaixes de médio alcance parece ser o resultado obtido no presente caso. Dessa forma, o conceito de domínio de agência parece ser apropriado para caracterizar o resultado obtido pelos atores da sociedade civil que militaram em torno do paradigma da convivência com o semiárido e pela implementação de um programa de cisternas em larga escala. Quais são os determinantes e as características distintivas deste encaixe institucional alcançado é uma das questões que orienta a pesquisa.

⁴ A concepção do Estado como entidade monolítica remete aos usos dessas categorias próprias dos séculos XVIII, XIX e início do século XX. No entanto, há mais de meio século que o estudo do funcionamento das burocracias e dos ciclos de políticas públicas “mostrou fartamente que o Estado é plural, coalhados de interesses conflitantes e estruturados por lógicas que obedecem ao modo como se organiza a diversidade institucional interna do Estado” (GURZA LAVALLE, 2014, p. 10).

⁵ A sociedade civil, trabalhada no contexto histórico do último quartel do século XX, também vinha sendo concebida como imbuída de uma lógica unitária, de caráter democratizador e emancipatório, em contraposição ao outro polo, negativo, que era o Estado. Nos tempos atuais, a literatura também cedeu passo às compreensões plurais da sociedade civil (GURZA LAVALLE, 2014).

Definir o Marco Legal do Programa Cisternas como um encaixe institucional, evidencia uma dupla conotação, uma vez que ele é simultaneamente o resultado de processos de interação e um instrumento que adquire densidade própria.

Assim, dado a centralidade do Marco Legal para o recorte de pesquisa, a análise recorre também à noção de instrumentação da ação pública (IAP), proposta por Lascoumes e Le Gales (2012a). Entendendo a ação pública como um espaço sociopolítico, construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator, a instrumentação da ação pública é, o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. A abordagem da instrumentação da ação pública chama a atenção para o fato de que o instrumento é um dispositivo técnico portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade, podendo ser interpretado como um tipo particular de instituição. Assim, o foco não é debater sobre a sua natureza, mas sobre os efeitos que esses instrumentos geram, ou seja, como estruturam as políticas públicas (LASCOUMES; LE GALES, 2012a). Que efeitos e concepção concreta da relação política/sociedade o Marco Legal do Programa Cisternas é portador é outra questão que orienta essa pesquisa.

Para responder a essa pergunta deve-se recorrer à gênese sociopolítica desse instrumento e percorrer a trajetória de implementação do Programa. Nesse plano de análise, embora se reconheça que um leque amplo de atores esteja envolvido na implementação, desde o beneficiário até o Ministro de Estado, a presente investigação tem como foco os atores que se encontram nas camadas intermediárias do processo de implementação, isto é, gestores, gerentes e coordenadores. No governo federal e nos governos estaduais, a literatura aponta para esses atores como peças que compõem a burocracia de médio escalão (BME). Nas organizações da sociedade civil, fala-se em burocratização do movimento social, mas ainda não foi encontrada uma categoria específica para designá-los, sendo possível aproximar de algo que a literatura chama de “burocrata em nível de rua”. Nesse plano de análise, governo (gestão Lula e Dilma, governadores e seus respectivos ministros e secretários) e sociedade civil organizada (disposta politicamente em torno da Articulação do Semiárido) mediam as relações estabelecidas entre os implementadores da política nos níveis estatal (burocratas de médio escalão de âmbito federal, estadual ou municipal) e da sociedade civil organizada (composta por gerentes, coordenadores e profissionais das organizações da sociedade civil responsáveis pela implementação).

Assim com o objetivo de analisar os determinantes, os efeitos e a institucionalização do Programa Cisternas, foram realizadas 31 entrevistas com atores posicionados no Estado e na sociedade civil que estiveram diretamente envolvidos na implementação do Programa.

No governo federal, tem papel central a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) e a Gestão Nacional do Programa do Programa Cisternas (GN) que se constituiu em sua estrutura. Por isso, foram realizadas entrevistas com os coordenadores do Programa no MDS entre os anos de 2004 e 2005, e entre 2016 e 2019. Busca-se, nesse caso, entender o papel desempenhado pela burocracia estatal responsável pela coordenação do Programa. Trata-se da burocracia de médio escalão (BME), que estudiosos apontam como a “variável perdida” na literatura de análise das políticas públicas (PIRES, 2018). A maioria das pesquisas desenvolvidas sobre burocracia pública no Brasil centra-se na burocracia de alto escalão. Alguns trabalhos são voltados para a chamada “burocracia do nível da rua”. Haveria pouco conhecimento, no entanto, sobre a burocracia de médio escalão, que viabilizaria a implementação das políticas públicas desenhadas pela elite política do alto escalão (OLIVEIRA; ABRÚCIO, 2018). Além dessa lacuna acadêmica, destaca-se a singularidade de que o desenho e a formulação do Programa analisado ocorreram na sociedade civil organizada e não no alto escalão.

Desse modo, na sociedade civil, ganha destaque o papel da Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), organização criada pela ASA para gerir seus programas e estabelecer a relação com o Governo Federal. Assim realizaram-se entrevistas com o ex-presidente da ASA/AP1MC e membro da ASA no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), com gerentes técnicos do P1MC e Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), e gerentes contábil e de comunicação da AP1MC.

Para analisar a implementação do Programa por governos estaduais, realizaram-se entrevistas com atores envolvidos na sua execução no governo dos estados da Bahia e de Pernambuco. Na Bahia⁶, foram entrevistados o coordenador do Programa na Superintendência de Segurança Alimentar e Nutricional da então Secretaria de Desenvolvimento Social, referente ao período 2007-2010; e, referente ao período subsequente, a superintende de Segurança Alimentar e Nutricional da Secretaria de

⁶ De forma complementar foi entrevistado integrante do Comitê Estadual da Bahia para Ações de Convivência com a Seca pela Casa Civil do Governo do Estado da Bahia.

Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do governo do estado da Bahia, referente às ações de acesso à água para consumo humano (1^a água) e a coordenadora do Programa na Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), referente às ações de acesso à água para produção de alimentos (2^a água). Em Pernambuco, foram entrevistados o secretário e o ex-Secretário Executivo da Agricultura Familiar (SEAF) da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária (SARA), bem como a equipe dessa secretaria, referente às ações de 2^a água no estado e o gerente técnico responsável no Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PRORURAL), vinculado à SARA, referente às ações de 1^a água.

Para a análise do Programa pelos consórcios públicos de municípios, foram entrevistados o ex-secretário executivo do Consórcio Municipal de Desenvolvimento da Região do Ipanema (CONDRI), que na ocasião da entrevista ocupava a função de subsecretário de Recursos Hídricos pelo governo do estado de Alagoas, e o atual presidente do Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Bacia do Jacuípe, o prefeito de Capela do Alto Alegre (BA), bem como o secretário-executivo e equipe do referido consórcio.

Para refletir sobre a implementação do Programa na perspectiva das entidades da sociedade civil, os entrevistados foram: uma coordenadora do Movimento de Organização Comunitária (MOC), com sede em Feira de Santana, o Presidente da Associação Regional de Convivência Apropriada ao Semiárido (ARCAS), com sede em Cícero Dantas (BA) e a Secretária Geral da Caritas Diocesana de Pesqueira, com sede em Pesqueira (PE)⁷, bem como animadores, técnicos, coordenadores e beneficiários dessas organizações.

Vale, contudo, indicar que muitos dos entrevistados ocuparam diversas posições ao longo do período de implementação do Programa de forma que para além das questões relativas à posição ou cargo do entrevistado, buscou-se explorar a percepção dos mesmos tendo em vista suas trajetórias profissionais.

A presente dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, além de apresentar o quadro teórico que orienta a dissertação, será problematizada a realidade da região do semiárido brasileiro de forma a contextualizar o surgimento da ASA e as circunstâncias nas quais ela busca apoio junto ao Governo Federal. Dessa forma será problematizada o acesso à água da população rural do semiárido, destacando-se o

⁷ De forma complementar também foi entrevistado Bispo da Diocese de Pesqueira (PE).

papel das secas e da intervenção do poder público na formação econômico-social da região. Em seguida dar-se-á destaque à emergência do paradigma da convivência com o semiárido, à constituição da rede ASA, à formulação do P1MC e às circunstâncias em que ASA logra arquitetar um encaixe institucional no Estado, quando consegue obter apoio do Fome Zero à implementação de seu projeto.

O segundo e o terceiro capítulos abordarão de que maneira esse encaixe institucional evolui para um domínio de agência e quais efeitos são gerados por esse processo.

O segundo capítulo abordará a institucionalização do Programa Cisternas em nível federal. Depois de apresentar o Marco Legal do Programa, busca-se realizar um processo de desconstrução histórica desse instrumento analisando-se, a partir de sua gênese, três dinâmicas determinantes do Programa e de sua institucionalização, quais sejam a apropriação pelo Estado do P1MC, a apropriação do P1+2 e a incorporação do tema do acesso à água na agenda de segurança alimentar e nutricional (SAN). Abordar-se-á também a conjuntura em que se deu a instituição do Marco Legal, em especial o contexto do Plano Brasil sem Miséria. Nesse capítulo, têm destaque as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil em âmbito nacional e os efeitos gerados nesse âmbito.

Por fim, o terceiro capítulo complementa o segundo na medida em que apresenta outro determinante que contribui igualmente para o formato legal do Programa Cisternas, qual seja, a incorporação de estados e municípios na execução do Programa. Ao mesmo tempo, o capítulo abordará a implementação do Programa Cisternas em nível local, trazendo a percepção de atores localizados nos governos estaduais, municipais e nas entidades da sociedade civil executoras do Programa, tanto no que se refere à implementação e seus desafios, quanto às transformações observadas na realidade em que atuam. Essas percepções irão auxiliar a identificar os efeitos da implementação e institucionalização do Programa Cisternas no âmbito local e estadual.

CAPÍTULO I – ANTECEDENTES DO PROGRAMA CISTERNAS

O presente capítulo trata dos antecedentes do Programa Cisternas e está organizado em três partes. Na primeira parte, será introduzido o tema das políticas públicas, resgatado brevemente trabalhos acadêmicos relacionados ao tema e apresentado o marco analítico da abordagem do domínio de agência para apontar ao leitor o caminho que a dissertação vai tomar. Na segunda parte, será introduzido o tema do acesso à água no semiárido com destaque ao papel das secas e da intervenção do poder público na formação econômico-social da região. Finalmente, serão apresentados os antecedentes do Programa Cisternas, que está intimamente ligado à emergência da convivência com o semiárido como paradigma de política pública para a região e ao surgimento de um movimento social que se articula em torno desse paradigma e formula o P1MC.

1.1 Políticas Públicas e Convivência com o Semiárido

O termo Política deriva de *Polis*, que significa cidade. Política (*Politikos*) significa tudo que se refere à cidade, e consequentemente do que é urbano, civil, público e social. A partir da obra de Aristóteles intitulada Política, considerado o primeiro tratado sobre o Estado, o termo passou a fazer referência à arte ou ciência de governo. Durante séculos a palavra Política foi usada no sentido de designar obras dedicadas ao estudo daquela esfera de atividades humanas que se refere de algum modo à polis, ou seja, ao Estado. Na época moderna o termo perdeu o sentido, sendo substituído por expressões como “Ciência do Estado”, “Negócios do Estado”, ou “Ciência Política”, comportando dois significados mais comuns. Quando a *pólis* (Estado) se apresenta como sujeito, temos o sentido de atos de ordenar ou proibir, exercer o domínio sobre determinado território, emitir normas com efeito vinculante para todos, regular a vida social, impor obrigações a um determinado grupo social, transferir recursos de um setor para outro, etc. Quando a *Polis* (Estado) se apresenta como objeto temos o sentido da conquista e manutenção do poder estatal (Bobbio, 2002).

Na comunidade epistêmica de língua inglesa esses dois sentidos, grosso modo, equivalem às variações dos termos *policy*, que se refere à orientação para a decisão e ação e o termo *politics*, ligadas à atividade humana ligada à obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder (SECCHI, 2010). O conceito de política pública nos remete ao sentido do primeiro termo, entre as quais podemos destacar a já

clássica definição de política pública como o “Estado em ação” (JOBERT e MULLER, 1987). Isso não significa, no entanto, que não haja “política nas políticas públicas” (ROMANO, 2009) pois “toda política pública, de alguma forma, entra em um processo conflituoso de alocação pública de recursos e oportunidades entre os diferentes grupos sociais com interesses e preferências, por sua vez, em disputa (ROMANO, 2009, 13). A língua inglesa ainda admite o termo *polity*, referido à comunidade política, compreendendo a que inclui os partidos e atores políticos organizados, juntamente com o Estado.

Assim, o termo “políticas públicas” tem sido utilizado usualmente no sentido das ações do Estado para enfrentar problemas públicos porém, “mais do que o enfrentamento caso a caso dos desafios sociais, as políticas públicas são ações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da regulação de suas tensões, da integração dos grupos e da resolução dos conflitos” (LASCOUMES; LE GALES, 2012b).

Isso quer dizer que a análise das políticas públicas se constitui como uma forma de pôr em relevo diversas dimensões do Estado e da sociedade, bem como da relação de ambos.

A ciência política é um dos ramos da ciência social que mais contribui para a formação de um campo específico de estudos sobre políticas públicas, mas é importante destacar também o aporte de outros ramos do conhecimento como a economia, a sociologia política, a filosofia política, a administração pública e o direito.

O analista de políticas públicas tem assim à sua disposição uma variedade de modelos, enfoques e marcos analíticos derivados dos debates entre (e intra) correntes teóricas que se dedicam ao fenômeno das políticas públicas, de forma que o desafio do pesquisador consiste, em grande medida, definir a lente teórica com a qual se vai trabalhar em função dos aspectos da realidade que se pretende dar destaque.

Nesse sentido a relação de Estado e sociedade civil e as políticas públicas para o semiárido já foram objeto de análise de diversas pesquisas e trabalhos acadêmicos que utilizaram variadas lentes teóricas.

Roberto Marinho (2006), que pesquisou o histórico de intervenções públicas no semiárido e as contribuições de importantes pensadores críticos brasileiros sobre a região, talvez tenha sido o primeiro a apontar categoricamente a emergência de um paradigma alternativo de desenvolvimento para a região. Utilizando o conceito de paradigma em Boaventura de Souza Santos, identificou que a emergência de práticas e projetos de

convivência com o semiárido levado a cabo por intermédio das organizações da sociedade civil se dava em um contexto de transições paradigmáticas, informado principalmente pelo aumento da preocupação ambiental no debate sobre o desenvolvimento e pela crítica às políticas de combate à seca e modernização conservadora.

Essa mesma conflitividade e antagonismo entre projetos políticos de desenvolvimento e lógicas de intervenção pública no semiárido foi posto em evidência, dez anos depois, por Maria Cecília Gomes Pereira (2016), que pesquisou, as intervenções públicas no semiárido tendo como eixo o acesso à água. Ao fazer um estudo comparativo entre as ações de democratização do acesso à água dos programas P1MC/Programa Cisternas, por um lado e a política dos perímetros irrigados e de concessão de exploração de água subterrânea para fruticultura irrigada, por outro, identificou de fato, duas lógicas de intervenção, no qual a primeira promove democratização e descentralização do acesso à água e segunda a concentração e priorização do uso da água para fruticultura de exportação em detrimento do abastecimento humano e da produção agrícola familiar o que caracterizaria uma injustiça hídrica (PEREIRA, 2016, 190).

A partir de uma outra chave de análise, Diniz (2007) se amparou no conceito de “experimentalismo institucional” para analisar a relação de governo e sociedade em torno das políticas territorial e de segurança alimentar e nutricional do primeiro governo Lula (2003-2006). Em um contexto de redemocratização na América Latina, a relação de novos atores (movimentos sociais) e o Estado democrático que se estabelece se dá em torno de experimentações, pois são procedimentos e formas de outra natureza do que os já testados concretamente, no sentido de transferir e/ou devolver à sociedade formas deliberativas e/ou prerrogativas decisórias até então centralizadas e/ou sob responsabilidade unilateral do governo. A experiência do P1MC no âmbito do Fome Zero se caracterizou, assim, como um experimentalismo institucional importante do período.

Nesse mesmo sentido, de pôr em evidência as relações de cooperação e conflito no interior dos processos de construção de políticas públicas, Tiago Assis (2009), pesquisou o processo de criação da ASA e a formulação do P1MC pelas organizações da sociedade civil (OSC) para enfatizar, a partir do modelo teórico dos “múltiplos fluxos”, as estratégias de publicização, legitimação e formação da agenda pública que resultou nos primeiros projetos do P1MC apoiados no Governo FHC II, em um contexto de “Reforma do Estado” e também as primeiras parcerias no âmbito do Governo Lula em um contexto de maior abertura à participação social. Refletindo a partir do conceito de esfera pública concluiu “que esse processo ainda é muito novo, de forma que ainda estão sendo

construídos novos padrões de interação entre sociedade civil e Estado (ASSIS, 2009, 129)".

Registra-se também duas dissertações de mestrados recentes. Rafael Souza Rodrigues (2016), que buscou entender como as interações estabelecidas entre o poder público e as organizações da sociedade civil, influenciaram o processo de geração, disseminação e institucionalização das tecnologias propostas pelo P1MC e P1+2, utilizando para tanto os enfoques situados no campo dos estudos sociais da ciência e da tecnologia, com destaque para o construtivismo social e a perspectiva multinível; e Mortara (2017), que analisou como ocorreu a construção de capacidades estatais no Programa Cisternas destacando que a literatura recente sobre capacidades estatais enfatiza que para a boa ação pública se faz necessário atribuir papel relevante aos grupos societários, sejam eles responsáveis pela execução ou beneficiários de políticas públicas.

A presente dissertação busca dialogar com os estudos e pesquisas já realizadas sobre o tema acrescentando perspectivas até então pouco exploradas. Primeiro, trazendo a luz fatos e percepções de atores que estiveram posicionados na Gestão Nacional do Programa o que põe em relevo o universo político-institucional que se situa o programa e os desafios de sua institucionalização. Segundo, dando destaque a fatos e percepções de atores implicados na implementação do programa nos entes federados (estados e municípios) e nas organizações da sociedade civil executoras do Programa, pondo em relevo o ambiente político-social que se desenrola o programa, não para singularizar a implementação do Programa em um dado território em particular, mas para complementar a análise no plano nacional. Espera-se dessa forma obter uma síntese mais completa dos determinantes, dos efeitos e da institucionalização do Programa.

1.2 Domínio de agência e a mútua constituição de Estado e sociedade civil

A institucionalização do Programa Cisternas se alinha com diversas experiências que alcançaram, recentemente, algum grau de sedimentação no Estado de interesses, valores e demandas, originalmente oriundas de movimentos sociais e das organizações da sociedade civil (OSC), que atuam em nome de grupos marginalizados e agendas tradicionalmente periféricas ao sistema político.

Estudiosos de várias correntes têm buscado propor conceitos e categorias analíticas que melhor se adequam ao fenômeno observado. Esse é o caso de pesquisas conduzidas recentemente no Brasil, amparadas principalmente pela teoria dos movimentos sociais, que buscam ampliar as fronteiras da unidade de análise em direção

ao Estado, argumentando que não se deve excluir da análise atores que estão posicionados dentro da arena estatal, pois as redes de movimento social podem, teoricamente, ultrapassar as fronteiras entre sociedade e Estado (ABERS; VON Büllow, 2011) e que para além de um repertório contencioso de ações os movimentos sociais experimentaram recentemente dinâmicas colaborativas com o Estado (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014), com destaque ao papel do ativismo institucional de atores posicionados no Estado que atuam em favor de agendas e projetos dos movimentos sociais (ABERS; TATAGIBA, 2014 CAYRES, 2015).

Ainda nesse sentido, de suprir lacunas analíticas quanto à caracterização do Estado, é que pesquisadores tem proposto a utilização do conceito de encaixe institucional e domínio de agência como categorias analíticas para analisar o fenômeno recente de institucionalização de demandas dos movimentos sociais (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2012, CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, GURZA LAVALLE, CARLOS, DOWBOR, SZWAKO, 2017; CARLOS, 2017).

Deste modo, ganha destaque às contribuições da sociologia histórica, em especial do neoinstitucionalismo histórico, corrente que conduziu numerosos pesquisadores a trazer o Estado de volta às análises sociais e dedicar uma atenção particular ao Estado, “que não era mais um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, mas um complexo de instituições⁸ capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos” (HALL; TAYLOR, 2003, 195). Tinham como objetivo o de construir uma teoria de médio alcance que estabelecesse uma ponte entre análises centradas no Estado e na sociedade, chamando a atenção a duas ordens de questões: a autonomia e o poder dos atores estatais, e a influência das instituições enquadrando a esfera da política. (MARQUES, 1997). De modo global, definem instituições como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política (*polity*), sendo defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*, sendo as instituições um dos principais fatores que mantém o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetos (HALL; TAYLOR, 2003).

⁸ Para os institucionalistas históricos as instituições designam simplesmente instituições formais (ou “organizações”), como, por exemplo, as instituições políticas, incluindo aí procedimentos burocráticos, estruturas governamentais, aparelhos estatais, normas constitucionais. Uma vez constituídas, elas têm impacto decisivo sobre o comportamento dos agentes inseridos no sistema político (legisladores, eleitorado, grupos de interesse etc.), determinando resultados políticos.

Nessa perspectiva teórica o centro da análise deve ser posto na correlação entre os recursos e as posições dos atores estatais e não estatais, privilegiando-se as relações e interpenetrações entre Estado e sociedade. Um dos conceitos que privilegiam essa mútua influência de Estado e sociedade civil é o de encaixe institucional.

O conceito de encaixe (*fit*) foi trazido por Skocpol (1992), que analisou a origem das políticas sociais nos Estados Unidos. Naquele país, argumenta a autora, o desenvolvimento de políticas de proteção às mulheres (e crianças), pode ser explicado pelo encaixe “entre as capacidades organizacionais dos movimentos por mulheres e as oportunidades oferecidas pelas instituições políticas americanas” (SKOCPOL, 1992, 56). A noção de encaixe está associada, portanto, à ideia de permeabilidade (MARQUES, 1999) ou porosidade do Estado à participação de certos atores sociais. Nesse sentido “a estrutura de instituições políticas oferece acesso e influência para alguns grupos e alianças, estimulando e recompensando assim os seus esforços para moldar as políticas do governo e, ao mesmo tempo, nega acesso e influência para outros grupos e alianças” (SKOCPOL, 1992, p. 54).

O conceito de encaixe diz respeito, portanto, ao resultado de interações sócio estatais que, sob determinadas circunstâncias, permitem aos atores sociais arquitetar encaixes institucionais no Estado (*engineering fit*) – pontos de acesso (*points of access*) a órgãos, regras, prioridades e leis. A seletividade intrínseca às instituições passaria a funcionar favorecendo esses atores e tornando o Estado continuamente poroso aos seus interesses e valores. (GURZA LAVALLE et al., 2017, p. 6).

Além da ideia de “acesso” privilegiado ao Estado, que pode levar a uma interpretação equivocada de captura, é preciso ter em mente que a noção de encaixe traz a ideia de “ajuste entre a estrutura da organização dos demandantes por políticas públicas e a forma como estão organizadas as instituições (temática e espacialmente) (MARQUES, 1997, 83). A existência desse encaixe “entre os objetivos e capacidades de diversos grupos politicamente ativos e os pontos de acesso e de influência, historicamente mutáveis, permitidos pelas instituições políticas de uma nação” (SKOCPOL, 1995, 105) define, em grande parte, as chances de vitória e mesmo as possibilidades de crescimento na mobilização dos grupos sociais (MARQUES, 1997).

Um ator social sem encaixes institucionais, isto é, apartado dos pontos de acesso e influência ao Estado, terá menor probabilidade de fazer prevalecer seus objetivos (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017), mas embora a construção de encaixes institucionais por atores da sociedade civil seja resultado de um processo histórico e

intencional (CARLOS, 2017) é preciso que o analista de políticas públicas tenha em mente a necessidade de descrever as “partes do estado relacionadas às demandas do movimento e perscrutar como essas se combinam às estruturas de mobilização, mediadas por processos de encaixes e, se possível, buscar apreender a dinâmica do contexto político institucional em que opera esse encaixe” (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE, 2017, p. 376).

Interessante para isso pode ser a noção de “pontos de voto” trazidos por Immergut (1993, 8), isto é, pontos no processo de decisão nos quais certos atores podem exercer poder de voto e bloquear iniciativas contrárias aos seus interesses. Nesse sentido, o poder de um grupo de interesse depende do acesso a pontos de voto no interior do sistema político e não de propriedades da organização desse grupo. Entender o papel institucional no resultado da política passa pelo mapeamento desses pontos (IMMERGUT 1993, 32).

Assim o poder de voto de certos grupos privados pode bloquear à emergência de novas políticas ou atendimento de novas demandas sociais. Scokpol (1992), por exemplo, ao se referir às políticas “maternalistas” afirma que mesmo com diversos pontos de acesso, interesses privados não foram capazes de bloquear iniciativas sociais em diversos estados americanos.

Isso quer dizer que pontos de acesso ao Estado já estabelecidos (encaixes) podem servir também para vetar o avanço de novas demandas e interesses e bloquear mudanças institucionais.

Carlos (2018) identifica dois condicionantes ou mecanismos da construção de encaixes por atores sociais. O primeiro é relativo à gênese relacional do movimento social e consiste na relação do movimento, quando de sua fundação, com instituições que tem a função de “incubadoras institucionais”. O segundo mecanismo, se refere a permeabilidade do Estado e sua mediação por alianças partidário-eleitorais. Tal condicionante acentua a interdependência entre movimentos sociais, partidos políticos e eleições na construção de encaixes institucionais.

A abordagem do domínio de agência utilizado nesse trabalho se apoia no conceito de encaixe institucional trazido por Skocpol e busca apreender a especificidade dos padrões de interação sócio estatais dos processos de institucionalização de alcance médio, característicos da história recente do país. Gurza Lavalle et al. (2017) argumentam que aquelas ideias e conceitos seminais aventados por Skocpol (1992) permaneceram subteorizados quanto à sua variabilidade empírica em três dimensões: os tipos de encaixes institucionais e suas especificidades ou variação horizontal, a hierarquia política ou

variação vertical em que operam os encaixes e, por fim, a articulação entre diversos encaixes posicionados em níveis distintos de hierarquia política, isto é, suas “configurações”. Uma determinada configuração de encaixes resultaria em um “domínio de agência”.

A noção de “domínio de agência” recorre à literatura neocorporativista em chave crítica à teoria pluralista do Estado para caracterizar uma institucionalização intermediária que favorece valores, demandas e interesses de OSC e de movimentos sociais (GURZA LAVALLE et al., 2017). Como dito na seção anterior é da ciência política as mais numerosas contribuições ao estudo das políticas públicas. O pluralismo é a corrente majoritária da ciência política no plano internacional. De matriz norte americana, supõe como ideal o modelo de democracia e governo liberal, pondo em evidência em sua análise o poder de pressão e influência dos grupos de interesse organizados. O Estado é interpretado como neutro, arena onde se regista o resultado do conflito político desses grupos, sendo o poder não cumulativo e disperso e o poder econômico de grupos não se traduz necessariamente em poder político. O papel do Estado é de regular os conflitos, não havendo, portanto, dominação. Para os pluralistas clássicos, interesses organizados que contam com bons argumentos conseguem, mais cedo ou mais tarde, acessar a formulação de políticas públicas, mas esse pluralismo não explica porque certos grupos “não desejados”, mesmo organizados, têm sido sistematicamente impedidos de participarem na arena política (SMITH, 1997, p. 223).

A abordagem elitista, por sua vez, parte da convicção de que a história da política é a história do domínio das elites, questionando assim as premissas fundamentais de grande parte dos pressupostos desse liberalismo político ocidental, a organização do governo e a “correta” relação entre Estado e sociedade civil. A dominação da elite resulta inevitável de forma que a elite estabelece e manipula todos os objetivos políticos, sociais e ideológicos que seriam consenso na sociedade (EVANS, 1997, p. 235). O corporativismo se constitui como um enfoque da abordagem elitista com a crítica empírica mais contundente ao pluralismo, assinalando que as sociedades liberais estavam se tornando cada vez mais corporativas. Ao invés de existir um tipo de interação relativamente aberta entre os grupos e o Estado nos processos de formulação de políticas estes, cada vez mais, eram conduzidos através de negociações restritas aos principais atores econômicos e o Estado (SCHMITTER, 1974, SMITH, 1997, p. 226).

O corporativismo como tipo ideal de sistema de representação de interesses é organizado num número limitado de categorias singulares obrigatórias (grupos sociais),

não concorrentes, hierarquicamente ordenadas e diferenciadas segundo suas funções. A essas categorias reconhecidas ou autorizadas pelo Estado se lhes concede um monopólio de representação bem preciso no interior das categorias respectivas, em troca de um direito de controle sobre a seleção de seus dirigentes e sobre a articulação de suas reivindicações e apoios (SCHMITTER, 1974, p. 93-94).

O neocorporativismo, que surgiu após críticas marxistas e pluralistas, reelaborou seu argumento descriptivo acerca de uma forma política de Estado ideal e típica para um conceito analítico que abarcava todos os interesses especiais que negociavam com o Estado (EVANS, 1997, 251). As modernas democracias, nesse sentido, podem ser conceitualizadas não como um único regime, mas com uma composição de regimes parciais, cada um institucionalizado em torno de distintivos espaços de representação de grupos sociais e de resolução dos consequentes conflitos. Partidos, associações, movimentos, localidades (e uma variada clientela) competem e se articulam em torno desses diferentes canais em um esforço para capturar e influenciar a política oficial (SCHIMITTER, 1993, p. 7).

Assim o neocorporativismo reconheceu que a institucionalização para o e no Estado concedia capacidade de representação a certos atores sociais, assegurando-a ao conceder-lhes o monopólio de representação de interesses sociais de grupos amplos. A esses atores, eram garantidos o acesso a recursos estáveis e o controle de barreiras de entrada para dificultar a emergência de concorrência na representação de tais interesses. A concessão ou a atribuição de *status* público a um conjunto de atores sociais ampliaria sua capacidade de ação e, a um só tempo, implicaria na intervenção reguladora do Estado. Formariam os chamados regimes de intermediação de interesses. Os regimes eleitorais garantem o monopólio de representação aos partidos políticos; os regimes de concertação, aos sindicatos. Ao mundo das OSC e dos movimentos sociais, bem como dos grupos de interesses, corresponderia aos regimes de pressão, uma espécie de categoria residual (GURZA LAVALLE et al., 2017).

Ocorre que na realidade OSCs e movimentos sociais, via de regra, não logram monopólio de representação e nem manejam as barreiras de entrada como supõe a ideia corporativista de regimes (GURZA LAVALLE et al., 2017), daí deriva a noção intermediária de institucionalização prevista na abordagem de domínio de agência. Assim, à medida que o papel social e político das organizações da sociedade civil adquire relevância, incrementa-se a regulação estatal, estabelecendo restrições e benefícios de operação. A regulação se constitui, portanto, como indicativo da relevância adquirida por

um conjunto de atores, e nela se cristalizam tanto o *status* político adquirido, quanto o controle cedido ao Estado. O balanço final entre restrições, benefícios e barreiras de entrada – eventualmente robustas o suficiente para constituir um domínio de agência para determinado tipo de organização civil – depende de uma disputa em que atores profissionais das instituições políticas e do aparato burocrático-administrativo, bem como outros atores societários, têm interesses a defender (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2012).

Ainda no sentido de melhor interpretar a institucionalização de médio alcance e a mútua constituição de Estado e sociedade civil, outra abordagem do neoinstitucionalismo histórico tem sido apontado como relevante nessa empreitada. Trata-se da abordagem das capacidades estatais, que acabou analiticamente articulando à interpenetração entre Estado e sociedade civil, enfatizando as capacidades estatais como traço distintivo da autonomia do Estado. Não o insulamento caracterizado por uma excessiva autonomia do Estado enfatizado pela primeira geração do neoinstitucionalismo histórico que trouxe o Estado de volta (EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985), mas uma combinação de insulamento e inserção (MARQUES, 1997). Nesse sentido, a efetividade do Estado é função também de sua articulação com a sociedade, ou seja, da sua capacidade de operar em uma autonomia socialmente inserida (*embedded autonomy*):

Tendo conseguido limitar com êxito o comportamento dos ocupantes de cargos à busca de metas coletivas, o Estado pode atuar com alguma independência em relação a pressões societais particularistas. A "autonomia" do Estado desenvolvimentista é, contudo, de um caráter completamente diferente da dominação desorientada, absolutista do Estado predatório. Não se trata apenas de "autonomia relativa" no sentido estrutural marxista de ser constrangido pelas exigências genéricas da acumulação de capital. É uma autonomia inserida em um conjunto concreto de laços sociais que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas. (EVANS, 1993)

Essa autonomia inserida, que implica uma aproximação da burocracia com a sociedade, precisa, no caso brasileiro, considerar os mecanismos participativos preconizados pela constituição de 1988, de envolvimento de diversos atores na formulação e na gestão das políticas públicas.

Assim, a influência de atores sociais nas decisões estatais de políticas públicas depende não apenas da mobilização dos grupos sociais, mas das capacidades estatais. Desse modo, analiticamente, a capacidade estatal pode e deve ser tratada como um

modulador da institucionalização. Sua apreensão relacional permite dizer que tende a operar em duplo nível: a capacidade estatal, tanto molda as chances e as estratégias de acesso e sucesso de interesses e demandas das OSCs e dos movimentos sociais, como é moldada e incrementada pela interação desses últimos atores com instituições e atores do Estado (GURZA LAVALLE et al., 2017).

Feita a contextualização desse primeiro marco teórico utilizado na presente dissertação, a abordagem do domínio de agência, passa-se agora a compreensão da questão regional do semiárido no qual estão implicados Estado e sociedade civil em torno do problema público do acesso à água.

1.3 O semiárido e o acesso à água da população rural

A condição de clima semiárido e a conformação de seu principal ecossistema, o bioma caatinga, são resultados da combinação de elevadas taxas de evapotranspiração, solos rasos com pouca capacidade de armazenagem de água em aquíferos, e caráter concentrado das precipitações anuais. O regime de chuvas acontece em quatro meses durante o ano⁹, podendo ocorrer as chamadas secas, período prolongado de estiagem durante o período climatologicamente chuvoso (NOBRE, 2012).

A ocorrência de secas anuais ou plurianuais (que duram vários anos) é um fenômeno climático característico, intrínseco, e, portanto, normal da região semiárida. A irregularidade espacial das chuvas é outra característica climática fundamental, podendo ocorrer sensíveis diferenças pluviométricas, ou ocorrência de secas, de uma microrregião para outra, de um município para outro, até mesmo de um sítio para outro no interior de um município em um mesmo período.

Previsões feitas no âmbito do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) acerca do fenômeno mundial das mudanças climáticas apontam para uma elevação da temperatura média na região, o que deve ocasionar a diminuição da pluviosidade média e o aumento da ocorrência de secas, crescendo também o risco de desertificação¹⁰. (NOBRE, 2012)

⁹O regime de chuvas pode ser de três tipos: a porção sul, englobando o sul dos estados da Bahia, Maranhão e Piauí e o norte de Minas Gerais, apresenta o quadrimestre mais chuvoso de novembro a fevereiro; a porção norte, compreendida pelos estados do Maranhão, Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte, o oeste dos estados da Paraíba, Pernambuco e Alagoas, e o norte-nordeste da Bahia, tem regime pluviométrico anual centrado no período de janeiro a abril; já a porção leste, englobando as regiões do agreste dos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, tem seu período chuvoso nos meses de abril a julho (NOBRE, 2012).

¹⁰O que pode tornar os solos mais secos, empobrecidos e com menor diversidade biológica (NOBRE, 2012).

Em termos geológicos, o semiárido é formado por duas estruturas básicas: o embasamento cristalino, que abrange 70% do território, e as bacias sedimentares. No embasamento cristalino, o subsolo é raso e há somente duas possibilidades de armazenamento de água: nas fraturadas das rochas ou nos aluviões que se formam próximas aos rios e riachos intermitentes. Em geral, essas águas são poucas e salinizadas e os poços secam com bombeamentos constantes. A baixa capacidade de infiltração facilitou a construção de cerca de 70 mil açudes, que represam cerca de 37 bilhões de m³ de água, configurando a maior reserva de água acumulada em região semiárida do mundo. Nas bacias sedimentares, há presença de rios perenes e água no subsolo, mas sua ocorrência é esparsa no território, com exceção da bacia sedimentar localizada no Piauí e Maranhão, que possuem 70% de toda a água do subsolo no semiárido. Como os níveis de precipitação e escoamento superficial são pequenos, se comparados ao restante do país, e a eficiência hidrológica dos reservatórios é extremamente baixa, em função das altas taxas de evaporação¹¹, essas características geoambientais influenciam a quantidade hídrica explorável no semiárido (SUASSUNA, 2005).

O território legalmente denominado como semiárido foi delimitado pelo governo federal nos termos da Resolução SUDENE nº 115, de 23 de novembro de 2017, abrangendo os municípios que atendessem pelo menos um dos seguintes critérios técnicos: I - Precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm; II - Índice de Aridez de Thorntwaite igual ou inferior a 0,50; III - Percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano. Segundo esses critérios, esse território abrange 1.262 municípios de dez estados brasileiros (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Minas Gerais), em uma área de 1.128.697 Km² abrangendo uma população de 27.870.241 pessoas (BRASIL, 2017b).

Devido ao período em que se concentra a análise dessa dissertação (2003-2013), é importante registrar a delimitação oficial do semiárido que vigorou no período anterior definido pela Portaria n. 89, de 16 de março de 2005 (BRASIL, 2005). Segundo esses critérios, esse território abrange 1.135 municípios de nove estados brasileiros (Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Minas Gerais), em uma área de 980.133,079 km², o que representa cerca de 20,4% dos municípios e 11,5% do território brasileiro (INSA, 2012). De acordo com dados do censo demográfico

¹¹ As 28 maiores represas do nordeste utilizam apenas 30% do volume represado em abastecimento e irrigação, o restante é consumido por processos evaporativos (SUASSUNA, 2005).

de 2010, mais de 22,5 milhões de pessoas estavam localizadas nessa região, sendo que 8,5 milhões na zona rural. (SANTANA; ARSKY; SOARES, 2011; INSA, 2012).

A região do semiárido possui uma cultura marcante que é retratada em romances, livros, músicas, poesias e cinema. Merece destaque as dimensões culturais e religiosas ligadas às festas populares, aos hábitos alimentares, à musicalidade e a um catolicismo popular, historicamente arraigado (MALVEZZI, 2007)¹².

O censo agropecuário 2006 confirmou a elevada concentração da propriedade de terra no semiárido. Dos 1,7 milhões de estabelecimentos agropecuários do semiárido, cerca de 1,1 milhão são minifúndios tendo menos de cinco hectares, sendo que 450 mil (27% do total) tem área inferior a dois hectares e ocupam 0,8% da área total, e 560 mil (33% do total) tem entre dois cinco hectares e ocupam apenas 2,1% da área total. Do outro lado, perto de 40 mil estabelecimentos (2,3% do total) têm área superior a 200 hectares, ocupando 46% da área total. (BUAINAIN, 2013). Entre esses dois extremos há algo em torno de 650 mil propriedades (38% do total) que possuem área entre 5 e 200 hectares.

Predomina na economia do Semiárido, no setor primário, a pecuária extensiva e a agricultura de sequeiro e subsistência, responsáveis pela ocupação de aproximadamente 5,2 milhões de pessoas segundo o mesmo censo agropecuário, o que, descontada a população de idosos e crianças, representa mais que 70% da População Economicamente Ativa (PEA)¹³ (BUAINAIN, 2013).

Resultados preliminares do censo agropecuário de 2016 indicam que no semiárido, considerando a nova definição, existem 1.835.314 estabelecimentos, ocupando uma área total de 52.780.091 hectares¹⁴. As pastagens, típica da pecuária extensiva da grande propriedade, ocupam cerca de 40% da área total e as lavouras temporárias, típica da agricultura familiar, cerca de 9% da área total. Apenas 252.878 (13,78% do total de estabelecimentos) obtiveram financiamento ou contraíram empréstimos (INSA, 2017).

¹² Que teria se constituído a partir de duas linhagens: a primeira, dos missionários capuchinhos e franciscanos, que difundiram uma cultura religiosa ameaçadora, “a chuva é um dom de Deus”. A outra linhagem começa com o missionário cearense chamado Ibiapina, que pregou no sertão de 1850 a 1870, e teria influenciado Padre Cícero Romão Batista e Antônio Conselheiro, que por sua vez influenciaram outros beatos que aturam em todo o sertão, administrando a caridade e mobilizando (e fundando) comunidades para se auto organizarem, inclusive na construção de obras sociais como cemitérios, aguadas, igrejas (MALVEZZI, 2007).

¹³ Exceto pelo setor público, a agropecuária é a mais importante fonte de ocupação para a população local.

¹⁴ Os resultados preliminares do censo agropecuário não permitem fazer correlações em função do tamanho da propriedade, o que será possível apenas com a divulgação dos dados desagregados. Devido à grande desigualdade, o tamanho médio da propriedade não é um bom indicador para análise.

A exploração extensiva do solo com desmatamento, pastejo excessivo, mineração e irrigação com baixos níveis de eficiência e drenagem, tem feito com que muitas áreas já estejam em processo de desertificação (MMA, 2004). A região concentra uma das maiores proporções de famílias de baixa renda e um dos menores índices de desenvolvimento humano, conforme indicador elaborado pela ONU/PNUD, de modo que a cobertura de domicílios ligados à rede pública de abastecimento de água, principalmente para a população rural difusa de baixa renda, é baixa (SANTANA; ARSKY; SOARES, 2011).

A população rural difusa representa a população que está espalhada nos minifúndios e pequenas propriedades por toda a zona rural do semiárido, entremeados por grandes fazendas, cidades, vilas e distritos. Às vezes, os minifúndios estão dispersos, isolados, mas na maioria dos casos se aglomeram formando comunidades rurais. O acesso a essas comunidades se dá por estradas vicinais de terra que as ligam, geralmente, à sede dos municípios. A natureza de ocupação dispersa no semiárido, por si só, impede a viabilidade de alternativas convencionais de abastecimento, possíveis, em contraste, em núcleos urbanos, vilas e distritos.

As políticas de oferta de água tradicionalmente direcionadas à população rural difusa eram a pequena açudagem e a perfuração de poços (CAMPOS, 2012), o que na prática não viabilizava o acesso à água em quantidade, qualidade e proximidade adequada e desconsiderava, como será visto mais adiante, tecnologias adequadas a essa população e que já eram desenvolvidas há muito tempo na região.

Sem ter onde armazenar água, a situação mais comum para essa população, até meados dos anos 2000, era a necessidade de percorrer longas distâncias diárias, a pé ou de carroça, para buscar água de baixa qualidade em açudes e barreiros, que também serviam à dessedentação animal ou em poços, muitas vezes, salinizados ou chafarizes públicos. Guardada as exceções, essa população rural difusa também não dispõe de água para a produção de alimentos, praticando quase que exclusivamente uma agricultura de sequeiro. Depois do período chuvoso, as fontes de água se reabastecem. Com o avançar do período do estio as fontes próximas vão secando, criando a necessidade de buscar água ainda mais longe. Se a seca é prolongada, a situação ganha feições de calamidade social. Os carros-pipas entram em cena, mas sem ter onde armazenar, acabam por tornarem-se uma solução somente paliativa.

Apenas recentemente logrou-se implementar uma política pública capaz de alcançar diretamente essa população de forma abrangente e efetiva quanto à melhoria de

seu acesso. Trata-se da política de cisternas, que efetivou a construção de dispositivos de captação e armazenamento de água de chuva e outras tecnologias sociais de acesso à água para 1,3 milhões de famílias. Concebida para armazenar água da chuva, captada do telhado durante o período chuvoso, para consumo humano, beber e cozinhar alimentos, durante um período de oito meses de estiagem, as cisternas de placas de 16 mil litros foram as que alcançaram maior cobertura, com cerca de 1 milhão de domicílios. As secas plurianuais iriam evidenciar outra serventia generalizada, a de atuar como reservatório para abastecimento de carro-pipa, o que, a princípio, esperava-se eliminar com as cisternas, tendo em vista a relação do carro-pipa com práticas clientelistas e de gratidão. Pouco mais de 200 mil famílias tiveram acesso a um segundo dispositivo de captação e armazenamento de água, voltado para o cultivo de alimentos e cuidado com animais no arredor da casa. São os chamados “agricultores experimentadores”, que passam a vivenciar outras possibilidades com acesso a essa nova fonte de água.

Se, por um lado, há um persistente déficit de abastecimento de água a partir do sistema convencional na zona rural do semiárido, por outro lado, há uma enorme capacidade descentralizada de armazenamento de água e de captação e retenção da agua de chuva propiciada pelas tecnologias sociais de acesso à água implementadas pelo Programa Cisternas, o que coloca novas perspectivas para a ação pública de acesso à água na região.

Como se verá adiante neste capítulo, as cisternas de placas como política pública tem raiz na articulação da sociedade civil organizada no semiárido em torno da noção de convivência com o semiárido.

1.4 Formação econômico-social do semiárido: o papel das secas e da intervenção do poder público

A raiz histórica da concentração fundiária e da presença extensiva dos minifúndios na região do semiárido está relacionada ao modelo de distribuição de terras e de desenvolvimento econômico da região. Em vez da distribuição de terras a pequenos colonos e lavradores portugueses para o desenvolvimento de um sistema de pequenas propriedades, que produziriam para autoconsumo e exportação à coroa portuguesa, optou por distribuir grandes lotes de terra a colonos influentes baseada na Lei das Sesmarias, que depois se tornariam enormes latifúndios (MOTTA, 2009).

Os colonizadores portugueses dizimaram e aldearam as populações indígenas. (ANDRADE, 1988). O povoamento da área semiárida do sertão foi feito a partir do século

XVI por criadores de gado, que levaram os seus rebanhos para a caatinga, desenvolvendo uma pecuária em função da produção do couro e do fornecimento de carne e animais de trabalho à área canavieira (ANDRADE, 1988; FURTADO, 1989).

Na prática, o avanço no sertão e a defesa das reses eram feitas por vaqueiros, escravos, ou posseiros que, não tendo prestígio para conseguirem concessões de terra nos meios palacianos, não conseguiam sesmarias e colocavam-se sob proteção dos grão-senhores. Reconhecido o domínio de terra aos mesmos, se colocavam como foreiros, estabeleciam-se com o curral e as reses o que chamavam de “sítio”, e pagavam anualmente um foro. Esses posseiros foram os verdadeiros heróis do desbravamento dos sertões (ANDRADE, 2006, p. 180).

A grande expansão da pecuária e a dificuldade de transporte e comunicação fez surgir um “outro nordeste”¹⁵ das caatingas e do gado. Isolado, o sertanejo se auto abastecia cultivando culturas mais resistentes às secas e de ciclo vegetativo curto como o milho, a fava, o feijão, o sorgo e a mandioca. Nas manchas úmidas e brejos, ganha destaque também a cultura de cana-de-açúcar para a produção de rapadura e aguardente, e na caatinga, o algodão (ANDRADE, 1988).

As sucessivas crises da economia canavieira geravam excedentes de mão de obra, que eram absorvidos pela economia de subsistência¹⁶. A forma como se articulam esses dois subsistemas explicaria o comportamento a longo prazo da economia do nordeste. (FURTADO, 1989).

O semiárido seria impactado pela expansão e diversificação dos mercados internacionais de produtos primários, ocorridas no século XIX, que transformaram definitivamente a região, seja na caatinga ou nos brejos. Surge, assim, no âmbito das grandes fazendas, uma economia agropecuária de extrema fragilidade orientada para produzir excedentes de exportação e que iria dar contornos mais nítidos à formação

¹⁵ Ver obra clássica de Djacir Menezes, *O outro Nordeste: ensaio sobre a evolução social e política do Nordeste da “civilização do couro” e suas implicações históricas nos problemas gerais*, de 1937. A expressão “o outro nordeste” faz referência à obra clássica de Gilberto Freyre, que analisou o nordeste da Zona Canavieira.

¹⁶Do ponto de vista econômico-político, Delgado (2005) aponta para a extraordinária permanência desse setor de subsistência na economia nacional, que é geneticamente constitutiva da sociedade e da economia colonial; amplia-se na transição do escravismo ao trabalho livre e, finalmente, reproduz-se na economia capitalista industrializada a partir da década de 1930. Nem meio século de urbanização e industrialização acelerados foram capazes de absorvê-lo, mas sim de albergá-lo, para depois expandi-lo na crise (1981-2003). Do ponto de vista da representação de interesses no processo de formação das políticas públicas, essa população, segundo Mueller (1982, p. 112), fazia parte do setor dos “não mobilizados”, isto é, exerciam influência praticamente nula na formulação e implementação de políticas públicas, sendo os mais discriminados pelas estratégias de crescimento de viés urbano-industrial.

econômico-social da região¹⁷, marcada pelo binômio latifúndio-minifúndio e pelo tripé pecuária-algodão e subsistência.

Para Furtado (1989, p. 20) “não se vinculando ao mercado como produtor, tampouco como supridor de mão de obra, o trabalhador da grande fazenda surgida no século XIX no semiárido tem um estatuto próximo ao dos camponeses submetidos ao sistema de servidão”. A ocupação do território e o sistema de sesmarias provocaram a existência de uma dualidade no setor agrícola, entre o latifúndio, reconhecido jurídico e socialmente, e o roçado, com presença permanente, mas sem proteção legal (ANDRADE, 1988).

A forma de ocupação territorial, que condiciona a maneira pela qual se pode obter acesso à água no semiárido, também influencia duas outras questões que estão intimamente ligadas ao surgimento do movimento pela convivência com o semiárido. A transformação das secas em calamidade social e a resposta do poder público cuja intervenção reforçou a dominação política e a dependência econômica da população.

No período do Brasil Império, as secas passaram a assumir feições de calamidade social. A seca de 1877-1879 seria a mais notada¹⁸

não apenas por seus efeitos sobre os seres humanos mortos, o número de animais dizimados e o destroncamento da frágil economia sertaneja. Assim também foi por causa das descrições e registros efetuados sobre aqueles três anos, em proporção ampla, comparadas às descrições produzidas sobre secas plurianuais anteriores. (CARVALHO, 2012, p. 46)

Esse período, socialmente catastrófico, despertou populações e políticos para a gravidade do tema seca (CAMPOS, 2012). A seca torna-se assim o tema central no discurso dos representantes políticos do Norte, que a instituem como o problema de suas províncias ou estados, interpretando todas as demais questões a partir da influência do meio e de sua "calamidade": a seca. Este discurso aproxima “os grandes proprietários da zona da mata dos comerciantes das cidades, e estes dos grandes produtores de algodão ou criadores de gado. Forma o que Freyre vai chamar de "elite regional", capaz de sobreviver, durante décadas, com estes mesmos argumentos” (ALBUQUERQUE JR., 2011, p. 73).

¹⁷Deve-se lembrar que a região abrangia vários subespaços marcados por condições naturais diferenciadas e por atividades econômicas particulares (algodão, babaçu, cacau, carnaúba, coco, fumo, sal), que determinavam relações de produção singulares (ANDRADE 2006).

¹⁸As secas são uma constante na evolução histórica do semiárido nordestino. Já no século XVI, elas se fizeram sentir, provocando a migração em larga escala de indígenas para o litoral (CARVALHO, 2012).

Com a proclamação da república e a transformação das províncias em estados federais, o poder local passou a ter uma maior influência na esfera federal e os estados do nordeste começaram pressionar o poder central no sentido de que se desenvolvesse uma política permanente de combate aos efeitos da seca. Daí, a criação, em 1909, de uma Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS)¹⁹, que realizou uma série de estudos e desenvolveu uma política predominantemente hídrica, construindo açudes de grande capacidade. Como o governo não tinha poder político para desapropriar os grandes latifúndios antes da construção dos açudes, ficava impossibilitado de desenvolver, simultaneamente, uma política social de distribuição de terras e incentivo para a produção de alimentos. (ANDRADE, 1988).

Uma nova seca assolaria a região entre 1915-1919 e, na década de 1920, começaria a surgir nos discursos a separação entre a área amazônica e a área “ocidental” do norte. O nordeste, que se constituiu, formalmente, nos anos de 1910-1920, “é, em grande medida, filho das secas; produto imagético-discursivo de toda uma série de imagens e textos, produzidos a respeito deste fenômeno, desde que a grande seca de 1877 veio colocá-la como o problema mais importante desta área” (ALBUQUERQUE JR., 2011, p. 68).

Para absorver a mão de obra local, evitando seu deslocamento para o litoral, e facilitar os auxílios a serem dados na época das secas, a Inspetoria, transformada em 1945 em Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), implementou rodovias ligando o sertão às principais cidades do litoral. Logo essa política se veria desacreditada, pois acumulava verbas de socorro às vítimas em mãos de políticos influentes, comerciantes e proprietários conhecidos como os “industriais das secas” (ANDRADE, 1988). As secas estão na origem da própria delimitação regional do nordeste e marcaria também todo o debate que se seguiu nos meados do século XX sobre a questão nordestina²⁰, frente ao seu relativo atraso econômico em comparação ao acelerado processo de industrialização observado no centro-sul do país.

¹⁹ Que passou a se denominar Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) em 1919.

²⁰ A questão nordestina ganhou dimensões nacionais e mesmo continentais. Estando no centro da luta política nacional, seria uma das principais motivações do golpe civil-militar de abril de 1964 (BERNARDES, 2007).

Josué de Castro²¹ e Celso Furtado²² foram importantes estudiosos e homens públicos desse momento histórico, que, apesar das diferenças, denunciavam que o problema básico da fome e do subdesenvolvimento do nordeste não era de ordem física, mas de ordem social, não era climático, mas derivava da estrutura política e social que não adaptava economia e sociedade da região para enfrentar os impactos da seca.

Furtado, assim como Josué de Castro, priorizava a discussão da produção de alimentos no Nordeste, dado o monopólio da cana-de-açúcar no complexo litorâneo e a fragilidade da policultura alimentar no interior do grande espaço ocupado pela pecuária. O ponto débil de toda a estrutura socioeconômica do nordeste semiárido estava na produção de alimentos. (ARAÚJO; SANTOS, 2009).

Nesse período, ganharia grande repercussão as secas de 1932, 1952 e 1958 (CARVALHO, 2012). Essa última, gerando uma reação do governo de Juscelino Kubitschek, visando levar a modernização ao nordeste e alterar a forma como as políticas públicas eram direcionadas à região semiárida.

Celso Furtado, se valendo também dos estudos elaborados pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento no Nordeste (GTDN), esteve à frente da Operação Nordeste e da recém-criada Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) entre os anos de 1959 e 1963²³, preconizando políticas modernizantes associadas a reformas estruturais.

O plano defendido por Furtado era o de integrar a economia nordestina ao ritmo de produtividade da economia do centro-sul, tornando-a capaz de atrair para si investimentos que provocassem o impulso dinâmico necessário à industrialização, com objetivo de dar emprego à massa populacional flutuante e criar uma classe dirigente nova, imbuída do espírito do desenvolvimento (FURTADO, 1989)²⁴.

O diagnóstico para a região semiárida era resumidamente o seguinte: a atividade econômica da região era sobreposta por três camadas. A criação de gado, que gerava

²¹ Josué de Castro se dedicou a estudar o fenômeno da fome, analisando os hábitos alimentares de diferentes grupos humanos, e as causas naturais e sociais que condicionam os diferentes tipos de alimentação. Publicou sua obra capital, *Geografia da fome*, em 1946. No nordeste, assinalou que havia dois tipos de fome: a fome epidêmica, na região semiárida, provocada pelo colapso das reservas e da produção alimentar nos episódios de secas; e a fome endêmica, na zona canavieira (zona da mata), resultado do baixo consumo de calorias e nutrientes.

²² Celso Furtado publicou sua obra clássica *Formação Econômica do Brasil* em 1959. Analisando os desdobramentos da instalação colonial da econômica canavieira do nordeste, assinalou que a vocação exportadora e concentradora deixaria marcas no desenvolvimento da região, com o avanço da pecuária extensiva em grandes latifúndios no sertão entremeadas pela ocupação de meeiros, posseiros, libertos em uma agricultura de subsistência, formando o que chamou de “complexo nordestino” – açúcar, pecuária e subsistência (FURTADO, 2000).

²³ Na obra *A fantasia desfeita*, Furtado (1989) relata retrospectivamente sua atuação no período.

²⁴ Partindo dessa premissa o projeto se pautou em 4 diretrizes fundamentais: 1-A intensificação de investimentos industriais; 2- A transformação da economia agrícola da faixa úmida; 3- transformação progressiva da economia das zonas semiáridas e 4- o deslocamento da fronteira agrícola nordestina (BRASIL-GTDN, 1959).

renda para os grandes proprietários. O cultivo agrícola do algodão mocó (e outras xerófilas), que era realizado no sistema de meia, no qual a renda gerada era dividida entre o proprietário das terras e o trabalhador. Por fim, o cultivo de subsistência de produtos alimentares, que não gerava renda, mas provinha o sustento dessa população que se espalhara e se fixara nas fazendas (BRASIL-GTDN, 1959).

Na ocorrência da seca, a principal atividade afetada era a produção de alimentos de subsistência, transformando a seca em calamidade social. As políticas públicas direcionadas à região agravavam a situação. Os açudes construídos nas grandes propriedades eram direcionados para viabilizar a criação de gado e pouco utilizados na irrigação para produção de alimentos. A viabilidade da fazenda (criação de gado e cultivo de algodão) demandava mão de obra que se fixava graças às políticas emergenciais²⁵. Nesse sentido propunha entre outras medidas a irrigação nos açudes públicos para a produção de alimentos e a controversa proposta de direcionar os contingentes populacionais excedentes para o Estado do Maranhão, viabilizado a pequena propriedade agrícola também para a produção de alimentos (BRASIL-GTDN, 1959).

Os propósitos transformadores que viabilizaram a criação da SUDENE se chocavam com a rigidez das estruturas econômicos sociais, sendo abandonado progressivamente com o advento do regime militar. Restou à SUDENE uma atuação quase que circunscrita ao fomento industrial, que não ameaçava a estabilidade político-social dos grupos tradicionais de poder econômico local e evitava o “choque frontal” com as oligarquias agrárias (BURTIIZIN, 2008, p. 46). A seca do início dos anos 70 irá enfraquecer ainda mais a SUDENE, que passa a atuar cada vez mais como uma agência executora, perdendo progressivamente seu papel de formuladora e coordenadora das estratégias de desenvolvimento regional. O enfraquecimento da SUDENE foi, em verdade, uma estratégia de centralização política-administrativa levada a cabo pelo Poder Central, que fortaleceu o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, depois SEPLAN, que passou, em consequência, a comandar as decisões no campo do desenvolvimento regional. É sobre esse quadro de referência que tem lugar a institucionalização dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional (dentre os quais o POLONORDESTE e o Projeto Sertanejo) (CARVALHO, 2014, p. 260).

A década de 70 irá marcar um deslocamento do vetor das ações do Estado, no sentido de atacar, se não o problema agrário, os estrangulamentos do desenvolvimento

²⁵ As frentes de trabalho (que empregou mais meio milhão em 1958) e de assistência humanitária ajudavam a manter a população nos arredores da fazenda, permitindo inclusive o aumento demográfico.

agrícola tendo como principais estratégias: a expansão do crédito rural, o estímulo ao cooperativismo, a assistência técnica e extensão rural e os projetos de irrigação (BURTIIZIN, 2008, 48). Teoricamente, os principais beneficiários do Sistema Nacional de Crédito Rural seriam os minis, pequenos e médios produtores, mas na prática diversos fatores determinaram a inversão desses propósitos, fazendo com que entre 75% e 90% do volume de crédito fossem direcionados aos grandes proprietários (acima de 100 ha). O que falar então dos não-proprietários que seguiram excluídos do sistema de crédito. Além disso houve o aumento exponencial do volume de crédito direcionado à pecuária, acentuando a tendência à “bovinização” do semiárido, invertendo a tendência de aumento do volume de créditos concedidos à formação de culturas permanentes verificados nos anos 1960 e 1964 (BURTIIZIN, 2008, p. 67).

A política de irrigação tinha duas vertentes, por um lado, a exploração do Vale do São Francisco onde a tendência foi a instalação de grandes empresas e, por outro, a criação de projetos de assentamento e de produção agrícola de tamanho familiar sob a responsabilidade do DNOCS, por meio dos “perímetros irrigados”. No primeiro caso, o papel do Estado é o de patrocinador (*sponsor*) do grande capital, no segundo caso, o objetivo do Estado é transformar as unidades familiares camponesas em produtores capitalistas, adotando para isso, junto aos “colonos” ou “irrigantes” selecionados uma postura paternalista e autoritária (BURTIIZIN, 2008).

Como efeito direto dessas políticas tem-se a estratificação da sociedade local segundo o grau de participação nos benefícios trazidos pela ajuda oficial. A indução da modernização, via pacotes da Emater, introduz no segmento beneficiado a adoção de relações de produção capitalistas caracterizada pelo trabalho assalariado, inviabilizando a forma tradicional (parceria e moradia) e consequentemente a produção para o autoconsumo no interior da fazenda (BURTIIZIN, 2008).

O fracasso das políticas do regime militar, se fez salientar por ocasião da grande seca de 1979-84, quando as estruturas existentes não foram capazes de oferecer melhor assistência aos flagelados, utilizando-se os mesmos métodos das secas anteriores (ANDRADE, 1988). As políticas de combate à seca seguiram em sua essência. As frentes de trabalho, destinadas a obras públicas, passou, a partir da seca de 1979, a ser direcionada às melhorias em propriedades privadas, sob a denominação de frentes de emergência, também beneficiando os grandes proprietários, embora prevê-se o atendimento dos pequenos proprietários (BURTIIZIN, 2008).

Estudiosos na perspectiva do desenvolvimento regional convergem em dividir, grosso modo, a intervenção pública na região semiárida em pelo menos três grandes períodos. O primeiro período abrange a fase humanitária, exclusivamente de socorro às vítimas da seca, e a fase hidráulica, a partir do início do século XX, com a criação do DNOCS e a ênfase na construção de açudes e perfuração de poços (CAMPOS, 2012). A partir dos anos 1950, ganha lugar a fase desenvolvimentista, marcada pela ênfase no desenvolvimento regional e modernização, tendo como marcos a criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), da Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE) e do Banco do Nordeste entre os anos 1940 e início de 1950. Além disso, em meio a um debate nacional sobre a “Indústria da Seca” e a luta das Ligas Camponesas, há a criação da SUDENE, caracterizando-se como uma fase de transição ou modernização com reformas, seguida da fase de modernização conservadora iniciada no período militar (CAMPOS, 2012; SILVA, 2006). Uma nova fase das políticas públicas se iniciaria no contexto da democratização e promulgação da Constituição de 1988, com maior pressão e participação popular, agravamento e persistência da questão social, e influência da visão ambiental refletida no paradigma do desenvolvimento sustentável.

Assim, do início da colonização até a metade do século XIX, a intervenção pública é caracterizada por políticas emergenciais e assistencialistas de socorro às vítimas das secas e manutenção da ordem. Soma-se a estas, entre o final do século XIX e até a metade do século XX, uma política de Estado que via, na solução técnica (principalmente de engenharia), uma alternativa para os problemas de escassez hídrica, direcionadas para viabilizar o complexo econômico sertanejo da pecuária, algodão e subsistência. Essas intervenções estavam orientadas por concepções sobre a realidade e as alternativas de intervenção no semiárido do paradigma do combate à seca, relacionado ao paradigma iluminista do progresso, que apostava em soluções tecnológicas e hidráulicas para modificação do ambiente como promessa e visão de futuro do semiárido. Essas intervenções eram sustentadas pelas oligarquias sertanejas que tinham interesses explícitos nas políticas de combate à seca, à medida que elas contribuíam para a reprodução dos padrões de dominação (SILVA, 2006).

A partir dos anos 1950, a opção governamental foi pela modernização econômica. Representantes políticos regionais e nacionais do empresariado industrial urbano, e lideranças e intelectuais de forças políticas de esquerda defenderam a modernização no semiárido e garantiram a renovação de órgãos públicos para políticas de desenvolvimento regional, mas com o golpe militar de 1964, as oligarquias sertanejas e o empresariado

rural e urbano passaram a ser os principais beneficiários das políticas governamentais, formuladas e implementadas pelo aparato burocrático estatal (SILVA, 2006).

Assim, durante o regime militar, as ações de combate à seca e aos seus efeitos continuaram por meio da construção de açudes, barragens, poços, frentes de emergência e estímulo à migração para outros estados, mas houve investimento em irrigação, a partir da construção da maioria dos perímetros irrigados hoje em operação no semiárido, com destaque para o apoio governamental à agricultura irrigada de caráter empresarial, especialmente da fruticultura para exportação. Os investimentos em irrigação –assim como o início dos projetos de desenvolvimento em cooperação com o Banco Mundial, que incorpora as ideias de desenvolvimento rural integrado e a de polos de desenvolvimento – beneficiaram elites políticas e econômicas, reforçaram desigualdades estruturais e mantiveram a concentração da distribuição de água (PEREIRA, 2016). A modernização econômica conservadora do semiárido, que reduzia o desenvolvimento à sua dimensão econômica, concentrou os investimentos em atividades rentáveis e nos espaços mais dinâmicos e com maior potencial de competitividade (SILVA, 2006).

O período de redemocratização do país é marcado por uma inflexão em relação à postura autoritária das políticas anteriores, na medida que organizações da sociedade civil e representantes de pequenos produtores rurais foram convidados a participar da elaboração do Projeto Nordeste e dos programas vinculados a ele. Nesse projeto, tem destaque o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), que, reformulado a partir de 1993, foi o primeiro programa governamental com a participação efetiva dos pequenos produtores rurais nas decisões em diferentes níveis, representando um avanço para a época. Com a reformulação, o programa passou a apoiar subprojetos comunitários e setoriais de natureza social e econômica, baseando-se na perspectiva de desenvolvimento comunitário e alívio à pobreza. No novo formato, as comunidades rurais passariam a submeter projetos que considerassem prioritários, podendo ser tanto de caráter produtivo como de infraestrutura, para receberem recursos caso selecionados. Poucos anos depois, o PAPP se transformou nos Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPR), implementados pelos governos estaduais em cooperação com o Banco Mundial (PEREIRA, 2016). O PAPP buscava promover o desenvolvimento rural integrado, abarcando vários componentes: ação fundiária, recursos hídricos, geração e difusão controlada de tecnologia, assistência técnica e extensão rural, crédito, comercialização, apoio a pequenas comunidades rurais, e capacitação. Com relação aos recursos hídricos, o programa visava promover o abastecimento de água para consumo humano, animal e

atividades agrícolas (via irrigação), além do manejo racional da água e do solo. O programa enfatizou obras de captação, armazenamento e distribuição de água nas áreas mais carentes. Contudo, houve uma lacuna no atendimento das necessidades de água para o consumo humano, pois os sistemas instalados nem sempre proviam água potável (PEREIRA, 2016).

Além do PAPP, o Projeto Nordeste abarcava o Programa São Vicente e o Projeto Padre Cícero. Essas iniciativas representaram um ponto de inflexão, pois, pela primeira vez, o público efetivamente atendido deixou de ser “grandes e médios proprietários” e passou a ser “pequenos produtores rurais”, categoria hoje denominada de agricultura familiar (PEREIRA, 2016). Por outro lado, os investimentos em irrigação prosseguiram com o Programa de Irrigação do Nordeste, lançado em 1986, e o Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada no Nordeste, lançado em 1996.

A crise da cotonicultura que ocorreu nos anos 1980 agravou a situação no semiárido, tirando a renda excedente de que dispunham os agricultores, que por sua vez passaram a comercializar os produtos da agricultura de sequeiro (milho, feijão e mandioca), que antes eram exclusivas para o autoconsumo, ganhando importância, nesse contexto a previdência rural ampliada a partir da constituição de 1988 (ARAUJO; SANTOS, 2009).

O processo de modernização econômica regional, que se iniciou no regime militar, aprofundou a heterogeneidade intrarregional, tanto quanto a setores da economia como aos espaços geográficos, com ilhas de prosperidade, caracterizando o convívio de áreas de modernização intensa e áreas econômicas tradicionais e atrasadas. Não por acaso as situações de calamidade e emergência continuaram a ocorrer no semiárido, ativando ações emergenciais assistencialistas: carro-pipa, cesta básica e frentes de trabalho. Na seca de 1993, foram alistados 2,1 milhões de pessoas nas frentes de emergência e, na seca de 1998-1999, foram distribuídas 3 milhões de cestas básicas (SILVA, 2006).

A seca de 1993 vai marcar, contudo, uma mudança qualitativa na reação da sociedade civil organizada, desencadeada após a ocupação da SUDENE que, como será explorado mais adiante, propôs e conseguiu mudanças importantes nas concepções dos programas emergenciais, chegando a propor, a partir da articulação de centenas de OSCs, o documento *Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro – Propostas da Sociedade Civil* (SILVA, 2006).

A resposta do governo vem com a formulação do Projeto Áridas, que nunca chegou a ser implementado, mas propôs a realização de estudos para reduzir a

vulnerabilidade e elevar a capacidade de resistências às secas das populações e atividades produtivas com o objetivo de elaborar uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o nordeste. Já influenciado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, o projeto foi uma iniciativa do governo federal em articulação com os governos estaduais e OSCs, contando com a cooperação técnica do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) e englobando modelos de planejamento e gestão nos âmbitos regional, estadual e municipal (PEREIRA, 2016).

Nesse período, observa-se a continuidade dos Programas de Combate à Pobreza Rural, cofinanciados pelo Banco Mundial junto aos governos estaduais, bem como as ações de financiamento patrocinadas por bancos públicos, como Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Os principais avanços desse período foram fruto de ações da sociedade civil, seja por meio da participação na formulação e implementação de programas, como o PAPP, o São Vicente e o Áridas, seja nas ações de pressão como aquelas realizadas pelo movimento sindical, que resultaram na mudança do formato das ações emergenciais. Ações dessa natureza se intensificaram no final da década de 1990. Já os programas destinados à melhoria da distribuição de água para as populações rurais caracterizaram-se pela fragmentação, desarticulação e descontinuidade das ações. Os programas não chegavam a todos os lugares, nem objetivavam a universalização do acesso à água. Os governos pós-ditadura continuaram reproduzindo velhas práticas de combate à seca, privilegiando elites políticas e econômicas, apesar de algumas mudanças, assim como a maior porosidade do Estado à sociedade civil após a redemocratização (PEREIRA, 2016).

A partir de 2003, um conjunto de Políticas Públicas de combate à pobreza rural ganha densidade envolvendo saúde, educação, saneamento básico, acesso à água potável, eletrificação rural, transferência de renda condicionada – Bolsa Família – e programas de apoio à agricultura familiar – como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que foi fortalecido com mais recursos e novas modalidades como o Pronaf Semiárido, o Programa Garantia-Safra (seguro criado para repor perdas das safras no semiárido), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além dos programas de desenvolvimento territorial (Territórios da Cidadania, Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, Programa Territórios Rurais de Identidade) e do Projeto Dom Helder Câmara.

No que se refere ao acesso à água, o Programa Cisternas oferece o devido suporte à rede ASA e seus Programas de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) e Uma Terra e Duas Águas para um Semiárido Sustentável (P1+2), além de viabilizar a execução de ações de acesso à água para consumo humano e para produção de alimentos por governos estaduais e consórcios de municípios que as articulam com suas próprias ações e políticas de apoio à agricultura familiar.

Em 2011, a universalização do acesso à água vira prioridade de governo no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, com a instituição do Programa Água para Todos (APT), que promoveria uma ação coordenada por diferentes órgãos de governo. A meta monitorada pelo centro de governo seria a de 750 mil cisternas no semiárido, mas o APT também viria a financiar sistema coletivos de abastecimento. Ao Programa Cisternas, coube a maior parte da meta: 450 mil cisternas de placas para o consumo humano²⁶. Nesse contexto, o BNB também viria ser um parceiro do Programa Cisternas. Ao Ministério da Integração Nacional (MI), caberia a implantação de 300 mil cisternas de polietileno, além de sistemas coletivos de abastecimento. A Fundação Nacional de Saúde (Funasa) entrou no Programa com uma meta complementar de 10 mil cisternas para consumo tanto de placas quanto de polietileno, além da implantação de sistemas coletivos. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) teria o orçamento do Programa Água Doce reforçado para a implantação de sistemas dessalinizadores. O Programa Água Doce, que já existia desde 2004 tendo implementado 152 sistemas de dessalinização, assumiria uma meta de 1.200 sistemas no Plano Brasil sem Miséria (BSM). Posteriormente, a Petrobras, o BNDES e a Fundação Banco do Brasil (FBB) também aderiram ao Programa, financiando e reforçando a parceria com a ASA (CAMPOS et al., 2014).

1.5 Sociedade civil e a emergência do paradigma da convivência com o semiárido

A ideia central da convivência com o semiárido é que se deve aprender com a natureza para viver bem no semiárido (SCHISTEK, 2013). Não é possível controlar a natureza ou modificar o clima, por isso não tem sentido falar de “combate à seca”.

O “paradigma do combate à seca” (SILVA, 2006) ou a “lógica do combate à seca” (PEREIRA, 2016), que orientaram historicamente as intervenções do poder público no semiárido a partir do início do século XX, parte do pressuposto da necessidade de

²⁶ Posteriormente, a FBB seria chamada para participar, apoiando a ASA e contribuindo com a meta de cisternas de placas.

modificar o ambiente para o ser humano nele viver. Em contraposição, o “paradigma da convivência com o semiárido” ou a “lógica da convivência com o semiárido”, que ganha densidade nos anos 1990, parte do pressuposto de que é preciso preparar a população para conviver com a semiaridez.

Algumas práticas de convivência são antigas e envolvem formas de adaptação e aprendizados empíricos das populações sertanejas, desde os tempos da colonização, como a captação de água de chuva em cisternas, a conservação e a recuperação dos recursos naturais, e o cuidado com o solo. Muitos desses conhecimentos empíricos foram objeto de pesquisa científica e tornaram-se, posteriormente, propostas de estudiosos do semiárido (CAMPOS, 2012).

A formulação do engenheiro agrônomo do IFOCS, José Guimarães Duque²⁷, nos anos 1940-1960, é precursora no sentido de apontar de forma categórica a necessidade imperiosa da convivência com o semiárido. O autor chamava a atenção da perfeita adaptação da vegetação às condições climáticas local, propondo uma agricultura ecológica para o semiárido que valorizasse as vantagens naturais da região, como os potenciais das lavouras xerófilas²⁸.

Silva (2006) considera que parte das origens das atuais propostas de convivência com o semiárido podem ser atribuídas a autores do pensamento crítico sobre o nordeste, como além do próprio Guimarães Duque, Djacir Menezes, Josué de Castro, Celso Furtado, Manoel Correia de Andrade, Otomar de Carvalho e Tânia Bacelar. Na obra desses autores, estariam concepções alternativas às políticas de combate à seca e modernização econômica conservadora, que seguiu durante o regime militar. Analisando esses autores, Silva (2006), sintetiza o pensamento crítico sobre a região da seguinte forma. A crítica social teve como ponto de partida a desmistificação das secas no semiárido como sendo a causa do subdesenvolvimento, lançando luzes sobre os aspectos estruturais de ocupação e exploração do território por colonizadores e seus sucessores. A crítica política fez uma denúncia ética da exploração política da miséria e da apropriação privada dos recursos públicos pelas oligarquias sertanejas, nas intervenções governamentais, na sua vertente emergencial, e da solução hidráulica para combater a seca. A crítica ecológica direcionou-se aos tipos de atividades produtivas e às práticas (tradicional ou modernas) de manejo de recursos naturais não apropriadas às condições

²⁷As obras fundamentais de José Guimarães Duque são: *Solo e Água no Polígono das Secas* (1949) e *O Nordeste e as Lavouras Xerófilas* (1964).

²⁸As plantas xerófilas resistem à seca e se adaptam à falta de água. São exemplos de plantas xerófilas o pequi, a faveleira, o algodão mocó, o cajueiro, a carnaubeira, a oiticica, a maniçoba, a manipeba, a agave, a palma, entre outras.

ambientais do semiárido, que agravam as condições de semiaridez. A crítica econômica, surgida em meados do século XX, propunha a modernização regional acompanhada de um conjunto de reformas estruturais e mudanças nas relações sociais que predominavam na região. Após a derrota da proposta de modernização reformista, a crítica passou a ser direcionada contra os resultados da modernização conservadora na região.

A convivência com o semiárido como paradigma de política pública ganha contorno, contudo, com a atuação da sociedade civil organizada na região e está umbilicalmente atrelada à crítica às políticas de combate à seca. Pereira (2016) identifica quatro ações públicas que estão na origem da criação da “lógica de convivência com o semiárido”: atuação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) com Projetos Alternativos; a atuação da Embrapa Semiárido na avaliação, no aprimoramento e no desenvolvimento de tecnologias para a convivência com a seca; a Rede Projeto Tecnologias Alternativas (PTA); e a luta dos movimentos sindicais rurais, tendo como marco a ocupação da SUDENE em 1993 (PEREIRA, 2016). Nas palavras da autora:

Igrejas Católica e Protestantes, sindicatos de trabalhadores rurais, federações sindicais, associações de base comunitária, ONGs, entidades de cooperação internacional, cooperativas e movimentos de mulheres, assim como famílias agricultoras estiveram envolvidas em diversas ações públicas em muitos lugares. Várias dessas organizações desenvolveram, e ainda desenvolvem, projetos visando à melhoria das condições de vida das populações sertanejas. Estas ações foram a base para a construção da lógica de convivência com o semiárido. Múltiplos atores, formas de agir público, práticas e histórias estão envolvidos em processos de experimentação em diferentes lugares e momentos. (PEREIRA, 2016, p. 102)

A ação pública de avaliação, aprimoramento e desenvolvimento de tecnologias para a convivência com a seca do Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido (CPATSA), vinculado à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), mais conhecido como EMBRAPA Semiárido, criado em 1975, em Petrolina (PE), se dá em torno das contribuições de estudos, pesquisas e experimentações, e do acervo de tecnologias e conhecimentos acerca da convivência com a seca. As propostas de ações articuladas como o programa “Convivência do Homem com a Seca: implantação de sistemas de exploração de propriedades agrícolas”, de 1982, e “Subsídios para formulação de um programa de convivência com a seca no semiárido brasileiro”, de 2001, não chegaram, contudo, a ser implementadas.

A ação pública das lutas dos movimentos sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais, organizados por meio de sindicatos locais, polos regionais, federações estaduais e confederação nacional, responsáveis por mobilizações, protestos e reivindicações nos anos 1980 e 1990, permitiram que algumas mudanças ocorressem nas

ações governamentais implementadas no semiárido, sobretudo após a redemocratização. A ocupação da Sudene em 1993, mobilizada principalmente pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), foi o ato mais emblemático e trouxe resultados efetivos em relação às respostas do governo federal, assim como: a substituição das Frentes de Emergência pelo novo conceito de Frentes Produtivas de Trabalho, na qual a gestão dessas frentes passava a ser feita por comissões estaduais e municipais, com participação paritária de representantes do poder público e da sociedade civil; a introdução do pagamento pelo trabalho produtivo, em vez do caráter assistencialista da distribuição das cestas básicas; e o direcionamento de obras e serviços para as próprias comunidades das famílias em vez da distribuição clientelista, na maioria das vezes, em terras de grandes fazendeiros. Além das Frentes Produtivas de Trabalho, o movimento negociou com o governo federal um plano de ações permanentes para o semiárido, cuja proposta foi elaborada pela própria sociedade civil.

Para a construção desse plano, os movimentos sindicais e as OSCs criaram o Fórum Nordeste, sob coordenação de membros da CONTAG, igrejas, associações de agricultores e ONGs, mobilizaram mais de 300 OSCs atuantes no semiárido, em seminários estaduais e regional, cujas discussões foram sintetizadas no documento *Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Nordeste Semiárido Brasileiro – Propostas da Sociedade Civil*, enviado ao governo federal. A iniciativa, contudo, não obteve êxito, uma vez que não houve a criação de um programa permanente de convivência com o semiárido, conforme reivindicado. O Fórum não conseguiu se manter articulado para pressionar o governo federal em busca de respostas e, apesar da falta de êxito do Fórum Nordeste, muitas das propostas do plano de ação continuaram sendo testadas e amadurecidas, ainda que em escala experimental e pouco articuladas politicamente (PEREIRA, 2016).

A ação pública dos Projetos Alternativos da CNBB começou a partir das resoluções do seminário "O homem e a seca no Nordeste", em Caucaia, no Ceará, em 1982. A partir deste seminário as quatro Regionais da CNBB começaram a implementar os chamados Projetos Alternativos em todo o Nordeste, que abarcavam projetos coletivos e construídos pelas próprias comunidades com o apoio de agentes pastorais das dioceses e das paróquias, para a construção de cisternas, pequenos açudes, poços, aguadas, pequena irrigação, postos comunitários, casas de farinha, hortas comunitárias, bancos de sementes, criação de pequenos animais (cabras, abelhas, peixes, galinhas e patos), entre outras iniciativas.

Merece destaque a criação do Centro de Capacitação e Acompanhamento aos Projetos Alternativos da Seca (CECAPAS), em maio de 1984, em Pesqueira (PE), na Regional Nordeste II da CNBB. O CECAPAS era um centro de formação de agricultores e agentes pastorais, assim como de disseminação de conhecimentos e técnicas agropecuárias adaptadas ao clima semiárido, promovendo cursos que abarcavam temas como: técnicas de manejo do solo e da água; agricultura orgânica; criação de pequenos animais, como cabras, peixes e abelhas; plantas medicinais, nutrição e saúde. Nos treinamentos sobre agricultura orgânica, eram ensinadas técnicas para proteger a terra e evitar a perda de umidade, formas de captação de água de chuva nos cultivos, compostos orgânicos, defensivos naturais, entre outras técnicas que hoje são difundidas no âmbito da agricultura agroecológica. Em 1990, em função de mudanças na Igreja Católica, as atividades do CECAPAS e dos Projetos Alternativos da CNBB foram encerradas e descentralizadas em cada estado²⁹.

A Rede criada a partir do PTA também é outra ação pública destacada pela autora. A partir de 1983, em âmbito nacional, começou a ser implementado o Projeto Tecnologias Alternativas (PTA), diante da constatação de que o modelo de agricultura proposto pela Revolução Verde era inadequado à realidade da agricultura familiar. As primeiras ações do PTA consistiram em um levantamento do uso de tecnologias alternativas pelo país e na seleção de algumas delas para sistematização e difusão³⁰. Posteriormente, a equipe do PTA adotou a estratégia de criação dos Centros de Tecnologia Alternativa (CTA)³¹ e, a partir de 1989, os núcleos do PTA tornaram-se autônomos, consolidando a ideia da Rede PTA, composta pela rede nacional e por redes regionais e temáticas. Nesse período, a Rede PTA substituiu a ideia de tecnologias alternativas pela perspectiva da agroecologia, não apenas como um padrão científico para a produção agrícola e pecuária, mas também como um modo de vida e paradigma que contempla os aspectos sociais, econômicos e ambientais. Os pressupostos da agroecologia teriam passado a orientar a lógica da

²⁹ A criação do Serviço de Apoio aos Projetos Alternativos Comunitários (SEAPAC) em 1993, por iniciativa dos bispos das dioceses de Natal, Caicó e Mossoró e das pastorais de suas igrejas, é um dos resultados desse processo. O SEAPAC se tornaria o principal parceiro do Programa Cisternas junto ao governo do estado do Rio Grande do Norte. Entre as experiências escolhidas, duas estavam localizadas no nordeste: o Movimento de Organização Comunitária (MOC) de Feira de Santana (BA), e o Programa de Aplicação de Tecnologias Adaptadas às Comunidades (PATAC) de Campina Grande (PB) (DINIZ; PIRAX, 2011).

³¹ Um dos centros criados no nordeste foi o Centro de Tecnologias Alternativas de Ouricuri (CTA-O) no Sertão do Araripe (PE), em 1986, pioneiro na validação e disseminação de cisternas de placas no estado de Pernambuco, que três anos depois, em 1989, tornar-se-ia a ONG Caatinga.

convivência com o semiárido, especialmente pela atuação dos membros da Rede PTA no nordeste.

A Rede PTA também seria responsável pela criação do Fórum Pernambucano de Enfrentamento à Problemática da Seca (Fórum Seca)³², na cidade de Serra Talhada (PE), que realizou diversos atos públicos de protesto e reivindicação, seminários sobre políticas para o semiárido, formações técnicas e políticas, entre outros eventos, cujo acúmulo de conhecimento teria contribuído para a elaboração do citado documento com proposições de ações permanentes para o semiárido, entregue ao governo federal após a ocupação da Sudene, em 1993. O Fórum Seca também teria inspirado outras articulações estaduais e regionais no semiárido, como o Fórum do Campo Potiguar (FOCAMPO-RN), a Articulação do Semiárido Paraibano, o Fórum Cearense pela Vida no Semiárido, e até mesmo a própria ASA.

Essas ações públicas dão origem e fortalecem a atuação de diversas Organizações da Sociedade Civil, sendo a maioria delas fundamentais para a constituição da rede ASA em 1999 e a formulação de uma proposta de política pública, o P1MC³³.

As quatro ações públicas que descrevi envolvem um conjunto de eventos, práticas e materialidades que foram a base para a criação da lógica de convivência com o semiárido. A CNBB, a Embrapa Semiárido, a Rede PTA, os movimentos sindicais e a ASA, que agrupa e articula as diversas práticas das organizações anteriores e de outras mais, possibilitaram que alternativas fossem criadas e disseminadas por todo o semiárido. (PEREIRA, 2016, p. 123)

Em uma das formulações mais recentes, são destacadas a seguir dimensões da Convivência com Semiárido defendidas principalmente pela ASA.

Como estratégia fundamental que deve orientar o pequeno agricultor familiar no semiárido (e também como princípio geral), Batista e Campos (2013a) destacam a necessidade de dinamizar a cultura do estoque. Em primeiro lugar, estocar água, a primeira água para beber e cozinhar, a segunda água para produção, a terceira água para as comunidades e a quarta água para emergências. Em segundo lugar, guardar alimentos para os animais por meio de ensilagem, fenação, palhadas e cultivo de plantas forrageiras. Em terceiro lugar, guardar os alimentos para as pessoas por meio do armazenamento de

³²A coordenação era composta pelas seguintes organizações: Central Única dos Trabalhadores de Pernambuco (CUT-PE), Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural (CENTRU), Caatinga, Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE) e Rede de Intercâmbio em Tecnologias Alternativas de Pernambuco, que, em 1993, transformou-se no Centro Agroecológico Sabiá.

³³Uma proposta de política pública, que tem como base a longa trajetória de experimentação das diversas “tecnologias” de convivência vivenciada pelas organizações. Sobre a trajetória de experimentações e o processo de definição das cisternas de placas, consultar Rodrigues (2016).

grãos, sementes e pequenos criatórios (os pequenos criatórios são como uma poupança para os agricultores).

Numa perspectiva mais ampla, refletindo sobre a possibilidade de construção de um modelo sustentável de desenvolvimento no semiárido, Batista e Campos (2013b) apontam para a concentração histórica de terra na região, sua estreita ligação com a concentração de água e com os modelos hegemônicos de intervenção como fatores determinantes da crise sócio ambiental da região.

Para construirmos o desenvolvimento do semiárido numa perspectiva de justiça e equidade é fundamental não perdermos de vista o confronto de modelos de desenvolvimento adotados no semiárido, expressos: por um lado, na concentração da terra e da água, nos grandes projetos, no agronegócio, nos transgênicos e nos agrotóxicos; por outro lado, nas inúmeras experiências locais de organização e produção, baseadas na cultura e na tradição do povo, na matriz agroecológica, no resgate das sementes e na diversidade de formas organizativas que, criativamente, expressam modos sustentáveis de convivência com o Semiárido. Para isso é preciso desconstruir a lógica do combate à seca e construir outra, que torne possível a vida das pessoas com qualidade. (BATISTA; CAMPOS, 2013b, p. 75)

Nesse sentido, além da democratização do acesso à terra, os autores defendem a democratização do acesso à água na região, como dinamizador do desenvolvimento local sustentável, e o manejo apropriado no semiárido por meio de uma produção sustentável e agroecológica. Denunciam também os efeitos dos chamados pacotes tecnológicos na região:

Com o advento da “revolução verde” no Brasil inúmeras famílias, assessoradas por empresas de extensão rural e centros de pesquisas agropecuários, passaram a usar massiva e indistintamente todo tipo de insumos bioquímicos, moto mecanização e processos desordenados de irrigação. Essas práticas sem os devidos ajustes tecnológicos, associadas à ocorrência de anos sucessivos de secas, levaram ao esgotamento das condições biofísicas de muitas áreas, perda ecológica, erosão genética (animal e vegetal), agravamento dos processos erosivos e à redução da capacidade dos solos de armazenar água nas precipitações. Ou seja, levaram ao empobrecimento e à desagregação generalizada das famílias e comunidades. (BATISTA; CAMPOS, 2013b, p. 76)

Dessa forma, os autores afirmam que um dos princípios da convivência com o semiárido é a afirmação de que as suas populações não são simplesmente receptoras do conhecimento e dos pacotes tecnológicos, ao contrário, possuem e produzem conhecimento para o seu próprio desenvolvimento, considerando que a sustentabilidade para o semiárido pressupõe a associação entre conhecimento tradicional e conhecimento científico.

Em uma outra dimensão, defendem (BATISTA; CAMPOS, 2013d) que a convivência com o semiárido não implica apenas políticas econômicas e técnicas. “Importa fundamentalmente, construir novas mentalidades e novas posturas ante o semiárido”. Daí a defesa da educação contextualizada como forma de ajudar “a fazer

surgir e enraizar processos novos de ver, agir e se relacionar com o semiárido” (BATISTA; CAMPOS, 2013d, p. 99).

Por fim, um componente fundamental da estratégia de convivência com o semiárido defendida pelos autores (2013c) é a articulação entre formação, organização e mobilização social para conquistas de direitos. Apesar dos avanços das conquistas da Constituição de 1988 nos mecanismos de participação social,

ainda persistem, na região semiárida, práticas clientelistas, de corrupção e outras formas de apropriação privada dos recursos públicos. A capacidade dos órgãos públicos darem respostas eficientes às demandas sociais é bastante limitada em decorrência da baixa qualificação de seus recursos humanos, das deficiências organizacionais, dos mecanismos de gestão e das insuficiências materiais e financeiras, ou seja, em decorrência da ausência de um projeto de desenvolvimento para a região que seja compatível com a realidade. (BATISTA; CAMPOS, 2013c, p. 90)

Como foi analisado, a sociedade civil e suas organizações, além de pressionar o Estado e buscar influenciar políticas públicas, também desenvolve seus próprios projetos e ações junto às comunidades rurais com vistas à melhoria da qualidade de vida. Deste modo, defendem uma intervenção proativa, que articule ações localizadas com a construção de alternativas de políticas públicas, por meio de disseminação, visibilidade e publicidade dos resultados e impactos das políticas públicas para o semiárido, no qual o papel das organizações da sociedade civil é central.

A proposta de convivência difundida pela ASA ganhou espaço em alguns setores do governo federal e de governos estaduais da região, disputando recursos, apoio e reconhecimento com outras agendas para o semiárido. Bahia e Pernambuco contam hoje, por exemplo, com leis estaduais de convivência com o semiárido.

O termo “convivência com semiárido”, é preciso frisar, ganhou notoriedade e está presente nas formulações de programas públicos e nos discursos políticos de investimento na região, mas muita das vezes é empregado sem o sentido e a densidade propostos pela sociedade civil, podendo representar velhas práticas do “combate à seca” travestidos de uma roupagem mais amigável.

A constituição da rede ASA tem como marco o fórum paralelo de discussão das OSCs por ocasião da III Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação das Nações Unidas (COP 3), ocorrida entre 15 e 26 de novembro de 1999, em Recife (PE), na qual é lançado o documento *Declaração do semiárido*, aglutinando um conjunto de propostas em um contexto de mais uma seca plurianual. Em linhas gerais, trazia propostas voltadas a:

- conviver com a seca;

- orientar os investimentos no sentido da sustentabilidade;
- fortalecer a sociedade civil;
- incluir mulheres e jovens no processo de desenvolvimento;
- preservar, reabilitar e manejar recursos naturais;
- buscar meios de financiamento para o programa de convivência com o semiárido.

O documento conclui: “o semiárido 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 [...]” (ASA, 1999).

Conforme relato de um dos fundadores, o debate que se seguiu nesse fórum paralelo foi um marco conceitual importante, mas que ainda era discutido apenas no âmbito da sociedade civil: “ainda estava na transição da pequena produção para agricultura familiar... Também começamos a chamar de semiárido brasileiro em vez de semiárido nordestino, de convivência com a seca para convivência com o semiárido” (ENTREVISTA 20).

Meses mais tarde, em 15 de fevereiro de 2000, é lançado outro documento que os membros ou parceiros da ASA deveriam aderir. A *Carta de Princípios*, que rege a articulação e a sua estrutura, explicita novamente esse olhar de compromisso com as necessidades, potencialidades e interesses das populações locais, em especial os agricultores familiares, destacando os seguintes elementos: conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais do semiárido, e quebra do monopólio de acesso à terra, água e outros meios de produção, de forma que esses elementos, juntos, promovam o desenvolvimento humano³⁴ sustentável do semiárido (ASA, 2002b).

A constituição da ASA pode ser interpretada como a expressão de um fenômeno social, observado em escala mundial, mas particularmente importante no Brasil, no contexto da redemocratização até os dias de hoje. Trata-se da emergência da sociedade civil³⁵, não no sentido clássico da sociologia política, mas no sentido contemporâneo de

³⁴ A noção contemporânea de desenvolvimento humano tem respaldo conceitual nas formulações de Amartya Sen, que propõe o desenvolvimento como expansão das capacidades (*capabilities*) dos indivíduos. O importante a registrar aqui é a perspectiva “de baixo para cima”, embutida na noção de desenvolvimento humano, em contraposição, principalmente, à noção hegemônica de desenvolvimento como equivalente ao crescimento econômico, que desde uma perspectiva “de cima para baixo”, supõe que o crescimento econômico gera efeitos benéficos para todas as camadas da população, no mínimo, através do que se denomina de efeito “vazamento” do crescimento. O fracasso das políticas que correspondem a essa noção hegemônica em erradicar a miséria e colocar em patamares aceitáveis às desigualdades de renda teve como resultado, justamente, o surgimento de novas noções de desenvolvimento (MALUF, 2000).

³⁵ Gurza Lavalle e Szwako (2015) travam um diálogo interessante com Avritzer (2012) nesse tema. Enquanto Avritzer propõe uma periodização que considera a emergência da sociedade civil nos anos 1970, em um momento de autonomia plena em relação ao Estado, Lavalle e Szwako, por sua vez, aponta a gênese da sociedade civil já no século XIX, argumentando pela ótica analítica da mútua constituição de Estado e sociedade civil. A despeito desse debate, o que é importante sublinhar é o surgimento de “organizações sociais intermediárias”, identificadas por Hirschman (1983) ao analisar experiências na América Latina nos anos 1980. Essas organizações, que serviam de intermediários entre os doadores internacionais e os beneficiários populares, se estabeleceram como resposta a prementes problemas sociais,

divisão tripartite da realidade: Estado, mercado e sociedade civil. Nesta perspectiva teórica “a sociedade civil é a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania³⁶ se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 110). A sociedade civil,

embora configure um campo composto por forças sociais heterogêneas, está preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores, incluindo-se o de gratuidade/altruísmo, distinguindo-se assim dos dois primeiros setores acima que estão orientados, também preferencialmente, pelas rationalidades do poder, da regulação e da economia. (SCHERER-WARREN, 2006, p. 110)

Nesse contexto, o surgimento da ASA marca a organização da sociedade civil³⁷ do semiárido para representação dos interesses e valores da cidadania em um segundo nível, no qual o primeiro nível seria o próprio associativismo local, representado por “associações civis, os movimentos comunitários e sujeitos sociais envolvidos com causas sociais ou culturais do cotidiano, ou voltados a essas bases, como são algumas Organizações Não-Governamentais (ONGs)” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 110). Nesse segundo nível³⁸ de representação, destacam-se as formas de articulação interorganizacionais, dentre as quais se destacam os fóruns da sociedade civil, as associações nacionais de ONGs, e as redes de redes, que buscam se relacionar entre si para o empoderamento da sociedade civil, representando organizações e movimentos do associativismo local. É através dessas formas de mediação que se dá a interlocução e as parcerias mais institucionalizadas entre a sociedade civil e o Estado (SCHERER-WARREN, 2006).

Nesse plano de análise, também é possível perceber a ASA como principal protagonista do movimento social pela convivência com o semiárido. Nessa perspectiva, em um sentido mais amplo, um movimento social “se constitui em torno de uma

políticos e econômicos de seus próprios países e pela percepção crescente de que era possível fazer algo acerca dos problemas locais, independentemente das mudanças necessárias em nível nacional.

³⁶ Aqui, caberia uma distinção entre o interesse público e o interesse privado. Hirschman (1983) esclarece que o sentido comum contemporâneo que se dá a este contraste coloca, de um lado, a participação ativa do cidadão nos assuntos públicos e cívicos, que ocorreriam em função de um interesse público e, de outro, a busca por uma vida melhor para si mesmo, que aconteceria em função do interesse privado.

³⁷ É mister reconhecer que limitar o conceito de sociedade civil à representação de interesses e valores de cidadania confere um caráter idealizado ao conceito ao se referir a um subconjunto específico de organizações da sociedade civil, retirando o peso da contraposição analítica entre Sociedade Civil-Estado, no qual a Sociedade civil “é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os” (BOBBIO, 2002, p. 1210).

³⁸ A ASA participa ainda em um terceiro nível de organização, que seria a das *mobilizações na esfera pública* que “são fruto da articulação de atores dos movimentos sociais localizados, das ONGs, dos fóruns e redes de redes, mas buscam transcendê-los por meio de grandes manifestações na praça pública, incluindo a participação de simpatizantes (SCHERER-WARREN, 2006).

identidade ou identificação, da definição de adversários ou opositores e de um projeto ou utopia” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 113), num contínuo processo em construção resultado das suas múltiplas articulações, constituindo-se como uma *rede de movimento social*.

A principal consequência desta definição é que o movimento social não se restringe à sua organização ou, muito menos, ao ato de protesto público. Definir o movimento social em termos de rede de relações (informais), permite, assim,

identificar todos aqueles indivíduos, grupos e organizações que se auto identificam (e são identificados pelos outros) como parte de um mesmo movimento; assim como aqueles com os quais o movimento interage (direta ou indiretamente) na vocalização e atendimento de seus objetivos, como outras organizações, redes e institucionalidade política, como partidos políticos e agências do Estado. (CARLOS, 2011, p. 156)

Nesse sentido, embora a ASA busque influenciar as políticas públicas e fazer a mediação entre os movimentos localizados e o Estado, verifica-se a possibilidade de “uma tensão permanente no seio do movimento social entre participar com e através do Estado para a formulação e a implementação de políticas públicas ou em ser um agente de pressão autônoma da sociedade civil” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 114).

A literatura sobre movimentos sociais, no passado, identificava a institucionalização com a dissolução de movimentos e literatura da sociedade civil, com a corrupção da lógica da sociedade. No entanto, o tema da institucionalização tem ganhado centralidade nas últimas décadas em um contexto de um nível extraordinário de institucionalização de diferentes instituições participativas e da inserção dos movimentos sociais e subconjunto de atores da sociedade civil, seus interesses, agendas e categorias no tecido do Estado e nas suas categorias jurídicas de operação (GURZA LAVALLE, 2014).

De toda forma, o que é importante registrar aqui é que um subconjunto amplo de organizações da sociedade civil do semiárido foi capaz de sistematizar reflexões e propostas endereçadas principalmente à realidade da população rural do semiárido buscando: disseminar a cultura de estoque (água e alimentação humana e animal), disseminar a prática de uma agricultura agroecológica, democratizar o acesso à terra e à água, valorizar o saber local e associá-lo com o saber científico, promover a educação contextualizada, e mobilizar, formar e organizar a população para a busca de direitos. Uma formulação altamente qualificada, uma vez que embasada na prática de um grupo heterogêneo de organizações atuantes de diversos estados e territórios do semiárido.

1.6 A formulação do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) e o encaixe institucional no governo Lula

O Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) nasce no contexto do debate da ASA sobre a convivência com o semiárido. Em novembro de 1999, as organizações da sociedade que organizaram a conferência paralela à COP 3, constroem uma cisterna demonstrativa perto do local onde estava acontecendo o evento. “A primeira cisterna está até hoje lá, no pavilhão ciência”, relata o entrevistado (ENTREVISTA 20). Por ocasião da visita do Ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho, ao pavilhão, o mesmo foi questionado porque não se fazia um milhão daquelas, do que resultou um compromisso de apoiar um projeto demonstrativo para “testar as cisternas”:

Então ele [Sarney Filho] ofereceu um projeto demonstrativo de construção de 500 cisternas para serem testadas. Nós aceitamos, foi assinado e nós construímos a duras penas porque só veio o recurso em material, toda a parte de pessoal e equipamentos, tudo a gente teve que se virar para fazer, mas nós entregamos. Aí celebramos um [convênio] com a ANA [Agência Nacional de Águas] de mais ou menos 12 mil cisternas, também com o custeio de pessoal por nossa conta. (ENTREVISTA 3)

A proposta inicial era fazer mil cisternas, mas as organizações decidiram usar a outra metade dos recursos para formatar um projeto executivo para o P1MC. Essa opção surge depois de um debate sobre a estratégia a ser adotada, se pressionariam o governo a assumir a construção de 1 milhão de cisternas ou as próprias organizações assumiriam esse papel. O desdobramento disso é uma sistematização que se transformou no documento do P1MC, concluído no final do governo FHC, já na transição para o governo Lula.

Nós fizemos um trabalho que eu acho que até hoje está na base da lei da cisterna, que é a base de conhecer o processo da cisterna. Porque a gente sabia construir, mas cada um tinha um modo de construir. A gente sabia que a gente formava os agricultores, mas qual é o conteúdo sistemático da formação ninguém tinha domínio sobre isso, porque esses conteúdos eles passam. Foram feitos seminários no semiárido todo para ver como se fazia o processo de construção das cisternas (qual dimensão, qual a tampa etc.) e foi sistematizado no semiárido inteiro o processo de construção e os conteúdos, os custos, o material. (ENTREVISTA 3)

A constituição da rede ASA e do P1MC, como se viu, representam o segundo momento de todo um processo de “experimentação social”, que vinha ocorrendo no semiárido nos anos 1990, em um contexto de maior espaço para processos participativos na sociedade e a emergência do conceito de desenvolvimento sustentável. Esses experimentos, levados a cabo por “novos” atores políticos e sociais (ONGs, igrejas, movimento sindical etc.), buscavam construir uma nova prática política na região. (DINIZ; PIRAX, 2011).

Essas organizações já atuavam em contextos locais, em projetos cujo alcance era limitado pelos recursos captados e para construir um milhão de cisternas era preciso conceber um “arranjo de execução” que ultrapasse esses limites. Segundo o entrevistado, havia muitas ideias sobre modelo de gestão, financiamento e gestão participativa trazidas por pessoas ligadas a organizações, que já tinham experiências e práticas, inclusive de construção de cisternas, em um debate construtivo muito intenso.

Essa história do P1MC foi uma luta. Esse foi um debate muito difícil. Porque tinha um debate entre a visão ambiental e uma outra linha do desenvolvimento. Fizemos tudo isso e colocamos num documento sobre a política. Era uma formulação que dialogava com a realidade, por isso ela tinha força. (ENTREVISTA 20)

As parcerias foram importantes para sistematizar as práticas de cada organização e, a partir daí, contribuir para a formulação de algo maior. Algo que ultrapassasse a visão de cada organização que tinham experiência apenas na dimensão de projetos: “era difícil sair dessa dimensão que estava todo mundo e construir um modelo que desafiasse do ponto de vista da capacidade, do operacional, fazer contratos, fazer monitoramento, fazer gestão administrativa e financeira” (ENTREVISTA 20).

Eram necessárias múltiplas mobilizações e participação social em vários níveis. Assim, o P1MC previa comissões municipais que mobilizavam as comunidades locais organizadas formalmente ou não para a identificação de famílias e pedreiros. Comissões, que por sua vez se reportavam a executoras locais, responsáveis pela compra de materiais de construção, organização das capacitações e que respondiam a uma organização de atuação microrregional, as Unidades Gestoras Microrregionais (UGM), que atuavam em uma ou duas dezenas de municípios. Essas organizações respondiam por metas, recursos financeiros recebidos, prestação de contas e, para isso, contavam com uma estrutura mínima de equipe, veículos e instalações. Essas organizações, por sua vez, se reportavam a uma organização central, a Unidade Gestora Central (UGC), no caso, a AP1MC, criada especialmente para gerir esse programa, captar recursos públicos e privados, contando também com uma estrutura técnica administrativa e um corpo diretivo, a diretoria executiva, formado por representantes eleitos em cada estado pelas organizações da ASA, que coincide com a diretoria executiva da própria ASA. O projeto também atuava com uma importante ferramenta de gestão pública, um sistema informatizado que gerencia o repasse de recursos, as metas atribuídas, os componentes do programa e registra as famílias e as cisternas construídas, tudo visando uma absoluta transparência dos recursos recebidos (ASA, 2002a).

Quadro 1: Resumo dos componentes do P1MC (*continua*)

Componentes	Explicação
Mobilização	<p>Mobilizar significa convocar e unir vontades para atuar em busca de um objetivo comum. Participar de um processo de mobilização social é um ato de escolha, de liberdade. Sente-se convocado e participa aquele que comunga com os objetivos da mobilização. O objetivo geral do componente de mobilização é criar uma espiral de mobilização progressiva em todos os segmentos da sociedade brasileira, em torno do P1MC. Mais especificamente, em torno da implementação participativa do projeto no nível local, que envolve a mobilização:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. das famílias que moram no semiárido; 2. das comunidades rurais, formadas por estas famílias; 3. das organizações de base comunitária que são convocadas a se mobilizarem como executoras do Programa na sua área de atuação; 4. de organizações com base municipal. Sindicatos, igrejas, movimentos, pastorais, clubes de serviço, entidades de classe, que formam as comissões municipais com organizações de base comunitária, caracterizam por onde passam as decisões do Programa no município. <p>Uma importante atribuição da comissão municipal é a seleção das famílias a serem atendidas em cada etapa do programa, segundo os seguintes critérios de prioridade:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. famílias com mulheres chefes de família; 2. número de crianças de zero a seis anos; 3. crianças e adolescentes na escola; 4. adultos com idade igual ou superior a 65 anos; 5. deficientes físicos e mentais. <p>Além disso, é por meio da mobilização feita em torno da comissão municipal que são realizadas reuniões na comunidade para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. apresentação dos critérios e resultados da seleção; 2. elaboração do cronograma de construção das cisternas em referência à capacitação de pedreiros; 3. introdução da necessidade de capacitação em gestão de recursos hídricos, com definição de data para realização desse curso; 4. apresentação da proposta de construção solidária de cisternas, para garantia da total implementação do programa.
Controle social	<p>Este componente, no P1MC, traduz-se na compreensão de que políticas sustentáveis não podem prescindir do protagonismo dos seus destinatários e exige a superação dos métodos de consultas tecnocráticas tradicionais que funcionam como aparências de participação e enfraquecem o exercício do poder popular. Compreendia a realização de encontros microrregionais, estaduais e regional da ASA, além do acompanhamento por parte de conselhos públicos locais.</p>
Capacitação	<p>Envolve inteiramente a dimensão de convivência com o semiárido e permeia todas as ações do projeto. Mais especificamente, previa dois tipos de capacitações:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Capacitações diretas às famílias e comunidades público-alvo do programa:</i> capacitações em Gerenciamento em Recursos Hídricos/Cidadania/Convivência com o Semiárido (GRH) e capacitação de pedreiros. 2. <i>Capacitações diversas para viabilizar a execução do Programa:</i> Capacitação das Equipes das Unidades Gestoras Microrregionais (UGM), dos Multiplicadores em Gerenciamento em Recursos Hídricos, Capacitação em Gestão Administrativo-financeira, Capacitação dos Pedreiros-instrutores. <p>As capacitações de GRH junto às famílias, além dos temas voltados à qualidade da água, sua captação e gerenciamento, deveriam abordar dimensões transversais de gênero, etnia e geração, e de incentivo à cidadania por meio da participação e demanda de políticas públicas. Segundo o documento base, as experiências bem-sucedidas das ONGs têm tido como fundação a participação das comunidades no processo de seleção das famílias e de construção de suas próprias cisternas. Isto aliado a uma forte sensibilização e capacitação a respeito da importância da água da cisterna e sobre como gerenciar o seu armazenamento e uso ao longo do ano. O sucesso da cisterna depende, fundamentalmente, do processo educativo que acompanha o projeto de implantação.</p>

Quadro 1 (continuação)

Comunicação	Este componente tem como objetivo geral projetar a imagem da ASA como um fórum e afirmar a imagem positiva do semiárido, valorizar a cultura, fortalecer a autoestima da região e possibilitar que a pessoa do campo se reconheça na comunicação da ASA e do P1MC. Além disso, também atua ao apoiar as estratégias estaduais da ASA, e estimular o processo de integração e a troca de experiências entre os integrantes da ASA, tendo como público-alvo diversos segmentos da sociedade e dos atores parceiros do projeto e da população em geral.
Fortalecimento institucional	Compreende que o fortalecimento ou a consolidação das entidades da sociedade civil e da ASA devem ser entendidos como investimentos para a formação do capital social, que por sua vez é fundamental para o desenvolvimento. Os investimentos institucionais (físicos), contudo, deveriam ser consumidos no processo, restando para a sociedade “uma prática e uma capacidade de a sociedade civil e o governo, de forma solidária e em escala ampliada, interagirem para o bem comum” (ASA, 2002a). Para atender especificamente as demandas oriundas da implementação do P1MC, além do investimento institucional nas UGMs, criou-se a Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o semiárido (AP1MC), fundada após deliberação do II Encontro Anual da ASA, realizado em setembro de 2001, com a missão de trabalhar a serviço da ASA, como unidade gestora central do Programa.
Construção de Cisternas	Envolve a construção participativa por famílias e comunidades. Por exemplo, a escavação do buraco onde será erguida a cisterna é realizada pela mão-de-obra familiar e tida como contrapartida da família. Agricultores da comunidade treinados como pedreiros, ou cisterneiros, são os responsáveis pela construção, mas recebem auxílio da família e da comunidade, seja como ajudantes ou com o oferecimento de abrigo e alimentação aos mesmos. A cisterna é uma solução simples, de uma técnica facilmente adaptável à baixa situação educacional do povo do sertão, sendo também de baixo custo. Por isso, possui maior abrangência. O modelo cilíndrico de placas pré-moldadas foi o adotado pelo P1MC, por ser o mais usado até então pela maioria das organizações.

Fonte: ASA (2002a).

O P1MC foi organizado por componentes, são eles: Mobilização, Controle Social, Capacitação, Comunicação, Fortalecimento Institucional e Construção de Cisternas. A estratégia de implementação previa que a AP1MC, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei n. 9.790/99 e do Decreto n. 2.300/99, celebraria, com o poder público, Termos de Parcerias. Esta OSCIP, por sua vez, celebrará, com unidades gestoras microrregionais (ONGs e entidades implantadas e atuantes na microrregião), os chamados “termos de cooperação”, que serão, do ponto-de-vista legal, acordos subsidiários e semelhantes aos termos de parceria. E, finalmente, estas celebrarão, com entidades de base local, novos instrumentos, de acordo para a execução direta das ações previstas.

Ainda no governo FHC, “tentaram negociar a execução”, mas sem sucesso. Durante a transição para o governo Lula, o documento foi entregue na comissão de transição e a várias pessoas que estavam alocadas em programas estratégicos relacionados ao tema. Para o entrevistado, havia uma inovação em relação ao que era feito pela sociedade civil (ASA, 2000).

É, para mim, uma das primeiras vezes que a sociedade propõe uma ação com começo, meio e fim, porque em geral a sociedade se reúne com o governo, faz duzentas reivindicações nuns documentos até bonitos, mas aquelas reivindicações não têm pra onde é, como é que vai ser feito, pra que é, o custo, não tem nada disso, então a ASA eu acho que inovou nesse sentido porque nós apresentamos uma proposta de um milhão de cisternas. Nós dissemos quem seriam os beneficiários, nós dissemos onde as cisternas seriam localizadas, nós dissemos a metodologia das cisternas, nós dissemos o custo das cisternas, nós dissemos os componentes, nós delineamos uma política, o conteúdo da política. (ENTREVISTA 3)

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 abre um novo campo de possibilidades para elaboração e implementação de políticas sociais, e a ASA irá se beneficiar desse contexto. O contato de integrantes da ASA com integrantes da equipe de transição contribuiu para que o tema constasse no documento de contribuições elaboradas para a formatação do Programa Fome Zero. O abastecimento emergencial de água e a construção de cisternas passam a figurar como uma ação estruturante a ser priorizada em 2003, sob o título *Projeto Emergencial de Convivência com o Semiárido*, que previa ainda o seguro-safra e a construção de barragens subterrâneas (TAKAGI, 2006).

O início do apoio do Governo Federal ao P1MC durante o governo Lula não foi automático, pelo contrário, foi marcado por alguns embates. Coube a Oded Grajew, assessor especial de Lula para sensibilização das empresas, e Frei Beto, então assessor para a sociedade civil, levarem a proposta para Lula. Segundo o entrevistado (ENTREVISTA 3), ao saber da proposta, Oded Grajew contatou a ASA porque a Federação Brasileira de Bancos (Febraban) estava procurando algum projeto para apoiar no âmbito do Fome Zero, que àquela altura conclama o setor privado a colaborar com o combate à fome.

Oded soube da nossa existência e do programa, e apresentou à FEBRABAN, e Frei Beto nos levou a Lula no dia em que Lula ia conosco comemorar o contrato feito com a Febraban. Chamou Graziano, o ministro da época, e identificaram recursos e, na cerimônia, anunciou um valor igual ao do contrato com a Febraban [...] As cisternas todas receberam um carimbo ASA, Febraban e MESA. Foi a estrutura inicial do P1MC. (ENTREVISTA 3)

A negociação, no então Ministério Extraordinário de Combate à Fome, não foi fácil, conforme relata outro entrevistado que participou das negociações.

Nós enfrentamos um debate muito forte com o Graziano. Nós apresentamos ao Graziano um modelo e quanto isso representaria de recursos. Teve uma reunião com o Graziano que a gente quase saiu da sala e quase chutou o pau da barraca por que ele disse: se vocês não têm condição nós vamos fazer com os municípios. Então nós falamos que íamos para imprensa e tal. (ENTREVISTA 20)

O primeiro Termo de Parceria celebrado entre o MESA e a AP1MC foi celebrado em junho de 2003, com a meta inicial de 6 mil cisternas. Antes disso, a proposta teve que

ser aprovada no CONSEA, por força da lei das OSCIPs³⁹, que determina a submissão de Termos de Parcerias aos conselhos de políticas públicas correspondentes. Já no início do governo Lula, a ASA é convidada a integrar o CONSEA. Assim, na avaliação do entrevistado, se o primeiro passo da ASA tinha sido sensibilizar o governo, o segundo foi o CONSEA “absorver isso”. Para o entrevistado, “foi um passo decisivo”: “começamos a ter um aliado estratégico com força e acessos a espaço no governo. Um aliado cuja palavra o governo escutava” (ENTREVISTA 3).

O apoio do CONSEA à ASA e ao P1MC se faz sentir quando o Conselho começa a fazer o monitoramento do orçamento “e se mandava para o MDS qual era o desejo do CONSEA com relação à cisterna. Se o orçamento era menor, o MDS era forçado a colocar um maior com a pressão do CONSEA” (ENTREVISTA 3).

A ASA consegue, então, “convencer” o Governo Federal a apoiar financeiramente o P1MC nos termos da sua formulação, ao ser incorporado ao Fome Zero. Convidada a integrar o CONSEA, a ASA obteve espaço para inserir as formulações da convivência com o semiárido na Política de Segurança Alimentar e Nutricional em construção. Assim, de acordo com as categorias analíticas adotadas na presente dissertação, a ASA logra arquitetar um encaixe institucional no Estado.

Ter o acesso franqueado para dialogar regularmente com um funcionário público chave, ocupar cargos, determinar uma regra, definir uma função institucional, criar um órgão incumbido de certos propósitos – inclusive garantir a participação de determinados segmentos da população – ou aprovar uma lei, constituem formas consideravelmente diversas de ativar favoravelmente a seletividade das instituições, e embora todas elas possam ser concebidas analiticamente como encaixes, suas implicações são distintas. (GURZA LAVALLE et al., 2017, p. 6)

A construção de encaixes institucionais por atores da sociedade civil é resultado de um processo histórico e intencional. A ASA, deste modo, logra arquitetar um encaixe institucional no Estado na medida que consegue que o governo assuma uma agenda de construção de cisternas, defendida também no âmbito do CONSEA. A criação de uma sub-ação orçamentária, convertida em ação orçamentária em 2005, cujo enquadramento é compatível com P1MC, abre a possibilidade de apoio a outros atores (governos estaduais e municipais), mas na qual ela pode reivindicar sua parte. Um orçamento na qual ela pode incidir, agir, um domínio do Estado onde ela tem certa agência. A forma que efetivamente isso acontecerá é outra questão, que será analisada no próximo capítulo.

³⁹Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, art. 10 § 1º “A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo” (BRASIL, 1999).

Nesse sentido o espaço do CONSEA Nacional também se configuraria como um encaixe institucional, no qual a ASA pode incidir, propor e apresentar suas formulações e valores.

Quadro 2: Ação Apoio à Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias – 001X – Sub-ação: Construção de Cisternas para Armazenamento de Água

Descrição	A cisterna de placas é um tipo de reservatório de água cilíndrico com capacidade para 16.000 litros de água. Coberta e semienterrada, a cisterna permite a captação e o armazenamento de águas das chuvas aproveitadas a partir do escoamento nos telhados das casas, com a utilização de calhas de zinco ou PVC. Ela consiste em placas de concreto de 50 por 60 cm (3 cm de espessura), que estão curvadas de acordo com o raio projetado da parede da cisterna, dependendo da capacidade prevista. Estas placas são fabricadas no local de construção, em moldes de madeira. A parede da cisterna é levantada com essas placas finas, a partir do chão já cimentado. O reservatório é protegido da evaporação e das contaminações causadas por animais e dejetos trazidos pelas enxurradas.
Objetivos	Apoiar estados, municípios e movimentos sociais atuantes na região do semiárido, bem como órgãos federais com atuação na região, na implementação de programas de construção de cisternas e capacitação da população rural para convivência sustentável com o semiárido; e, contribuir para a melhoria da alimentação das famílias beneficiadas, em função da melhor qualidade da água para consumo humano; para a redução de doenças, como a diarreia; para a redução da mortalidade infantil causada por doenças ligadas à qualidade da água e da alimentação; para garantir um melhor uso do tempo livre das famílias, que não precisam mais caminhar quilômetros à procura de água, o que tem propiciado um uso mais produtivo e tempestivo para as famílias beneficiadas.
Público beneficiário	Famílias de baixa renda, residentes na área rural de municípios do semiárido, que não disponham de fonte de água ou meio de armazená-la, suficientemente adequado, para o suprimento das suas necessidades básicas, e que sejam enquadradas nos critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família, do Governo Federal, ainda que não tenham sido beneficiadas por aquele programa até o momento.

Fonte: Brasil (2005).

Assim, neste capítulo, observou-se que a ASA é constituída em contraposição à histórica intervenção do Estado brasileiro na região, caracterizada pelas políticas de combate à seca. A partir de práticas e projetos locais desenvolveram uma visão de desenvolvimento da região expressa no paradigma da convivência com o semiárido, e essa visão de desenvolvimento, por sua vez, está expressa também na construção metodológica do P1MC.

O P1MC se constituiu, assim, em uma inovação em políticas públicas para a região sob duas perspectivas. Uma sobre seu objeto, seu conteúdo, sobre o que se propõe a fazer. É a dimensão do “o que?”. O P1MC se propunha a construir um milhão de cisternas rurais, um reservatório de 16 mil litros para que cada família tivesse sua própria capacidade de armazenamento individual de água, o que se contrapunha ao histórico de políticas que resultavam em concentração espacial da água e, portanto, do seu acesso. O outro ponto que precisa ser destacado é a dimensão do “como?”. Como que essa política pública se propõe a mobilizar pessoas e recursos para implementar essas soluções? O P1MC previa sua execução por intermédio de organizações da sociedade civil sem fins

lucrativos, a partir de processos e práticas participativas, forma de agir que, em verdade, fazem parte do histórico de atuação dessas entidades.

Essas duas inovações se constituíam como desafios quase que intransponíveis, ao pensar em quão preparado estava o Estado para absorvê-los. São as dimensões desse desafio que serão exploradas nos próximos capítulos, com o auxílio teórico-metodológico de conceitos e categorias que serão apresentados.

CAPÍTULO II – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA CISTERNAS

No capítulo anterior, foi visto como a ASA logra arquitetar um encaixe institucional no Estado ao conseguir que o Fome Zero apoie o P1MC. Neste capítulo, será explorado de que modo esse encaixe inicial se desdobra na institucionalização do Programa Cisternas, tendo como referência o formato legal que ele adquire.

Considera-se que o citado Marco Legal se constitui como um instrumento de política pública, que produz efeitos esperados e não esperados, e que o mesmo é resultado da trajetória das dinâmicas de institucionalização que reflete a interação entre Estado e sociedade civil na implementação do Programa.

Serão tomadas como base as seguintes abordagens teóricas-metodológicas para analisar o Programa Cisternas a partir do seu processo de institucionalização: primeiro, a perspectiva da sociologia da ação pública, mais especificamente da noção de “apropriação” em processos de implementação de políticas públicas proposta por Pierre Lascoumes e Patrick Le Gales (2007, 2012a), e segundo, o enfoque da Burocracia de Médio Escalão (BME), por compreender que esse processo de apropriação passa muito fortemente, nesse caso, pelos atores situados nessa camada. O formato legal do Programa Cisternas será o reflexo, em grande medida, desse processo de apropriação. De maneira geral, nas palavras de um entrevistado:

o Programa Cisternas foi criado conjuntamente com a ASA, que já vinha fazendo essa proposição e essa implementação na base, principalmente por intermédio do P1MC e P1+2, e propôs ao MDS, e houve um melhoramento e uma incorporação pelo MDS. As tecnologias sociais de 1^a e 2^a água são executadas por outros atores como consórcios públicos de municípios e por outras entidades que não pertencem a ASA. (ENTREVISTA 4)

O dicionário Michaelis de Língua Portuguesa traz o seguinte conceito de apropriação: “1. ato ou efeito de apropriar (-se); ação de apoderar-se de algo, legal ou ilegalmente e 2. ato de tornar algo adaptado ou adequado a um fim ou uso; adaptação, adequação”. Nesse capítulo, será visto como ocorre esse processo de apropriação tendo em vista esses dois sentidos, ou seja, o processo pelo qual Estado/burocracia/governo se apodera e como interpreta a proposta da ASA.

Analiticamente, considera-se que esse processo passa por quatro dinâmicas distintas, mas correlacionadas: a apropriação que a Gestão Nacional do Programa na SESAN faz do P1MC e do P1+2; a incorporação do tema do acesso à água na agenda da

SAN; e a incorporação de estados e municípios na execução do Programa e suas respectivas apropriações.

Dessa forma, o capítulo está divido da seguinte forma: será apresentado o Marco Legal do Programa Cisternas, com perguntas que deverão orientar a leitura do capítulo; em seguida, serão apresentadas as abordagens teóricas da sociologia da ação pública e BME pertinentes para, enfim, expor o processo de institucionalização do Programa Cisternas, partindo-se da gênese do Programa Cisternas, momento no qual se iniciam as quatro dinâmicas citadas. Em seguida, analisam-se três das quatro dinâmicas, para enfim chegar ao contexto de instituição do Marco Legal do Programa Cisternas, no qual essas dinâmicas se veem materializadas. A dinâmica resultante da incorporação de estados e municípios na execução do Programa terá lugar no Capítulo 3.

2.1 Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (Programa Cisternas)

O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água (Programa Cisternas), instituído pela Lei n.12.873, de 24 de Outubro de 2013 (art. 11 a 16) (BRASIL, 2013c), tem por finalidade promover o acesso à água para o consumo humano e animal e para a produção de alimentos, por meio de implementação de tecnologias sociais, destinado às famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água.

As famílias rurais de baixa renda são identificadas, principalmente, por intermédio do Cadastro Único de Programas Sociais, que também auxilia na identificação daquelas famílias rurais que não estão ligadas ao sistema convencional de abastecimento. As ações de acesso à água para consumo humano são chamadas de 1^a água, já as ações e tecnologias voltadas para a produção de alimentos são chamadas de 2^a água.

Tabela 1: Tecnologias do Programa Cisternas por UF e Região

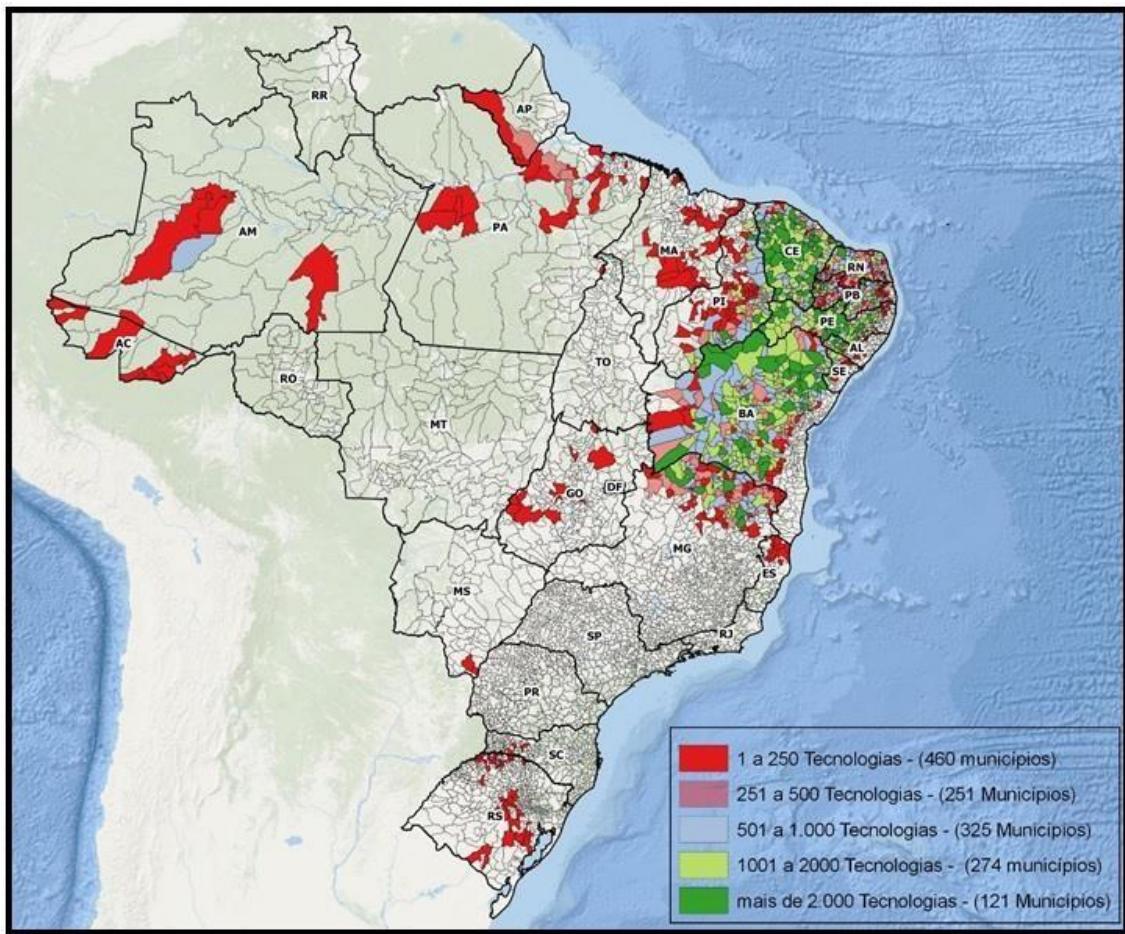
Região	UF	1ª água	2ª água	Cisternas nas Escolas	Total de Tecnologias
Semiárido	Alagoas	49.619	12.869	506	62.994
	Bahia	298.174	68.437	1408	368.019
	Ceará	251.061	31.051	991	283.103
	Minas Gerais	65.368	13.209	426	79.003
	Paraíba	111.063	12.770	917	124.750
	Pernambuco	157.725	36.614	1068	195.407
	Piauí	68.026	12.043	460	80.529
	Rio Grande do Norte	79.367	13.738	465	93.570
	Sergipe	22.322	3.168	230	25.720
	Subtotal	1.102.725	203.899	6471	1.313.095
Amazônia	Acre	896	0	0	896
	Amapá	563	0	0	563
	Amazonas	1.073	0	0	1073
	Pará	3.131	0	72	3203
	Subtotal	5.663	0	72	5.735
Outras Regiões	Goiás	232	0	0	232
	Maranhão	1.179	821	305	2305
	Rio Grande do Sul	139	935	0	1074
	Espírito Santo	758	0	0	758
	Santa Catarina	147	0	0	147
	Mato Grosso do Sul	324	0	0	324
	Distrito Federal	27	0	0	27
	Subtotal	2.806	1.756	305	4.867
Total		1.111.194	205.655	6848	1.323.697

Fonte: Relatório de Informações Sociais /Ministério da Cidadania (BRASIL, 2019c).

Elaboração do autor.

Obs. Agrega tecnologias sociais financiadas pelo OGU e por outras fontes e parceiros do Ministério.

Figura 1: Distribuição territorial das tecnologias do Programa Cisternas (municípios por quantidade de tecnologias)



Fonte: Boletim Informativo n. 24, julho de 2019. Coordenação Geral de Acesso à Água/Ministério da Cidadania (MC).

As Tecnologias Sociais de Acesso à Água envolvem basicamente dois elementos: um dispositivo de captação e armazenamento de água e seus acessórios como cisternas, barragens, barramentos, bombas, poços e outros, adaptados e adequados à realidade familiar e comunitária; e uma metodologia de implementação participativa, que envolve mobilizações, cursos e atividades de formação, eventos de avaliação, bem como a implementação participativa dos dispositivos. Apenas com esses dois elementos presentes pode-se falar em Tecnologia Social de Acesso à Água, doravante denominadas de TSAA. O Decreto n. 8.038, de 4 de julho de 2013, que regulamenta os dispositivos legais do Programa, assim define as TSAA: um conjunto de técnicas e métodos aplicados para captação, uso e gestão da água, desenvolvidos a partir da interação entre conhecimento local e técnico, apropriados e implementados com a participação da comunidade. (BRASIL, 2013b).

Em 2018, havia 20 tipos de TSAA apoiadas pelo Programa Cisternas de acordo com a Portaria n. 2.462, de 6 de setembro de 2018, são elas:

1. Cisterna de placas de 16 mil litros.
2. Cisterna de ferrocimento de 16 mil litros.
3. Cisterna escolar.
4. Cisterna calçadão de 52 mil litros.
5. Cisterna de enxurradas de 52 mil litros.
6. Cisterna Telhadão Multiuso.
7. Barragem subterrânea.
8. Barreiro Lonado.
9. Barreiro trincheira.
10. Barreiro tradicional.
11. Sistema de Barraginhas.
12. Tanque de pedra.
13. Bomba d'água popular.
14. Microaçude.
15. Poços Rasos.
16. Sistema pluvial multiuso autônomo.
17. Sistema pluvial multiuso comunitário.
18. Sistema de tratamento e reuso de água cinza domiciliar.
19. Microssistema comunitário de abastecimento de água.
20. Recuperação de nascentes

Alguns tipos de TSAA possuem variações, como por exemplo a Cisterna Telhadão Multiuso que comporta modelos de 16 e 25 mil litros ou as Cisternas Calçadão e de Enxurrada que possuem modelos com e sem Serviço de Acompanhamento Familiar.⁴⁰

O Programa é executado por entidades privadas sem fins lucrativos que obtiveram credenciamento prévio no MDS, a partir da comprovação de experiência em execução de ações de desenvolvimento rural, assistência social e segurança alimentar e nutricional. Até outubro de 2008, existiam 237 entidades credenciadas em 21 unidades da federação (BRASIL, 2019a), sendo nos estados do semiárido o seguinte: 76 na Bahia, 27 no Ceará, 25 na Paraíba, 23 em Pernambuco, 16 no Rio Grande do Norte, 13 no Piauí, 13 em Minas

⁴⁰ Modelos consultados em <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/acesso-a-agua-1/marco-legal-1>, em 05/05/2019.

Gerais, 8 em Alagoas, e 4 em Sergipe. Essas organizações são responsáveis pelas atividades de mobilização, capacitação, intercâmbio e construção das TSAA. Atuam “na ponta”, nos municípios e comunidades, a partir da mobilização de pessoas e organizações representativas locais.

Essas entidades recebem recursos para a execução do programa mediante contrato de prestação de serviços, isto é, recebem pelo serviço prestado, medido pelo valor unitário de cada TSAA implementada. As entidades podem receber a título de adiantamento até 30% do valor contratado, que é quitado progressivamente ao longo da execução. O valor unitário é definido pelo próprio MDS em portaria e a prestação de contas tem foco em resultados aferidos a partir de sistema informatizado, geolocalização das tecnologias e Termo de Recebimento assinado pela família (CAMPOS et al., 2015).

Essas entidades são contratadas pelos parceiros do MDS, quais sejam os estados, o Distrito Federal, os municípios, os consórcios públicos constituídos como associação pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive aquelas qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público⁴¹. Esses parceiros selecionam as entidades executoras mediante chamada pública, estando aptas a concorrer apenas aquelas previamente credenciadas no MDS.

Comparando a trajetória descrita no Capítulo 1, que se encerra em 2003 com a sedimentação institucional do Programa alcançada em 2013, foi possível formular questões que orientaram o processo de desconstrução histórica desse instrumento realizado neste capítulo. Porque o Programa assume caráter nacional se a demanda do movimento social se restringia ao semiárido? De onde surge o conceito de tecnologia social de acesso à água? Quando esse conceito passa a se tornar central? Como se alcança essa variedade de tecnologias? O que se pretende e quais são os efeitos dessa definição? A exclusividade de execução do Programa por entidades da sociedade civil era uma demanda do movimento social, mas nem sempre foi assim, logo, como essa exclusividade é alcançada? Por que e como o MDS passa a ser responsável por determinar o valor das tecnologias? Porque adotar o dispositivo de contrato de prestação de serviços com adiantamento junto a essas entidades? Por que o MDS adota esses parceiros e estabelece que a seleção das entidades será realizada por chamada pública? Essas são questões que serão respondidas no processo de análise da instrumentalização do Programa.

⁴¹ Lei n. 12.873, de 24 de outubro de 2013, art. 12 (BRASIL, 2013c).

2.2 A implementação do Programa Cisternas e o papel da Gestão Nacional

A instrumentação é uma forma naturalizada na qual opera a seletividade politicamente construída das instituições, pois são nos meios de concepção e execução das políticas pretendidas que os atores não estatais podem ver seus interesses e categorias em jogo. Nesse sentido, uma apreensão relacional dos instrumentos de políticas públicas requer a objetivação de sua gênese sociopolítica, especialmente considerando que os instrumentos, quando endógenos ao processo analisado, constituem encaixes (GURZA LAVALLE et al., 2017).

Para tal tarefa, faz-se necessário escrutinar quais atores e condições entram em jogo, e quais demandas, interações e padrões de interação são erguidos na incorporação e cristalização institucional de categorias e formas de intervenção que burocratas e agências governamentais, através e depois de interações continuadas, passam a utilizar e ver como “seus”, como recursos da implementação de “suas” “políticas pretendidas ou, como também pode ocorrer, como de políticas “compartilhadas” com partes da sociedade civil. (GURZA LAVALLE et al., 2017, p. 33). Como já adiantado na introdução desse capítulo, será referenciada, para tal tarefa, a perspectiva da sociologia da ação pública, por Pierre Lascoumes e Patrick Le Gales (2012a).

Segundo Lascoumes e Le Gales (2012b) as abordagens clássicas de análise de políticas públicas (*PolicyAnalysis*) têm uma origem pragmática (buscavam melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas) e compreendem cinco elementos articulados entre si: atores, representações, instituições, processos e resultados. Os estudos da ciência política se concentraram mais na dinâmica estatal, adotando uma perspectiva *top-down*. Já as pesquisas a partir da sociologia se preocuparam mais com as dinâmicas da sociedade adotando, portanto, uma perspectiva *bottom-up*. Ambas perspectivas estariam representadas nas expressões de políticas públicas e de ação política. Contudo, diante da reestruturação do Estado contemporâneo, a perspectiva mais estado-centrista das políticas públicas desaparece em favor da sociologia da ação pública, que, levando em conta a grande diversidade de atores e formas de mobilização, dá a mesma atenção à dimensão política como da recomposição do Estado.

A abordagem da ação pública sugere que analisar a implementação de uma ação pública significa interessar-se pela forma com que um programa público é apropriado e não apenas pela forma como ele foi concebido e estruturado.

Sobre uma repartição incompleta de competências é que os atores constroem sua interpretação. Falar em execução, portanto, é uma fórmula para designar um conjunto de atividades heterogêneas, cognitivas e normativas, que combinam dinâmicas internas das

organizações e um conjunto de negociações externas. (LASCOUMES; LE GALES, 2012b, p. 66)

Nessa perspectiva, variáveis intermediárias explicam melhor as ações públicas, o tempo e o lugar da execução são espaços de ajustamento (negociação de interesses), e as controvérsias são espaços de confrontação, mas também de aprendizagem para os atores envolvidos. Essa dinâmica se desenvolve de forma dialética: um projeto mais ou menos coerente dá lugar a apropriações dispersas, que são seguidas de momentos de redefinição (LASCOUMES; LE GALES, 2012b, p. 91). A contribuição dessa postura teórica consiste em dissociar o esquema de ação pública (*policy design*) dos processos de apropriação no momento da implementação⁴². “O primeiro nos remete à lógica dos que concebem; o segundo, às dos intérpretes designados para sua aplicação” (LASCOUMES; LE GALES, 2012b, p. 92).

Como o Programa Cisternas tem origem na formulação da sociedade civil organizada e sua implementação também se dá por ela, ganha relevância compreender, em verdade, a forma como o Estado interpreta e se apropria dessa formulação. Essa apropriação se inicia em nível federal, a partir da Gestão Nacional do Programa, localizada na SESAN, motivo pelo qual privilegia-se a investigação a partir de atores que se posicionam como Burocratas de Médio Escalão (BME), seja no executivo federal ou nos executivos estaduais.

A forma mais frequente de definir um BME é pela eliminação de cargos e funções associados aos extratos superiores e inferiores. São os cargos de gerência intermediária na estrutura administrativa (como diretores, coordenadores, gerentes, supervisores etc.) que, no caso do executivo federal brasileiro, corresponderia aos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) de níveis 4 e 5 (na escala que vai de 1 a 6).

Nos estudos com foco nas burocracias governamentais, ganham relevância reflexões a partir da dicotomia técnico-política. Nesses casos, por ocupar posições intermediárias, esses BME desempenham um papel técnico-gerencial e outro técnico-político (PIRES, 2018). No primeiro caso, as ações dizem respeito como esses burocratas traduzem as determinações estratégicas em ações cotidianas nas organizações, construindo padrões de procedimentos e gerenciando os serviços, portanto, são os burocratas implementadores. No segundo caso, o papel técnico-político diz respeito a

⁴² Lascoumes e Le Gales (2012a) se referem à apropriação que os atores locais fazem de uma Política Pública, isto é, da discricionariedade que os implementadores da política têm, e precisam ter, confrontados com as realidades locais e os desafios concretos da “ponta”. Aqui, é feito um deslocamento analítico ao utilizar esse conceito em um sentido inverso.

como esses atores constroem negociações e barganhas relacionadas aos processos em que estão envolvidos e sua relação com o alto escalão. Nessa perspectiva, vale ressaltar que o papel técnico-político e sua relevância dependem diretamente da posição desses burocratas no desenho institucional das políticas e, portanto, na cadeia de atores entre a formulação e a implementação (PIRES, 2018).

Pode-se afirmar, portanto, que os BME contribuem diretamente para a criação de capacidades estatais, no sentido do debate contemporâneo de governança, isto é, além de serem atores centrais nas capacidades técnico-administrativas do Estado, também podem ter papel relevante na construção de capacidades político-relacionais para a inovação e governança de políticas públicas⁴³.

Os BME também estão frequentemente envolvidos em processo de tradução e cooperação. Nesse contexto, os burocratas têm um papel fundamental de transmitirem informações para cima e para baixo na cadeia regulatória, além de traduzirem entre o local e o universal, estabelecendo constantemente práticas de tradução, readaptação e recategorização de normas. Há nessas perspectivas uma ideia central de que o posicionamento intermediário dos burocratas de médio escalão confere-lhes a capacidade de criar e regular as relações entre as diversas agências paralelas ou entre as instâncias superiores e inferiores da hierarquia organizacional. Esse papel faz com que esse burocrata assuma posições estratégicas, não apenas por regular como as relações acontecerão, mas também por ser um centralizador de informações. Para essa perspectiva, os BME não apenas intermedeiam as relações, mas realizam práticas que permitem que elas sejam adaptadas e traduzidas aos diversos contextos da interação, atuando como gestores de negociação, especialmente quando há políticas fragmentadas e que envolvem múltiplos *stakeholders* (PIRES, 2018).

Pires (2018) destaca que há três perspectivas teóricas nos estudos dos BME, a weberiana, a da escolha racional e a relacional. A perspectiva relacional enfatiza as relações que os atores da burocacia estabelecem com os demais atores do seu entorno. Essa perspectiva surgiu nos anos mais recentes, a partir de modelos que buscam

⁴³ Roberto Pires e Alexandre Gomide (2016), comparando oito arranjos de políticas públicas, propõem a diferenciação entre capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacionais. A dimensão técnico-administrativa envolve as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada. Já a dimensão político-relacional está associada às habilidades e aos procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos (PIRES, GOMIDE, 2016).

compreender o Estado e as políticas públicas numa ótica mais abrangente, considerando que as políticas são marcadas por múltiplas redes de atores internos e externos ao Estado, capazes de alterar o desenho e os resultados das políticas. Essas novas abordagens são ancoradas nas ideias de governança e redes sociais. Uma das formas de exercitar uma perspectiva relacional sobre os BMEs envolve percebê-los como parte de grupos, coalizões ou facções que compartilham crenças, valores e propostas, e que estabelecem disputas com outros grupos no interior de ou entre organizações. Pode-se analisar esses processos a partir de um modelo de coalizações temáticas, isto é, por meio da inserção de burocratas em coalizões e das disputas entre elas, cuja influência se manifesta tanto no nível substantivo quanto no simbólico (PIRES, 2018).

Os burocratas de médio escalão são, portanto, peças-chave do complexo emaranhado de interações que envolvem a implementação de políticas públicas. Isto é, o foco na atuação desses agentes e nas relações estabelecidas a partir deles expande as capacidades de compreender os processos de produção de políticas públicas (PIRES, 2018).

2.3 Gênese do Programa Cisternas – o primeiro governo Lula (2003-2006)

Considera-se como gênese do Programa Cisternas o momento no qual o Programa Fome Zero do governo federal, no governo Lula, começa a apoiar o P1MC, pois, a partir daí, como se verá adiante, é que Estado e sociedade civil iniciam uma dinâmica e uma relação mais duradoura em torno da política de construção de cisternas, dando contornos finais ao formato legal do Programa.

As formulações iniciais do Fome Zero buscavam superar o assistencialismo e reforçar a participação social. No cerne das propostas, havia uma concepção de sinergia, na qual a ajuda financeira aos pobres poderia estimular a compra de alimentos da agricultura familiar. Embora o semiárido fosse uma região prioritária, o acesso à água e a construção de cisternas não constavam nos documentos base do “Projeto Fome Zero” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001) e, conforme visto no Capítulo 1, foi incorporado ao “Programa Fome Zero” somente a partir de sua execução em 2003 (TAKAGI, 2006).

Já em seu discurso de posse, o presidente eleito assume o compromisso central com o enfrentamento da fome, conclamando a sociedade para assumir esse tema como uma “grande causa nacional”: “defini entre as prioridades do meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero [...] Se ao final de meu mandato todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão de minha vida” (ESTADÃO, 2003).

Ato contínuo é criado o Gabinete do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), cuja competência seria a de formular e coordenar a implementação da Política Nacional de SAN, além de criar o CONSEA como órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República.

O MESA conduzia o Programa Fome Zero, cuja prioridade era a implementação do Cartão Alimentação. Também sob sua gestão estavam o fundo de Combate à Erradicação da Pobreza e um orçamento de R\$ 1,8 bilhão para o ano de 2013, a articulação interministerial para ações de segurança alimentar e o assessoramento na constituição do CONSEA.

O Programa Cartão Alimentação seria inicialmente direcionado a cerca de 800 municípios do semiárido com emergência decretada devido à seca. Esse direcionamento visava cobrir a continuidade do Bolsa-Renda⁴⁴, programa de atendimento emergencial das famílias então em vigor. Ao final de 2003, a distribuição de água pelo Exército por meio de carros-pipas para 255 municípios do semiárido seria computado como um dos resultados do Fome Zero, fruto de uma parceria do MESA com os Ministérios da Defesa e da Integração Nacional (TAKAGI, 2006).

Nesse contexto, o primeiro termo de parceria entre MDS e ASA seria assinado em junho de 2003, com a construção de cisternas passando a ser considerada uma ação do Fome Zero. Do ponto de vista da equipe que o gerenciava essa ação, no entanto, a parceria ainda era considerada um corpo estranho no ministério, pelo desconhecimento que se tinha do projeto e pela atuação do MESA voltado para outros projetos. Essa é a percepção do gestor governamental que participou desde o início do MESA em 2003 e que acabou assumindo a gestão do projeto entre janeiro de 2004 e junho de 2005, período da criação do MDS e da transformação do MESA na SESAN:

Então, antes era um negócio meio sem pai nem mãe, entendeu? Porque não tinha uma área que cuidava do projeto. Na verdade, também não tinha um projeto. A secretaria, o MESA, na verdade não tinha se organizado para gerenciar ou para criar um programa e nem sequer o mesmo tinha perspectiva do P1MC, um programa de grande escala nem nada [...]. Isso chega lá no Fome Zero, mais ou menos, em meados do ano, durante 2003, pelo Grajew [...]. Não era muito do conhecimento da equipe do Graziano, não eram da mesma realidade. O semiárido não estava muito no horizonte de imaginação da segurança alimentar do Graziano, que é muito mais centro-sul. Então, talvez daria para dizer que, assim, essa realidade de semiárido, de seca aguda, de população difusa, que sobrevive ali do jeito que dá, é um pouco alienígena na discussão da segurança alimentar da agricultura familiar do centro-sul. Enfim, são dois planetas diferentes, entendeu? [...] Então, foi uma situação meio forçada. Eles demoraram. Isso foi já no começo do governo, eles enrolaram, trilhões de outros problemas acontecendo, uma pressão imensa do Fome Zero, do governo

⁴⁴ O Programa Bolsa-Renda, criado em 2001, de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, fornecia mensalmente R\$ 30,00 por família cadastrada nos municípios em situação de emergência ou calamidade decretada (TAKAGI, 2006).

Lula e tal. E isso acabou tendo que ser empurrado. Até porque, também, assim, você sabe, o pessoal do Graziano não tinha muito conhecimento da máquina, de como alterar as coisas, como fazer, como contratar o convênio, ter parceria ou alguma coisa parecida. Então, além das dificuldades administrativas, isso não fazia parte do universo mental daquele pessoal que discute segurança alimentar e elaborou o Fome Zero. (ENTREVISTA 2)

Nessa percepção, o processo foi meio que “imposto de fora e por cima” via Palácio do Planalto, gerando um certo desgaste interno pela imposição externa e um esgarçamento da relação com a ASA por conta de todo o processo.

Foi num clima de muitas frentes de trabalho, que a pequena estrutura do MESA (que herda a estrutura do Comunidade Solidária do período FHC) passa a ficar responsável pelo Termo de Parceria n. 01/2003 em junho de 2003, com a meta inicial de 6 mil cisternas.⁴⁵

Sob os holofotes da mídia, críticas e muita pressão, o MESA acabaria por ser extinto, dando lugar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), cujo programa “carro-chefe” seria o Bolsa Família, que unifica os programas de transferência de renda do governo federal, inclusive o Cartão Alimentação.

Toma posse, no MDS, o ministro Patrus Ananias. A estrutura do MESA passa à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujos titulares e equipe técnica são gradualmente substituídos ao longo do ano de 2004. De Programa passa-se a designar Estratégia Fome Zero⁴⁶. No âmbito do MDS, a prioridade absoluta é a implementação do Bolsa Família, que estaria em evidência na opinião pública e sob constante contestação nos seus anos iniciais⁴⁷.

É nesse cenário que se inicia a atuação da SESAN, no então criado MDS, em um processo de apropriação muito difícil do P1MC. Conforme relato do gestor da época:

Essa apropriação foi muito difícil, porque, no início, as pessoas não conheciam sequer o programa, a lógica do P1MC. Tinha um estranhamento, inclusive, por conta de uma relação que foi imposta... O pessoal que ficou na SESAN: diretor, secretário e essa equipe que sobrou do Mesa... Pra mim, ficou muito claro que as pessoas não conheciam o projeto. Bom, eu já conhecia o Programa antes e eu fui estudar mais. Eu entendi que uma das tarefas era mostrar o Programa: como ele funcionava, como estava organizado, a ideia de ser uma rede de ONGs, a história das UGMs. Eles já tinham, naquela época, aquela formulação. E aí, eu fui atrás, para saber de onde que vinha aquela formulação tão

⁴⁵ Nesse contexto institucional, o TP 01/2003 era apenas mais um em uma carteira de inúmeros convênios e projetos administrados pela SESAN. O TP 01/2003 seria aditivado nove vezes, prorrogando-se prazo, recursos e metas cuja vigência seria encerrada apenas em 2007.

⁴⁶ Duas publicações de 2010 reúnem avaliações do Fome Zero por aqueles envolvidos de alguma forma na sua formulação e implementação, sendo uma publicada pelo MDS (ARANHA, 2010) e outra pelo MDA (DA SILVA; DEL GROSSI; FRANÇA, 2010). As publicações abordam a constituição do Projeto Fome Zero, passando pela sua implementação como Programa Fome Zero em 2003 e, a partir da criação do MDS, assumindo a perspectiva de Estratégia Fome Zero.

⁴⁷ A Secretaria se reestrutura e novas ações passam a mobilizar prioritariamente a estrutura organizacional da Secretaria, a saber o Programa de Aquisição de Alimentos e a Rede de equipamentos públicos da SAN (restaurantes populares, banco de alimentos etc.).

sofisticada e tal? E aí, tiveram consultoria de uma entidade chamada ESQUEL [Fundação Grupo Esquel Brasil], que é aqui de Brasília. Então, eles conseguiram ter uma formulação muito sofisticada da rede e do PIMC, já naquela época. O documento era bem robusto e tinha a participação da igreja, da pastoral. Então, eu comecei explicando, dialogando, mostrando. Fiz umas viagens, mostrei o resultado. E aí, foi um pouco distensionando a relação. (ENTREVISTA 2)

Então, esse segundo ano de governo é marcado por todo um processo de convencimento interno, dos dirigentes da Secretaria, do Ministério e da burocracia, por onde o processo precisava passar como Consultoria Jurídica (CONJUR) e Controle Interno do Ministério,

porque, naquela época, não tinha aquela suspeita toda com convênio com as ONGs, mas já existia muita confusão... Sempre existiu convênios estranhos... Então, as pessoas acharam que esse era mais um convênio estranho imposto de fora – porque alguém era amigo de alguém, como sempre existiu. Só que aí, comecei a mostrar que não era, que tinha um projeto sério, tinha uma rede de ONGs, tinha a pastoral envolvida, tinha várias entidades – os evangélicos, que era uma rede e que isso era legal – que funcionava, que era sério, que tinha prestação de contas. Então, por exemplo, uma das coisas que eu identifiquei é que a prestação de contas, já naquela época, era muito melhor do que a maioria dos convênios que o Ministério celebrava, porque eles comprovam a execução da meta física pelo termo de recebimento. Existia um sistema de controle que era o SIGA [Sistema de Informação Gerencial da ASA], que já existia na época. Então, assim, eu percebi que tinha um sistema de controle, tinha comprovação da execução, tinha prestação de contas... Então, de modo geral, o Ministério não conhecia aquilo e, por não conhecer, suspeitava. Então, um dos trabalhos que entendi que tinha que fazer naquela época era mostrar e explicar. E isso foi quebrando umas resistências... Foi um trabalho de formiguinha. (ENTREVISTA 2)

Já na primeira renovação do Termo de Parceria esse processo de convencimento foi importante, pois a CONJUR do MDS não queria renovar a parceria porque entendia que a construção de cisternas era considerada uma obra e não se pode fazer obra com dinheiro federal em uma propriedade privada.

E aí, na primeira, um advogado falou o seguinte: isso é uma obra, isso é dinheiro federal, isso é uma propriedade particular, não pode. Não vamos renovar o termo de parceria, porque não pode, é ilegal. E aí, vai, sobe para o Consultor Jurídico que era um cara que tinha uma visão diferente. A gente conversou, mostrou o termo de recebimento, todo o contexto do projeto, que era sério. Aí ele acabou dando um parecer e assinando um parágrafo do parecer que ele teve que fazer, porque o advogado não quis fazer. Então, ele, como Consultor Jurídico, segurou e fez. E ele invoca Dom Pedro II para falar do flagelo da população do nordeste, coisa e tal. (ENTREVISTA 2)

Além da defesa interna do Programa, essa BME, que fazia a Gestão Nacional da Parceria, também atuava no sentido de dialogar, negociar e incidir em alguns processos do Programa. Questionado se isso era um processo constante, o gestor afirma:

Muito. O tempo todo. [...] Porque a lógica do movimento social, eles tinham uma forma de compreender e de formular as coisas, que, às vezes, era inviável de encaixar nos mecanismos da burocracia ou da administração. Então, era o tempo todo discutindo, esticando, puxando: “isso não pode, tem que fazer de outro jeito”. Por exemplo, isso foi uma coisa que a gente verificou nas visitas e que a gente teve que bater duro: fundo rotativo. Olha, fundo rotativo com o dinheiro da pastoral é uma coisa. É uma forma de financiamento coletivo maravilhoso, não tem problema nenhum; mas fundo rotativo com

cisterna financiado pelo governo federal não dá. Não tinha maldade nenhuma, porque as entidades tinham se acostumado a fazer fundo rotativo. De repente, entra um dinheirão do governo federal. Eles falam: eu vou explicar isso e vou continuar fazendo um fundo rotativo. Então, só que aí você fazer uma cisterna de 1.500 reais, 100% pago pelo governo federal, e exigindo da família uma contrapartida a título de fundo rotativo, não tem cabimento. Isso ficou claro, por exemplo, que o movimento social e as lideranças chamam de fundo rotativo, mas as famílias chamavam de prestação, entendeu? E isso eu vi em campo, e isso não dá, então esse é um exemplo importante. Talvez, o mais importante entre outras coisas de formulação, de orçamentação, de custos de contabilidade, de algumas despesas. (ENTREVISTA 2)

Nesse sentido, mais que uma defesa fechada do Programa internamente ao Executivo ou de uma incidência unilateral nos processos de execução da sociedade civil, o papel da Gestão Nacional do Programa era de intermediação, promoção de ajustes e negociação tanto com a ASA como com a burocracia do MDS.

Porque a ASA mandava orçamento para comprar carro, moto, pagar aluguel de um UGM, e quando chegava lá para a gente, a gente discutia: “não dá; carro, não dá; moto, não dá”. Ai, a ASA dizia: “carro, tá difícil, a gente não consegue financiar o carro. Não tem outra alternativa?”. Aí “Mas, você não tem carro? Eu preciso de carro. Sem carro eu não faço o projeto. Aí, acabou”. Então, a gente foi trabalhando isso, de um lado e de outro; ajustando na margem até encaixar. Então, tanto o governo, digamos assim, o Ministério, passou a compreender diferente algumas questões e acabou aceitando. O que começa com a própria possibilidade de construir a cisterna numa casa de uma família pobre nas áreas devolutas, que isso no início não podia; até deixar muito, por exemplo, no outro limite, deixar claro para a ASA, que não dá para fazer fundo rotativo com dinheiro da União. Entre um extremo e o outro, tiveram muitas coisinhas, muitos detalhes: dinheiro para comunicação, dinheiro para não sei o quê. Um debate, que também durou muito tempo, foi a contrapartida da família para escavar o buraco, prevista no custo do projeto: “mas, como assim?”. E outras coisinhas: “tem que pagar o aluguel de um GM”, “mas, como você não é uma entidade que tem capacidade de executar? Se você não tem capacidade de executar, eu não posso te contratar”. Então foi essas fricções entre o mundo real e o que está idealizado pelo movimento social, e de outro lado o que a burocracia mais dura formula ou idealiza. E o tempo todo, tentando aparar essas arestas. (ENTREVISTA 2)

Outro ponto importante de compreender nesse resgate da sociogênese do Programa Cisternas é a incorporação dos entes federados nesse “arranjo de execução”. Pressionados por governos estaduais e prefeituras, convênios de construção de cisternas seriam estabelecidos com esses entes federados, causando talvez o primeiro ponto de divergência pois a ASA rechaçava a iniciativa. Os projetos e os planos de trabalho desses convênios eram muito aproximados com os do P1MC, mas os processos e os resultados demorariam a aparecer.

Para o gestor da época, dois fatores explicavam a iniciativa da SESAN em fazer convênios com municípios e estados: não querer ficar dependente da relação somente com a ASA-P1MC e a percepção de que, se não houvesse apoio aos municípios, a ação poderia ser de alguma forma posta em xeque.

A percepção de que era preciso o apoio dos prefeitos vinha da discussão que aconteceu ainda no âmbito do MESA, em 2003, sobre o comitê gestor municipal

responsável por validar a seleção das famílias do Programa Cartão Alimentação. O protagonismo da sociedade civil no funcionamento destes comitês gerou um impacto muito grande e os prefeitos reagiram fortemente.

A ideia do comitê de gestão do Fome Zero era que fosse um comitê comunitário. Então, não era a prefeitura que ia gerir. Era um comitê formado pelo movimento social na prática. Então, por conta das confusões do ano anterior, relacionado ao comitê do Fome Zero e da reação dos prefeitos, isso teve um peso na minha avaliação, dizendo: “olha, a gente tem que tentar compor, de alguma forma, com os municípios; se não daqui a pouco vão passar o facão aqui e vai desandar”. Isso ajudou. A outra questão que também ajudou é que, tinha um sentimento, que eu percebi, que eles não queriam ficar dependentes da ASA. Então, ter os municípios, os estados e um braço com estados e municípios no Programa vacinava em relação à crítica do comitê gestor do Fome Zero. (ENTREVISTA 2)

A percepção era de que seria politicamente insustentável fazer uma política social massiva no Brasil, sem a participação das prefeituras. Isso era reflexo dos próprios rumos que a política social tomava: com a extinção dos comitês gestores do Cartão Alimentação, a unificação das políticas de transferência de renda no Programa Bolsa Família e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com a incorporação do extinto MESA e da área de Assistência Social⁴⁸.

Na verdade, isso já reflete a crise do Fome Zero. O Graziano queria fazer as coisas com o governo federal e com o movimento social, aí o Graziano foi demitido. Um dos problemas que levou à demissão do Graziano foi a ideia de que as prefeituras não teriam participação das políticas de combate à pobreza, na prática era isso. Então, houve uma reação política muito forte dos municípios. Já no MDS, o discurso era diferente. Isso estava como, digamos, uma das diretrizes do Patrus, como ministro e como ex-prefeito de uma grande capital. [...] É um cara que tem o pacto federativo na veia. E isso veio como orientação quando Patrus assumiu. Um dos erros que a gestão do Patrus, em substituição ao Graziano e à própria Benedita, tinha que corrigir é que a política de combate à pobreza tinha que ser feita dentro do pacto federativo. Então, o contexto mais amplo era esse. Isso acabou sendo refletido na cisterna, com essa ideia, de que tinha uma perna com os municípios também, e com os estados também. E também ajudou o fato de que as pessoas não queriam ficar totalmente dependentes do movimento social, que não era, seja bem, o movimento social idealizado pelo Fome Zero, era um outro, era um movimento social que eles não conheciam. Então, acho que essas duas coisas cooperaram neste sentido. (ENTREVISTA 2)

Na prática, os pequenos municípios do semiárido não estavam preparados para celebrar um convênio para construir cisternas. Na maior parte dos casos, não sabiam como fazer, pois esse era um conhecimento que estava no movimento social, estava na ASA.

⁴⁸ Tomazini (2004), utilizando o modelo de coalizações de causa (*Advocacy Coalition Framework*), desenvolvido por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, identificou duas coalizões envolvidas na disputa pela gestão e participação nas políticas de luta contra a pobreza nos primeiros anos Lula, analisando o caso do Cartão Alimentação. Nesse caso, a coalizão “segurança alimentar-participativa” perde a disputa para a coalizão “capital humano-estatizante”. Assim, registra-se que o Programa Cisternas irá se desenvolver em um ambiente institucional, no qual a coalizão – que embora heterogênea apostava na atuação em conjunto entre sociedade e Estado no combate à pobreza – perde a posição central dentro da política social para uma coalizão que aposta no fortalecimento do papel do Estado e tem uma postura antitética em relação à participação da sociedade civil.

Então, a gente identificou alguns municípios, tomando o cuidado justamente para ver se tinha uma certa pluralidade política, tinha município do PT, do PFL etc. E a gente celebrou. Eu acho que, naquele início, eu celebrei uns três ou quatro convênios com os municípios. Cheguei a visitá-los no ano seguinte, na execução. Mas era isso assim: eles queriam fazer entre estados e municípios. Mas, estados e municípios, naquela época, não tinham, de modo geral, muita noção de como fazer. Tinham alguns programas na Bahia e em alguns outros estados, mas era é diferente, aquilo não estava articulado ainda, era mais uma ideia do Ministério. (ENTREVISTA 2)

Coube à própria SESAN elaborar o plano de trabalho que comporia os convênios a serem celebrados com os municípios. Além de preservar o essencial da proposta do P1MC, nesse documento, se começa a estabelecer formulações do que seria o “Projeto Cisternas”, cuja primeira diretriz seria a de contribuir para articular estados, municípios e sociedade civil, para ações de convivência com o semiárido:

Já não é o P1MC em si. O Projeto Cisternas tinha outros objetivos. Porque, para mim, na época, também ficou claro, a direção do Ministério não queria que aquilo fosse financiamento do P1MC, aquilo tinha que ser um programa do governo federal de apoio a construções de cisternas. Onde o P1MC tem seu protagonismo, mas também tem outras ações, entendeu? Então, não é o financiamento do P1MC. É um programa para construção de cisternas, que o P1MC protagoniza, além de outras ações. (ENTREVISTA 2)

Dessa forma, as parcerias com os governos estaduais sempre estiveram envolvidas na execução do Programa Cisternas. Era o princípio do respeito ao “Pacto Federativo”.

Já em 2004, haviam sido firmados convênios com sete estados da região. Em 2005, novo aporte, com recursos oriundos do Ministério da Integração Nacional, alcançaria os nove estados da região. Na prática, cada governo estadual adotava uma estratégia diferente no que se refere a execução dos gastos, seleção das famílias e unidade responsável. Via de regra, apresentariam problemas de execução e como ainda não detinham o “saber fazer”, lhe eram concedidas sucessivas dilações de prazos. O balanço de execução física indicava que entre 2003 e dezembro de 2006 haviam sido construídas 14.808 cisternas por intermédio dos governos estaduais, assim distribuídas: Bahia (2.269), Ceará (1.773), Paraíba (3.282), Pernambuco (2.853), Piauí (3.641), Rio Grande do Norte (955) e Sergipe (35) (BRASIL, 2007).

Por outro lado, o P1MC avançava de forma contínua, demonstrando a maturidade da organização da rede, da gestão administrativa da Associação Programa um Milhão de Cisternas (AP1MC), da gestão técnica do P1MC, e do aprendizado das novas organizações incorporadas à dinâmica de execução. Entre 2005 e 2006, a AP1MC/ASA estaria operando dois termos de parceria simultaneamente, o já mencionado TP 01/2003, e o TP 01/2005, celebrado com recursos da Companhia de Desenvolvimento do Vale do

São Francisco (CODEVASF) descentralizados ao MDS. No ano de 2006, seria alcançado o recorde de execução com 68.694 mil cisternas (BRASIL, 2007).

Importante também é que essa BME tratou de desenvolver um sistema informatizado próprio, o “SIG-Cisternas”, baseado no sistema desenvolvido no P1MC (SIGANET), e que deveria ser alimentado por estados e municípios conveniados, sistema que foi finalizado apenas em dezembro de 2006.

Se o P1MC e a ASA eram pouco conhecidos pelos dirigentes e pela burocracia estatal, também era uma novidade no âmbito do conjunto de pessoas e organizações da sociedade civil que se articulavam em torno do recém criado CONSEA, ainda que algumas pessoas, segundo o entrevistado, já frequentassem o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).

Mesmo porque a ASA toma corpo em 2000, 2001, 2002, já no governo Lula... Os convênios feitos com o MESA, hoje MDS, tinham, e ainda têm que passar pela aprovação do CONSEA. Então, eu me recordo que eu fui expor no CONSEA o que era a cisterna, a convivência. Na realidade, eu fui sensibilizar o CONSEA para a questão, porque a maior parte do CONSEA não conhecia. (ENTREVISTA 3)

Convidada a integrar o CONSEA, a ASA passa a incidir nos processos das conferências.

Já no início do Governo Lula, a ASA é convidada a integrar o CONSEA. A ASA tá no CONSEA desde o início [...], mas a partir dos resultados que vão aparecendo, o CONSEA incorpora o P1MC. Já na primeira conferência sai a recomendação da ampliação de cisternas e, de lá pra cá, em todos os documentos do CONSEA tem a política. (ENTREVISTA 3)

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu em março de 2004, em Olinda (PE), contando com cerca de 1.400 delegados, convidados e observadores. Dentre as proposições, a construção de uma política efetiva de convivência com o semiárido. O documento final da conferência propunha:

Construir uma política efetiva de convivência com o semiárido, assumindo o Programa 1 Milhão de Cisternas como política pública, promovendo a preservação e a recuperação do bioma caatinga, valorizando práticas exitosas e replicáveis de captação e uso da água para consumo humano e produção agrícola, animal, além de tecnologias adequadas. Tratar a água como elemento de soberania alimentar e aperfeiçoamento de legislações que regulamentem a sua utilização racional e que a reconheçam como Patrimônio Natural Cultural Tradicional e, além disso, como um bem público. (CONSEA, 2004)

A II Conferência teve como principal resultado a deliberação da proposta de lei que criaria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Resultado de grande mobilização posterior, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei n. 11.346, é promulgada em 15 de setembro de 2006, prevendo entre outras medidas a criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e dos conselhos estaduais e municipais. Na definição legal de segurança

alimentar e nutricional, uma formulação que considera a água como alimento⁴⁹, uma importante inserção que habilitava o agora subsistema de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional a tratar do tema - o que até aquele momento era competência de outros órgãos do governo.

Observou-se, até agora, que o P1MC é percebido como uma novidade no governo federal. O governo incorpora o P1MC no âmbito do Fome Zero, mas trata de dar um caráter mais amplo à ação, ao prever a incorporação de estados e municípios na execução. A SESAN começa a se apropriar do P1MC por atuação da BME responsável pela Gestão Nacional do Programa, em um processo de convencimento, ou de defesa interna do Programa. A autonomia de gestão da ASA-AP1MC na gestão do P1MC é preservada. Além disso, ao longo do primeiro mandato, convênios são celebrados com todos os estados e alguns municípios, dando lugar a arranjos híbridos de execução (com empreiteiras, via execução direta, com outros modelos de cisternas, por exemplo ferrocimento, por intermédios de associações comunitárias – modelo PCPR etc.). O CONSEA toma conhecimento do P1MC e também passa a realizar sua defesa política. A II Conferência da SAN propõe a implementação efetiva de uma política de convivência com o semiárido e a definição legal de segurança alimentar e nutricional considera a água como alimento.

A reeleição de Lula em 2006 e a renovação política dos governos estaduais propiciam outro contexto político que favorecia a continuidade e a ampliação da ação. Por outro lado, aumentaria preocupação com a transparência e a regular aplicação dos recursos públicos no governo federal, intensificando o clima de controle das políticas públicas. Esses dois vetores, ampliação com melhoria e maior controle, determinariam como se completa esse processo de apropriação da política de cisternas pelo governo federal e, em um sentido mais amplo, pelo Estado.

2.4 O segundo governo Lula (2007-2010): ampliação, melhoria e controle

2.4.1 Apropriação do P1MC pelo Executivo Federal

O primeiro Termo de Parceria (n. 01/2003), como visto, foi sucessivamente prorrogado e sua execução adentrou até meados de 2007. Esse Termo de Parceria durou

⁴⁹ O art. 4, inciso I da Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, dispõe que a segurança alimentar e nutricional abrange “a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda” (BRASIL, 2006b).

cinco anos e “o processo era carregado com carrinho de mão” (ENTREVISTA 3). Essa parceria pode ser considerada um primeiro período em que a ASA-AP1MC teve maior liberdade na operação do P1MC. Como visto até agora, nesse período, que coincide com o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), o P1MC respondia pela quase totalidade da execução de cisternas do Fome Zero. Apesar dos embates, sucessivas dilações de prazos, metas e recursos foram concedidas, dando uma certa continuidade à parceria. A SESAN quase não reservava recursos humanos e materiais para coordenação da ação, que se limitava a um gestor designado para o acompanhamento do Termo de Parceria e um assistente. Ainda assim, foi um período fundamental para preservar a integralidade da proposta e o protagonismo da ASA-AP1MC.

Em um segundo momento, entre 2007 e 2010, que corresponde ao segundo mandato de Lula, pode-se considerar o início de uma nova fase, de maior controle e incidência. Já estão devidamente documentadas a quantidade e a intensidade com que o Programa foi auditado e fiscalizado por órgãos de controle, principalmente a partir de 2006. “Foram fiscalizações duras” nas quais “os órgãos de controle não tinham nenhum entendimento ou prática de relação com a sociedade civil” (ENTREVISTA 3). Além disso, o próprio MDS promoveu mudanças na relação que tinha com a ASA-AP1MC, exercendo maior controle sobre as metas e a operação do Programa.

A rígida fiscalização dos órgãos causou muita “dor de cabeça” (ENTREVISTA 3) à ASA-AP1MC, atrasando a execução do P1MC.

vai pra sociedade civil é para roubar, vai ter desvio de finalidade [...] A gente teve que enfrentar mil e uma adversidades [...] O Estado não foi criado para servir ao pobre, foi criado para servir ao rico. Na medida que eu boto ele pra servir aos pobres, ele bota mil e uma travanca, então o processo burocrático infernal que tinha no Estado impedia que mais cisternas fossem feitas. (ENTREVISTA 3)

A avaliação do entrevistado é reflexo tanto da intensidade de auditorias, realizadas entre 2006 e 2010, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU), como pelo recrudescimento do controle burocrático exercido pelo próprio MDS. As repercussões do controle exercido por TCU, CGU e MDS serão analisados a seguir.

Quadro 3: Auditorias realizadas no Programa Cisternas entre 2005 e 2008

Auditorias realizadas no Programa Cisternas		Type	Efeitos
TCU	Avaliação da Ação Construção de Cisternas para Armazenamento de Água. Acórdão n. 1.235/2006-P (TC n. 012.468/2005-0)	Auditória Operacional da Ação Construção de Cisternas para armazenamento de água	Realizada em 2005 com acórdão emitido em 2006, com desdobramentos a partir de 2007. Num primeiro momento, colocou em xeque a atuação da SESAN e AP1MC, mas seu desdobramento acabou fortalecendo o papel de Gestão da SESAN.
	2º Relatório de monitoramento do acórdão n. 1.235/2006-P (TC n. 012.468/2005-0)	Auditória de Monitoramento	Realizada entre fevereiro e março de 2010, abrangendo o período de junho de 2007 a janeiro de 2010. Teve o efeito de referendar a atuação da SESAN e AP1MC internamente ao MDS.
	1º Relatório de monitoramento do acórdão n. 1.235/2006-P (TC n. 012.468/2005-0)	Auditória de Monitoramento	Realizada entre julho e agosto de 2007, abrangendo o período de janeiro de 2006 a junho de 2007, teve o efeito de referendar a atuação da SESAN e AP1MC junto ao Controle Interno, Consultoria Jurídica e Gabinete do Ministro.
CGU	Relatórios de fiscalização n. 193.361 e n. 193.362	Auditória de contas, regularidade e conformidade na AP1MC	Realizada em 2007, questionou aspectos centrais da forma de operar da AP1MC, causando paralisação da ação. Ao fim, contribuiu para maior transparência na atuação da entidade.
	Relatório n. 189.296	Auditória nos programas da SESAN. Na parceria MDS-AP1MC sobre a aplicação das normas estabelecidas na legislação das OSCIPs sobre Termos de Parceria (remuneração dos profissionais e constituição e funcionamento da Comissão de avaliação)	Realizada em 2007, contribuiu para a retomada das atividades da comissão de avaliação. Com o tempo, ASA e SESAN deram maior importância ao espaço, constituindo como <i>lócus</i> de gestão mediada, negociada e compartilhada”.
	17ª, 18ª, 19ª e 20ª etapas de fiscalização locais	Fiscalização <i>in loco</i> de comunidades e municípios realizados regularmente pela CGU	Realizada continuamente, contribuiu para a melhoria da fiscalização do Programa, mas, sobretudo na constatação <i>in loco</i> da boa aplicação dos recursos públicos pela sociedade civil.
	Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n. 3 (2008)	Auditória de avaliação do Programa envolvendo as dimensões de construção, seleção, capacitação, oneração do beneficiário, qualidade da água, atendimento das necessidades básicas e aplicação dos recursos federais pelas UGMs	Concluiu que a ação Construção de Cisternas para o Armazenamento de Água, do Governo Federal tem alcançado os objetivos aos quais se propôs. Teve o efeito de atestar a boa aplicação dos recursos por parte das UGMs.

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda em 2005, o Tribunal de Contas da União realizaria uma auditoria operacional no TP01/2003⁵⁰ (quadro 4), com o objetivo de examinar a eficácia dos mecanismos de execução do P1MC e de supervisão e controle da SESAN. Suas recomendações seriam conhecidas em 2006 e seus desdobramentos seriam de extrema relevância para a relação MDS-ASA a partir de 2007.

Essa primeira auditoria do TCU foi operacional e não em relação às contas. Quer dizer, tinha o intuito de verificar a operação do programa a partir dos objetivos e características estabelecidos pelo próprio Programa, e emitir recomendações de melhoria. Para cada uma das recomendações, foram tomadas providências, tanto pela SESAN, como pela AP1MC/ASA, com aumento de equipes e estabelecimento de rotinas.

Recomendações sobre a qualidade da água fizeram com que a SESAN desenvolvesse uma ação conjunta com o Ministério da Saúde para treinamento e troca de informações das unidades responsáveis pela formação dos agentes comunitários de Saúde. Além disso, UGMS, estados e municípios executores passaram a convidar e envolver, sistematicamente, os agentes comunitários de saúde em cursos e atividades.

A recomendação sobre seleção de famílias e regiões prioritárias fez com que a seleção dos municípios, que até então estava exclusivamente a cargo da ASA-AP1MC, passasse a ser realizada dentre municípios prioritários estabelecidos pela SESAN mediante critérios técnicos, o que aumentava a incidência, mas ainda deixava certa flexibilidade para a ASA nesse processo de definição. Além disso, a SESAN elaborou, em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), um estudo sobre cobertura, demanda e priorização. Resultado disso é que a SESAN passou a ter uma leitura sobre a região e um controle, município a município, de cobertura, atendimento e demanda⁵¹.

⁵⁰ A auditoria foi inteiramente realizada no P1MC. As recomendações foram direcionadas à SESAN, seja para que melhorasse sua gestão, seja para que diligenciasse a AP1MC a adoção de providências.

⁵¹ O referido estudo identificou uma demanda por cisternas de 1.304.457 famílias, dentre as quais 1.186.601 famílias rurais estariam no perfil dos beneficiários do Bolsa Família, correspondendo a uma população de 4.978.876 pessoas e uma média de 4,20 pessoas por domicílio. A renda familiar mensal média *per capita* de R\$ 31,48, sendo que 92% das famílias situava-se com renda abaixo da faixa de R\$ 60,00 *per capita*. Em 80% dos domicílios, havia crianças com até 15 anos de idade e em 43% havia crianças com até seis anos de idade. (ARRUDA-D'ALVA; FARIAS, 2008).

Quadro 4: Recomendações da auditoria operacional do TCU- Acórdão n. 1.235/2006-P

Tema da recomendação	Recomendado à SESAN	Recomendado à AP1MC
Qualidade da água	Articule-se com o Ministério da Saúde para o envolvimento dos agentes comunitários de saúde.	Enfatize, nos treinamentos ministrados às famílias, orientações para o tratamento da água, com especial ênfase às proporções apropriadas de hipoclorito de sódio.
Seleção de famílias e regiões	Realize levantamento para dimensionar a demanda efetiva; desenvolva estudos para definir comunidades mais carentes e regiões prioritárias.	Defina mecanismos de verificação e conferência, que deverão ser aplicados pelas entidades parceiras para verificar o enquadramento das famílias beneficiadas no público-alvo da ação; informe as UGMs sobre as características do público-alvo definido para a ação e sobre os critérios de priorização a serem utilizados para a seleção das comunidades e famílias beneficiadas.
Custos e métodos construtivos	Solicite parecer sobre os métodos construtivos; realize levantamento com a finalidade de mensurar os custos adequados para cada etapa da ação.	Realize levantamento para identificar os modelos de bomba que estão apresentando deficiências no seu funcionamento, de forma a disseminar, entre as UGMs, as soluções que mais adequadas.
Apuração de denúncias	Crie canais de comunicação específicos para que o público-alvo e toda a sociedade possam apresentar sugestões, críticas ou denúncias.	
Monitoramento e fiscalização	Crie indicadores de desempenho; estabeleça mecanismos de supervisão e monitoramento que envolvam o planejamento prévio de inspeções periódicas <i>in loco</i> .	
Fundos rotativos		Desvincule implementação das cisternas a contribuições de qualquer ordem, certificando-se da regularização das ocorrências identificadas no presente relatório e oriente as UGMs no sentido de que seja paralisada a prática de vinculação das cisternas a pagamentos ou contribuições de qualquer ordem por parte das famílias beneficiadas; enfatize nos treinamentos ministrados às famílias, informações sobre a origem dos recursos para a construção das cisternas e sobre a gratuidade do benefício; e regularize os casos apontados de vinculação das cisternas a contribuições dos beneficiários.
7. Atividades produtivas		Articule-se com órgãos federais e de outras esferas governamentais com o objetivo de incrementar as atividades produtivas nas regiões atendidas pela Ação, possibilitando o melhor aproveitamento da capacidade de mobilização despertada e da disponibilidade de tempo dos beneficiários adquirida a partir da utilização das cisternas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Outro ponto que começara a incidir sobre os processos de implementação do P1MC era a utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), e que também foi recomendação do TCU. Até aquele momento, embora a cobertura do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único já estivesse bem avançada, era comum famílias encontradas nos processos de mobilização do P1MC não estarem cadastradas no Cadastro Único. Assim, a Gestão Nacional do Programa promoveu uma oficina conjunta com um representante da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS (SENARC) e a gerência do P1MC, com objetivo de avaliar a forma como as organizações da ASA iriam, no processo de mobilização e cadastramento, interagir com os gestores municipais do Cadastro Único para inclusão de famílias selecionadas. O resultado desse processo é o estabelecimento de uma normativa conjunta SENARC-SESAN⁵² disciplinando o assunto. Nesse sentido, animadores e comissões municipais da ASA experimentaram processos de articulação com a gestão municipal do Cadastro Único, no sentido de promover inclusão e exclusão de famílias no cadastro, antecipando o procedimento de “busca ativa” de famílias que mais tarde seria estabelecido no âmbito do Plano Brasil Miséria. Além disso, posteriormente, em 2010, a Gestão Nacional do Programa termina por desenvolver um sistema, chamado SISágua, que integrava as informações do Sig Cisternas com as informações do Cadastro Único, facilitando para qualquer usuário estimar a demanda por cisternas em nível municipal ou estadual. No ano seguinte, o SISágua acabaria sendo a ferramenta utilizada pelos órgãos executores do Água Para Todos (APT), para obter a demanda municipal de cisternas.

Sobre custos e métodos construtivos, as recomendações fizeram com que a SESAN financiasse oficinas e intercâmbios no âmbito do P1MC, para aprimorar os modelos de bombas instaladas na cisterna. Além disso, mediante contratação de consultor, realizou levantamento pormenorizado dos custos da ação. Esse levantamento subsidiou a Gestão Nacional do Programa em todas as negociações posteriores junto à ASA-AP1MC. Inicialmente, os custos eram estabelecidos pela ASA-AP1MC. No primeiro Termo de Parceria, o então MESA não aceitou custos que implicassem na estruturação das entidades (carros, motos, computadores etc.), o que era absolutamente necessário. Esse financiamento veio por recursos privados, por intermédio da FEBRABAN.

⁵² Instrução Operacional Conjunta n. 01/2009 SENARC/SESAN, de 7 de abril de 2009.

Em um segundo momento e com um clima de maior controle, os custos eram intensamente negociados entre ASA-AP1MC e SESAN/Gestão Nacional. “Havia conversas que iam até 10 horas, 11 horas da noite. E como era naquela época? O MDS dizia tem “tanto” de orçamento. Aí, fazíamos o projeto e íamos discutir os custos. Havia discussões, às vezes, homéricas e sempre colocavam o pé no pescoço da gente” (ENTREVISTA 22).

A negociação se dava em uma planilha de Excel, cuja lógica “até hoje era do projeto inicial”. Os custos eram sustentados por médias de cotações de preços que vinham de todas as partes do semiárido, mas a SESAN/Gestão Nacional, segundo o entrevistado, não aceitava muito esse formato: “essas cotações são para inglês ver” (ENTREVISTA 22). Posteriormente, a Gestão Nacional do Programa contratou um consultor, engenheiro civil, que sistematizou os materiais das cisternas para compatibilizar com o índice do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), divulgado mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os demais itens continuavam a ser orçados por cotações. “Até por uma provocação da SESAN entrou a referência do SINAPI e foi uma primeira evolução na definição dos preços. Nós também usamos o SINAPI até hoje para orientar os projetos das entidades” (ENTREVISTA 22).

Os custos com materiais de construção representavam cerca de 75% da cisterna de placas de 16 mil litros e essa referência passou a ser adotada como parâmetro nas definições de preços estabelecidas pelo MDS, a partir do que dispõe o Marco Legal. Sem esse processo de apropriação e aprendizado da Gestão Nacional do Programa, a sistemática do Marco Legal não seria possível.

Sobre a apuração de denúncias e sugestões, as recomendações fizeram com que a Gestão Nacional do Programa passasse a ter informações diretas da ponta, de pessoas que ligavam ou enviavam *e-mails* questionando aplicação de regras, fazendo denúncias solicitando informações.

Sobre o monitoramento e a fiscalização, esses processos fizeram com que a SESAN passasse a planejar e executar fiscalizações sistemáticas. Além disso, optou por estabelecer como *lócus* privilegiado do monitoramento da ação a Comissão de Avaliação⁵³, prevista nos Termos de Parceria. Todas essas recomendações do TCU foram

⁵³ A reativação da comissão de avaliação e seu efetivo funcionamento foi objeto de recomendação prevista em outra auditoria, sob responsabilidade da Controladoria de Gestão (ver Quadro 2, Relatório n. 189.296), que constatou que a mesma não funcionou de fato durante quase todo o Termo de Parceria 01/2003, sendo reativada apenas em 2007, já com o objetivo de emitir o relatório final de avaliação.

acompanhadas e debatidas no âmbito das comissões de cada termo de parceria. Além disso, denúncias e resultados de fiscalizações também seriam apresentados na comissão, assim como os relatórios e as exposições da gerência do P1MC. Contando com dois integrantes do poder público (SESAN e um convidado de outro órgão), um representante da ASA e um do CONSEA, a comissão passou a configurar-se como *lócus* de “gestão mediada⁵⁴, negociada e compartilhada” do Programa – negociada uma vez que, na maioria das vezes, ocorria um processo de negociação em torno da polarização de posições dos responsáveis diretos do Programa, ou seja, entre SESAN e ASA; medida por que na maioria das vezes coube ao representante do CONSEA, e, as vezes, ao integrante do poder público convidado (SAGI, CODEVASF, Secretaria Executiva) o papel de mediar essa negociação; e compartilhada, uma vez que SESAN e ASA compartilhavam entre si, e com outros atores, o processo de definição das medidas de gestão adotadas para a correta implementação do Programa. Esse compartilhamento, se fazia necessário, sobretudo, porque o relatório final de avaliação de cada termo de parceria deveria ser assinado e aprovado pelos integrantes da comissão o que implicava que todos deveriam estar de acordo com o andamento de tais medidas.

A restrição aos fundos rotativos, citada por boa parte dos entrevistados como a medida mais traumática, talvez tenha sido o desdobramento de maior incidência em relação às práticas da ASA no âmbito do P1MC. A prática dos fundos rotativos é antiga em muitas organizações da ASA no semiárido, principalmente àquelas ligadas a Igreja. Sendo um mecanismo de poupança para ações coletivas ou pequenos créditos individuais, os Fundos Rotativos Solidários são considerados um mecanismo muito apropriado ao perfil socioeconômico da região⁵⁵. As ações de controle decorrentes da recomendação foram interpretadas por muitos como uma “criminalização” dessa prática, causando um impacto bastante negativo. Vale salientar, contudo, que a vinculação dos Fundos Rotativos Solidários às cisternas foi identificada pela própria Gestão Nacional do Programa, utilizada na recomendação disposta no relatório do TCU.

Por fim, a recomendação sobre atividades produtivas contribui pontualmente com a SESAN no reforço da defesa da proposição de uma nova ação voltada ao acesso à água para a produção de alimentos, tema que será discutido ainda neste capítulo.

⁵⁴ A percepção sobre essa mediação também é identificada por Assis (2009).

⁵⁵ Para conceituação e debate sobre a legalidade dos Fundos Rotativos atrelados ao P1MC e impactos para a estratégia local da convivência, ver Diniz (2007), na Paraíba, e Assis (2009), para Minas Gerais.

Dois monitoramentos do TCU, em 2007 e 2008, ainda iriam acontecer para verificar o cumprimento das recomendações. O efeito prático desta auditoria que deve ser destacada é que, a partir dela, pela amplitude e características das recomendações, começa de fato a se estabelecer uma Gestão Nacional do Programa. Processos de controle e incidência sobre a ASA/AP1MC/P1MC, que eram incipientes no período anterior, são ampliados e o processo de “convencimento”, que antes era mais interno ao MDS, passa a ser mais externo, junto aos órgãos de controle.

A CGU, a partir de sua seccional de Recife, realizou, no segundo semestre de 2007, uma auditoria de contas junto à AP1MC, cujo relatório final se fez conhecer no final do mesmo ano. Foram 22 recomendações, que questionavam despesas e procedimentos. Entre outras medidas houve glosa de despesas empregadas em material de comunicação produzido, segundo a CGU, em desacordo com o escopo do Programa. Houve também a suspensão de repasses de recursos financeiros entre UGMs e Unidades Executoras Locais (UEL), eliminando essa prática que já era residual e extinguindo de vez o papel executivo das UEL previstas no projeto original do P1MC.

Dentre todas as constatações e recomendações, sanáveis e justificáveis, uma iria interromper a execução do P1MC: a que questionava o motivo de não haver seleção de entidades executoras. Uma vez que as entidades já eram definidas politicamente pela própria ASA, reflexo da história de constituição da Articulação, a CGU entendia que a intermediação da AP1MC era uma forma de burlar o repasse para cooperativas e entidades religiosas e sindicais, vedada pela legislação das OSCIPs⁵⁶. Em outras palavras, questionava a atuação em rede da ASA via AP1MC.

Essa constatação ficou inconclusa no ano de 2007 e, se não fosse a atuação da Gestão Nacional do Programa, um novo termo de parceria não teria sido celebrado naquele ano. No ano de 2007, havia sido determinado, no âmbito do MDS, que o TP 01-2003 não poderia mais ter aditivos, sendo necessária sua finalização e prestação de contas, fato que por si só gerou um tensionamento da relação ASA-MDS. Um novo Termo de

⁵⁶ A Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, “art. 2, não são passíveis de qualificação, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3 da citada Lei: I – as sociedades comerciais; II – os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional; III – as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais; IV – as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações; V – as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios; VI – as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados; VII – as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras; VIII – as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; IX – as organizações sociais; e X – as cooperativas.” (BRASIL, 1999).

Parceria começou a ser negociado com a Gestão Nacional do Programa, retirando-se todos às alusões contidas no P1MC que fizessem referência a algum tipo de apoio institucional à ASA e seus objetivos políticos. Assim, o componente mobilização, que previa a “mobilização de toda a sociedade” passou a denominar-se seleção de famílias (e, posteriormente, mobilização e seleção de famílias); fortalecimento institucional, passou a se chamar custeio do projeto; controle social⁵⁷ virou eventos de avaliação; e comunicação passou a ser comunicação do projeto. Com a mudança de enfoque, alguns itens, como os encontros nacionais da ASA e itens de custeio das entidades, deixaram de ser financiados, ou tiveram que ser muito mais negociados e justificados. Os aspectos centrais da proposta do P1MC permaneceriam preservados⁵⁸.

Num ano de tantas auditorias (ver Quadro 4) e tensionamentos para a renovação da Parceira, o MDS dava sinais à ASA de que não seria possível celebrar um novo Termo de Parceria no ano corrente. A situação ficou delicada e a ASA organizou um ato público no final do ano, com grande repercussão no MDS. A Gestão Nacional do Programa sabia que a celebração do novo Termo de Parceria precisa acontecer ainda em 2007 para não prejudicar a execução de 2008 de forma que coube à Gestão Nacional do Programa propor e sustentar a celebração da parceria naquele ano. Mesmo celebrado em 2007, demorou cerca de quatro meses para que uma solução jurídica ao questionamento da CGU fosse encontrada:

Ruano [então secretário da SESAN] teve um papel sólido na história do CGU quando o dinheiro ficou quatro meses na nossa conta. Foi ele quem encontrou a solução pelo regulamento de compras: pois o regulamento de compras diz que vocês podem comprar material e serviços. Então vocês vão contratar os serviços de construir a cisternas. Por aí, entrou a necessidade de fazer editais públicos. Muito importante porque nos tornou mais transparentes. (ENTREVISTA 3)

Essa auditoria da CGU teve um efeito prático e incidiu na forma de atuar da ASA, fazendo com que a AP1MC mudasse seu regulamento de compras, para selecionar as entidades por chamada pública. Ademais, também nessa auditoria, houve o envolvimento da comissão de avaliação, como informa o Relatório de Gestão de 2008: “os pontos pendentes da referida auditoria são objeto de providências da SESAN, do Parceiro Público e da Comissão de Avaliação” (BRASIL, 2009, p. 38).

⁵⁷ Esse aspecto gerou um debate interessante: enquanto a ASA defendia que o controle social do projeto ocorria pela transparéncia absoluta e avaliação participativa de todos os atores mobilizados no projeto, o MDS entendia que o controle social era algo externo, exercido, por exemplo, pelos conselhos de políticas públicas. Em verdade, o projeto original do P1MC faz alusão aos conselhos municipais como forma de controle social, mas, na prática, na evolução da execução do projeto, o P1MC era desenvolvido de forma autônoma em relação à institucionalidade municipal.

⁵⁸ Seguramente, as estratégias e as ações previstas no P1MC ainda orientam a ação da ASA.

No que se refere às dinâmicas internas ao ministério, a Gestão Nacional do Programa continuaria a fazer a defesa interna do Programa, envolvendo aspectos legais, junto ao setor jurídico e aspectos operativos, junto ao controle interno do MDS.

Do ponto de vista jurídico, a principal questão enfrentada era a interpretação que, recorrentemente, advogados da União faziam, de que a cisterna era uma obra pública de engenharia, o que exigia, dentre outras exigências burocráticas, a cessão do terreno onde seriam construídas as cisternas e a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do engenheiro responsável, exigências que, na prática, inviabilizariam a ação. Os advogados classificam as cisternas dessa forma porque simplesmente não havia outras opções satisfatórias. Foi para sustentar a ação que, pela primeira vez, a Gestão Nacional do Programa fez uma sustentação técnico-jurídica de que as cisternas e os outros dispositivos de captação e retenção de água de chuva eram tecnologias sociais e não obras de engenharia. Essas argumentações foram inicialmente previstas na nota técnica n.124/2008 CGAIP/DGIP/SESAN/MDS, de 24 de setembro de 2008. Não sendo amparada por uma legislação específica, a referida nota sustenta classificar a implementação das tecnologias sociais como serviços, “na acepção trazida pela Lei n. 8.666 de 1993, pois se trata de instalação, montagem, adaptação” (nota técnica n. 124/2008). Um serviço, é verdade, de tipo especial, que traz “para dentro da implantação a participação da família-alvo do Programa” e na qual as atividades de capacitações e intercâmbios são fundamentais para a “reaplicação do método e a readequação a cada realidade local” (nota técnica n. 124/2008).

As características dos equipamentos, o processo de implementação e os instrumentos de controle (termo de recebimento) propiciariam “características próprias ao objeto implantado”. Sendo imprescritíveis e inalienáveis, as tecnologias sociais apoiadas pelo MDS reuniram características que garantem eficácia da ação pública e resguardam o investimento público (nota técnica n. 124/2008).

A partir desse momento, uma nova linha de argumentação passa a preponderar na defesa interna que a SESAN fazia da Parceria com a ASA: a de que as tecnologias apoiadas pelo Programa se enquadravam como tecnologia social e que, portanto, todos os custos de capacitações, eventos e investimentos institucionais previstos eram necessários para a implementação participativa do projeto.

Com o avanço da execução do P1MC junto ao MDS, a estrutura interna do MDS passa a exercer mais controle sobre sua execução, exigindo que aquilo que havia sido

previsto – metas físicas e financeiras em cada Termo de Parceria – não pudesse ser ultrapassado:

é que chegou um momento que o MDS começou a exigir que as metas não podiam mais ser extrapoladas nem no físico nem no financeiro. Aí você tinha que controlar componentes e atividades por natureza de despesa. Nos primeiros termos de parceria nessa lógica você abria um plano orçamentário que tinha mais de 5.000 linhas que tinha que detalhar, era uma loucura. (ENTREVISTA 22)

A exigência de maior controle, vinha, via de regra, do controle interno do MDS. Cabia à GN/SESAN estabelecê-los e a execução recaía sobre a AP1MC, que deveria exercer esse controle junto às entidades. Houve uma época em que a AP1MC tinha uma equipe de auditoria que fazia “verdadeiras perícias nas entidades”. (ENTREVISTA 22).

A questão é que não havia um sistema informatizado para exercer esse controle. O SIGA, quando foi inicialmente desenvolvido, previa somente o lançamento de cisternas construídas (controle físico) e imputação de despesas, não era um sistema de controle orçamentário, contábil e financeiro, de forma que o “maior desafio” da primeira fase (1º TP de 2003-2007) é a implementação do SIGA e a “grande dificuldade” foi operar com o SIGANet inconcluso nessa segunda fase (2007-2010) (ENTREVISTA 22). O SIGANet iria incorporar os módulos orçamentário e financeiro, tornando-o um sistema integrado. O sistema entrou em operação em 2007 e “foi aí que os *bugs* do desenvolvimento do sistema começaram a aparecer, com o tempo o SIGANet foi se estabilizando e a gente foi respirando” (ENTREVISTA 22). O SIGANet foi concluído apenas em 2010. Ao mesmo tempo que o SIGANet é desenvolvido, o governo federal implementava o SICONV, exigindo da ASA-AP1MC um retrabalho: “quando o SICONV, apareceu a gente fazia toda operação no SIGANet e, depois, tudo o que é relativo a financeiro a gente fazia tudo de novo no SICONV” (ENTREVISTA 22).

A ASA-AP1MC procurava atender todas as recomendações da Gestão Nacional do Programa, mesmo algumas sendo absurdas: “não era prudente entrar em conflito com o financiador” (ENTREVISTA 22). Quanto mais avança a execução, mais o MDS se apropriava dos aspectos do Programa e, consequentemente, acabava incidindo mais na direção de uma maior burocratização dessa relação.

Assim, a guisa de conclusão dessa seção, pode-se dizer que a atuação dos órgãos de controle e a mudança de postura do MDS, além dos efeitos práticos na execução do P1MC, colaboram no processo de apropriação do P1MC pelo governo. O Executivo se apropria do P1MC à medida que passa a exercer controle sobre a sua atuação. Não se pode controlar algo que não se conhece e esse processo fez com que a Gestão Nacional

do Programa e a própria Secretaria, nas figuras do secretário e seu gabinete, alcançasse um conhecimento sólido sobre o P1MC.

Com o avanço da execução do P1MC junto ao MDS, órgãos da estrutura interna do MDS, como Consultoria Jurídica, Controle Interno e a própria Gestão Nacional do Programa na SESAN, passem a incidir sobre processos que envolvem a parceria, como aqueles relacionados a custos, componentes, controle e prestação de contas, não afetando, no entanto, os aspectos essenciais da proposta.

Esse processo resulta em uma apropriação progressiva que serviria para que a SESAN sustentasse a defesa da ação (e suas especificidades) em âmbitos político, administrativo, orçamentário e diante dos controles externos (TCU) e interno (CGU).

Um dos efeitos da maior incidência dos mecanismos de controle na operação do P1MC foi justamente permitir que uma diversidade de órgãos, instâncias, funcionários conhecessem, com mais detalhes, dimensões do Programa: custos, atividades, aspectos legais e operacionais, aspectos construtivos etc. A SESAN, como gestora do Programa, acabaria por sistematizar essas apropriações. Além disso, projeta sua atuação se articulando com outros órgãos federais, como Ministério da Integração Nacional, Ministério da Saúde e Ministério do Meio Ambiente. Em outras palavras, nesse período, a SESAN assume o papel central de governança do Programa.

Na relação Estado e sociedade civil na implementação dessa política pública, o papel da SESAN é central, pois representa o ponto de contato com a AP1MC-ASA. É por onde o Estado se revela à sociedade civil e vice-versa, abrangendo múltiplas relações de incidência e defesa. Incidência para fora, nos processos da sociedade civil, e defesa para dentro, no aparato do Estado.

Se esse período, entre 2007 e 2010 é marcado pelo peso do Estado – que se revela por meio de suas instituições, cristalizadas em regras e práticas arraigadas em órgãos e em comportamentos, gerando a necessidade de ajustes, adaptações e reformulações das práticas da sociedade civil (incidência do Estado na sociedade civil), o momento subsequente (2011-2014) será no sentido inverso, no qual, os conceitos e as práticas oriundos da sociedade civil alcançam a institucionalidade do Estado, a partir do Marco Legal do Programa Cisternas. Esse período será analisado no próximo capítulo. Antes, contudo, serão analisados outros determinantes históricos que confluem para o formato legal que o Programa adquire a começar pela sua ampliação, ao incorporar a ação de acesso à água para produção de alimentos (2^a água).

2.4.2 Apropriação do P1+2 pela SESAN

Com a renovação do mandato presidencial (2007-2010), a SESAN-MDS, além de apoiar a construção de cisternas para armazenamento de água voltada ao consumo humano, passaria a apoiar todo tipo de dispositivo para armazenamento e uso de água em âmbito familiar e comunitário, dando suporte à produção de alimentos para o autoconsumo. Essa ação passou a ser denominada de 2^a água, em complementação à água de consumo humano, que seria a 1^a água. As duas ações passariam a ser chamadas, genericamente, de “tecnologia social de acesso à água”. A origem dessa nova ação também tem como precedente as formulações oriundas da Articulação no Semiárido, em torno de um novo Programa, o Programa de Mobilização e Formação para Convivência com o Semiárido: Uma Terra e duas águas (P1+2).

Assim como o P1MC, o processo de formulação do P1+2 foi precedido de intensos debates e experimentações nas dinâmicas da ASA.

O P1+2 foi trocar o pneu do carro andando. A gente já sabia que a convivência com o semiárido não era só a 1^a água. Para sair da ideia de um desenho geral foram muitas discussões. Qual tecnologia, o calçadão serve para que? o primeiro modelo era a calçadão e era a hora mesmo, depois veio caprinos. Foi um passo de maturidade da ASA de mostrar a viabilidade da unidade produtiva da agricultura familiar no semiárido. (ENTREVISTA 20)

A ideia do P1+2 foi lançada no VI ENCONASA, que ocorreu em novembro de 2004, em Teresina, no Piauí. Conforme comentou outro entrevistado (ENTREVISTA 27), havia três grupos dentro da ASA fazendo um debate em três vertentes: um grupo voltado para o campo da agroecologia, um grupo voltado para a militância e reforço sobre a questão da terra e reforma agrária, e um terceiro grupo voltado para as tecnologias e suas qualidades.

Em 2005 e 2006, há debates dessas vertentes na formatação do P1+2 e a ASA leva essas discussões para dentro da Rede de Tecnologias Sociais (RTS), que apoia um primeiro projeto no início de 2007. Nessa primeira fase, “esteve muito forte a ideia de que o programa deveria ser de sistematização de experiência e intercâmbio” (ENTREVISTA 27).

Nesse sentido, o P1+2 supera a ideia de “local de experimentos”, muito utilizado tradicionalmente para disseminar conhecimentos e que está associado ao modelo de assistência técnica convencional em que o técnico “vem e ensina como faz” (ENTREVISTA 3).

Na base do intercâmbio, tem uma premissa: o agricultor tem conhecimento e produz conhecimento. Então, eu crio condições para que famílias se encontrem e troquem experiências de como se convive com o semiárido e de como se usa a água. Então, tem

mil e uma formas de usar a água que nós, técnicos, não temos o mínimo conhecimento, quem sabe é o agricultor. Se você fez na sua propriedade e a sua propriedade é muito semelhante à minha, então eu também faço. (ENTREVISTA 3)

Hoje, existem mais de 10.000 boletins sobre uso de água, agroecologia e produção de alimentos (ENTREVISTA 3). Quando uma propriedade é visitada nessa atividade de intercâmbio, o agricultor entrega aos visitantes o seu boletim que relata a sua experiência. “O boletim dá um orgulho à pessoa. Aqui, eu escrevi o que eu faço” (ENTREVISTA 3).

Esses elementos estão relacionados ao debate feito no campo da agroecologia e do questionamento da assistência técnica convencional, propondo novas formas de acompanhamento técnico e inter-relação do conhecimento. “Hoje são 200 mil famílias produzindo nessa dimensão” (ENTREVISTA 3).

Nesse sentido, o P1+2 entra em uma perspectiva complementar e mais ampla da convivência com o semiárido. O P1+2 abre o horizonte das pessoas:

eu escutei de um agricultor: recebi uma cisterna pelo projeto, como eu achei bom eu fiz mais duas. Hoje, eu tenho três, então meu bicho não vai morrer de sede. Então, é a dimensão do estoque. Tenho comida guardada e como eu não derrubei a caatinga ainda tem alimento na caatinga. (ENTREVISTA 3)

Na época, temia-se que a AP1MC ficasse muito grande, “que a criação engolisse o criador”, por isso esse projeto foi descentralizado para uma coordenação em cada Estado. Para o entrevistado (ENTREVISTA 27), essa experiência inicial, como a FBB, foi importante para aprimorar o projeto que seria negociado ao longo de 2007 com o MDS, “com o P1+2, voltando-se à lógica do P1MC, que é a lógica dos componentes e da gestão unificada via AP1MC” (ENTREVISTA 27). O projeto apresentado e aprovado do P1+2 com o MDS tinha os seguintes componentes: mobilização e seleção, capacitações (compreendendo Gestão da Água para Produção de Alimentos – GAPA e Sistema Simplificado de Manejo da Água – SISMA), intercâmbio de experiências, encontros de avaliação, construção, comunicação do projeto.

Diferentemente do P1MC, o P1+2 foi negociado com a SESAN-MDS em um clima muito mais cooperativo, mas também houve convencimento:

O P1+2 encontrou uma estrada construída de receptividade do governo, do apoio do CONSEA, do debate do acesso à água, mas foi necessário convencer o MDS a adotar uma tecnologia três vezes mais cara e que trazia diversos outros elementos, com muito mais formação, mais eventos e a “chave do tesouro” que são os intercâmbios e os boletins de experiências. (ENTREVISTA 3)

Ao mesmo tempo que a ASA executa esse projeto com a FBB, se inicia um debate com o MDS: “o MDS abraçou o debate interno que a ASA fazia” (ENTREVISTA 27). A renovação do mandato do presidente Lula (2007-2010) permitiu que a SESAN-

MDS buscasse ampliar o escopo do Programa para incluir outras alternativas de armazenamento de água, voltadas, desta vez, para apoiar a produção de alimentos para o autoconsumo. A produção de alimentos para o autoconsumo é completamente pertinente com a perspectiva da SAN, mas a SESAN não tinha, até então, uma ação mais incisiva nesse campo. O então secretário da SESAN tinha conhecimento e acompanhava os debates sobre o P1+2 e também o Projeto Bomba d'água Popular (BAP), sendo que a renovação do mandato seria a oportunidade para ampliar o escopo do Programa Cisternas. Nesse sentido, ele determinou que a Gestão Nacional do Programa realizasse visitas técnicas e iniciasse a negociação e o debate com a ASA-AP1MC para uma nova linha de ação, o que acabou por ser chamada de “2ª água”. Assim, em junho de 2007, no âmbito do Planejamento do Governo Federal, propôs e conseguiu que fosse aprovada posteriormente, no Plano Plurianual (PPA-2008-2011), uma nova ação orçamentária denominada *Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo*, com recursos orçamentários anuais de R\$ 25 milhões, a partir de 2008.

Ainda em junho de 2007, na ocasião da realização da III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Fortaleza (CE), se inicia a negociação com a ASA para o apoio do P1+2. Para o entrevistado, a iniciativa dessa parceria surgiu “muito mais da SESAN do que da ASA, que nos obrigou a repensar o projeto” (ENTREVISTA 27).

Quadro 5: Ação Orçamentária – Acesso à água para produção de alimentos para o autoconsumo

Finalidade	Ampliar as condições de captação, armazenamento e utilização da água na produção para o autoconsumo a partir da disseminação de experiências/tecnologias de uso sustentado da terra e aproveitamento de recursos hídricos.
Descrição	Construção de equipamentos para a captação de água, para a produção de alimentos para o autoconsumo. A ação compreende, ainda, além da disponibilização dos equipamentos de captação de água (cisternas calçadão, barragens subterrâneas, tanques de pedra, barraginhas, entre outros), o incentivo ao cultivo de alimentos, por meio do componente de caráter produtivo da ação, compreendendo a capacitação das famílias no cultivo de alimentos, convivência com o semiárido, intercâmbios de agricultores para a difusão de ações exitosas, entre outros.

Fonte: Brasil (2009).

A SESAN captou fundos junto à CODEVASF (R\$ 7,5 milhões) e remanejou recursos de outra ação orçamentária (R\$ 7,5 milhões) para apoiar o projeto piloto do P1+2, no valor total de R\$ 15 milhões, executado entre dezembro de 2007 e novembro de 2008, e que precisou ser executado em municípios da calha do rio São Francisco, por força da origem dos recursos da CODEVASF. Esse primeiro projeto piloto contava com

13 organizações executoras, as Unidades Gestoras Territoriais (UGTs) e três tipos de tecnologias: Cisterna Calçadão, Tanques de Pedra e Barragens Subterrâneas.

O primeiro projeto piloto com o MDS teria, segundo o entrevistado (ENTREVISTA 27), servido para consolidar a metodologia do P1+2. A ASA ainda contaria com recursos de um Termo de Parceria, estabelecido com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que ajudaram a estruturar as entidades e testar atividades. Além disso, a relação com a SESAN e o CONSEA fez com que a ASA debatesse mais a lógica da produção de alimentos:

Apesar de a gente dizer que a lógica é a produção de alimentos, isso é uma lógica das organizações com as famílias, pois como eu disse, a ASA estava voltada para a ideia da sistematização de experiências, e o debate com o MDS e CONSEA reorientam o debate interno na ASA, tanto que, no segundo projeto, a gente separa os itens produtivos dos materiais de construção e começa a dar maior atenção a eles. (ENTREVISTA 27)

O segundo Termo de Parceria seria celebrado em dezembro de 2008 no valor de R\$ 51 milhões, contando com recursos orçamentários próprios da ação criada e de novo aporte da CODEVASF. Previsto para ser executado até junho de 2010, esse Termo de Parceria contou com 26 organizações da ASA e foi incluída mais uma tecnologia, a Bomba d'água Popular. Nesse período, o P1+2 se volta à qualidade das tecnologias e à flexibilização do caráter produtivo.

Esse foi o período em que a CODEVASF realiza uma série de visitas e constata uma série de falhas. E nós descobrimos que éramos excelentes com cisterna, mas não sabíamos construir calçadão, barragem subterrânea, então esse foi um período que o P1+2 se volta à qualidade das tecnologias. (ENTREVISTA 27)

É preciso destacar que, seguindo o que determina a lei das OSCIPs, foi estabelecida uma comissão de avaliação responsável por acompanhar a execução de cada termo de parceria. A comissão era formada por um representante da SESAN, um representante da ASA, um representante do CONSEA e um representante da CODEVASF. Ao final do Termo de Parceria, essa comissão precisava se pronunciar em relação ao cumprimento das metas.

A comissão se reunia bimestralmente, contando sempre com a apresentação do gerente da AP1MC sobre o andamento da execução. A SESAN e a CODEVASF também levavam o resultado das suas fiscalizações em campo e a comissão determinava medidas corretivas. Dispondo de equipes locais, a fiscalização da CODEVASF, encaminhada à comissão, foi responsável por disparar uma série de aprimoramentos na qualidade técnica das cisternas calçadão e nas barragens subterrâneas, levando a ASA a buscar parcerias

com universidades e com a Embrapa, para aprimorar seus processos construtivos. Assim dispunha o relatório de Gestão de 2010:

Cabe ressaltar que houve em 2010 visitas técnicas de acompanhamento com o estabelecimento de formulários de fiscalização, cadastramento e termos de recebimento. Houve também por parte da CODEVASF acompanhamento por parte das suas Superintendências Regionais, cujos resultados foram informados no âmbito da Comissão de Avaliação do termo de parceria, a qual determinou à OSCIP as adequações necessárias com o desdobramento de diversas ações que avançaram para 2011, principalmente no que se refere à adoção de medidas que melhorem a qualidade de construção dos calçadões das cisternas. (BRASIL, 2011a, p. 48)

A Gestão Nacional do Programa contratou um engenheiro agrônomo, responsável por assessorar e acompanhar as ações de 2^a água, principalmente no que se refere ao dimensionamento dos itens produtivos, o chamado pelos operadores da política como caráter produtivo da tecnologia (caráter no sentido de característica ou atributo). O primeiro Termo de Parceria determinava que o caráter produtivo das famílias deveria conter dois canteiros econômicos de hortaliças e 50 mudas frutíferas. O debate que se seguiu na comissão, a partir das constatações de campo, foi no sentido da necessidade de flexibilizar o caráter produtivo, isto é, permitir que cada família, de acordo com sua experiência, vocação e vontade, determinasse os itens produtivos que gostaria de adquirir, por exemplo, se iria investir no criatório de animais, como cerca, bebedouro, ração, etc. ou se investiria na produção de hortaliças, como canteiros, regadores e sementes. O valor médio que cada família dispunha era de R\$ 1.500,00.

A comissão de avaliação chegou a realizar, em 2010, uma visita de campo de dois dias às famílias e comunidades em Pernambuco, averiguando *in loco* aspectos debatidos nas reuniões cujas conclusões integraram o relatório final de avaliação do segundo termo de parceria.

Nesse Termo de Parceria, a lógica de execução ainda era por etapas, isto é, primeiro se fazia toda a seleção e mobilização, depois todas as capacitações, para só, em seguida, construir as tecnologias. Depois de todas construídas, uma nova fase é iniciada: tirar as fotos, obter a assinatura de recebimento das famílias, e inserir as informações no sistema. Essa lógica de organização fez com que a conclusão das tecnologias se concentrasse em 2010, de modo que 2009 fosse um ano de “baixa execução”. Ainda em dezembro de 2010, é celebrado um novo Termo de Parceria (TP 004/2010) que terá vigência até dezembro de 2011, encerrando um período em que o P1+2 consolida sua metodologia e aprimora a qualidade das tecnologias. Ainda nesse Termo de Parceria,

resultado do debate mencionado, teria lugar uma ação experimental de viveiro de mudas frutíferas e bancos de sementes crioulas.

Confirmando o viés “federativo” do Programa, a SESAN/MDS lança, ainda em 2008, um edital de “2^a água”, voltada aos governos estaduais. Uma comissão de seleção é formada por membros de grande conhecimento na temática e propostas de três governos estaduais são selecionadas com novas tecnologias a serem apoiadas em 2008: Bahia (cisterna de enxurrada), Piauí (barraginhas) e Rio Grande do Norte (barragens subterrâneas com renques assoreadores). O governo da Bahia adotou a parceria com as entidades da sociedade civil, Rio Grande do Norte executou o projeto via Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), e o Piauí adotou um modelo híbrido contando com o apoio e a metodologia da Embrapa, que desenvolveu o sistema de barraginhas no norte de Minas Gerais. Esses convênios, no geral, tiveram execução lenta e descontínua, mas o governo do Estado da Bahia começou a apresentar bons resultados a partir de 2011.

Em 2010, a SESAN lança outro edital voltado aos estados, sendo selecionada a proposta do governo do Estado do Ceará, que propõe a tecnologia dos quintais produtivos. Nessa proposta, o “caráter produtivo da tecnologia” ganha centralidade. O governo do Ceará concebera uma proposta com mais itens produtivos, mais formação e mais acompanhamento na produção de alimentos, montando *kits* de irrigação nas propriedades, com mangueiras perfuradas, bombas e caixa de elevação. A execução deveria ocorrer pelas organizações da sociedade civil, incluindo, entretanto, além de organizações ligadas à ASA, outras voltadas para o apoio à agricultura familiar.

Nesse sentido, a ação de Acesso à Água para a Produção de Alimentos para o Autoconsumo do MDS termina o período com um acúmulo de experiências sobre a qualidade e aptidão das tecnologias, bem como das experiências de agricultores e agricultoras no uso produtivo das mesmas, no gerenciamento da água, nas alternativas e estratégias produtivas. Esse acúmulo de experiências permitiu visualizar conexões da ação de 2^a água a outras políticas e dimensões da convivência do semiárido e da segurança alimentar e nutricional:

A convivência com o semiárido significa um conjunto de políticas. Um elemento principal é o acesso à terra. Porque sem a terra não se produz nem tem como armazenar água. Outro elemento é a política de estoque. Primeiro de água, mas também do estoque de sementes crioulas. A convivência que a gente conseguiu construir representa um mosaico de políticas ao qual se agregou o Bolsa Família, por exemplo, que lhe garante um mínimo para você se manter vivo. PAA, cooperativas, economia solidária, venda da produção também se conectam aos processos do P1+2. É esse o arcabouço. (ENTREVISTA 3)

Na perspectiva da Gestão Nacional do Programa, essa experiência se refletiu na capacidade de avaliar criticamente as tecnologias, seus componentes, lógicas e custos. De uma tecnologia, a cisterna de placas de 16 mil litros, se avança ao apoio de qualquer tipo de tecnologia apropriada, desde que respeitando a metodologia participativa preconizada pelo Programa.

Percebendo essa conexão das ações de 2^a água com a proposta mais ampla da convivência com o semiárido, a Gestão Nacional do Programa elaborou, com auxílio de um consultor, o Prêmio Guimarães Duque, voltado a várias dimensões da convivência com o semiárido, que teria financiamento da Cooperação Espanhola. A Gestão Nacional do Programa tentou viabilizar internamente a promoção do Prêmio junto ao próprio MDS, mas não obteve êxito. A Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade (IABS) acabariam por conduzir a proposta sob o nome de Prêmio Mandacaru⁵⁹, com apoio discreto do MDS.

O desenvolvimento da ação de 2^a água acontece ao mesmo tempo em que as formulações sobre o acesso à água começam a tomar corpo na agenda de segurança alimentar e nutricional (SAN), processos que se influenciam reciprocamente.

2.4.3 Incorporação do acesso à água na agenda de SAN

Como visto, a água não era um elemento previsto no Fome Zero, nem fazia parte dos temas principais tratados no CONSEA. O CONSEA, que é tido como uma experiência exitosa de democracia participativa, teve papel protagonista na formatação do PAA e PNAE, formulando contribuições importantes ao Bolsa Família. Além disso, e sobretudo, desenvolveu ações estratégicas fundamentais para a própria constituição do

⁵⁹ A 1^a edição do Prêmio Mandacaru – Projetos e Práticas Inovadoras em Acesso à Água e Convivência com o Semiárido foi lançado no I Encontro do Programa Cisternas em dezembro de 2010, e a 2^a edição foi lançada no Semiárido Show (Exposição organizada pela Embrapa Semiárido) em outubro de 2013, com as seguintes categorias: categoria I Experimentação no campo; categoria II Organizações não Governamentais; categoria III Institutos de Pesquisa: Inovação na gestão pública (órgãos públicos e prefeituras).

Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Quanto ao P1MC, o CONSEA foi um espaço importante na legitimação da parceria entre governo e ASA (MENEZES, 2010).

A ASA percebia o CONSEA como um espaço importante a se ocupar e considerava o CONSEA Nacional um aliado estratégico, “um aliado que o governo escutava” (ENTREVISTA 3). A partir daí, buscou participar ativamente das conferências de Segurança Alimentar e Nutricional e ocupar lugar nos Conselhos Estaduais de SAN.

Como destacou o entrevistado:

Começamos a ter um aliado estratégico com força e espaço no governo e a ASA começa a olhar o CONSEA mais estrategicamente. Vamos ocupar o espaço das conferências, colocando as cisternas como questão de segurança alimentar e começar a ocupar espaço nos conselhos dos estados. [...] Por isso que o CONSEA respeita muito a ASA, o P1MC, o MDS. O CONSEA foi um braço fundamental, imprescindível. Eu me lembro que o Renato, quando foi presidente do CONSEA, foi várias vezes comigo em vários espaços, no MDS inclusive, Maria Emília [presidente do CONSEA] também. (ENTREVISTA 3)

A III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu em julho de 2007, em Fortaleza (CE), com o objetivo geral de construir o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Dentre as proposições, uma que apontava o acesso à água de qualidade como um direito humano básico, que deve ser efetivado para toda a população e cuja violação, seja por órgãos públicos ou agentes privados, precisa ser reparada de forma imediata. Com o objetivo de assegurar água de qualidade com acesso descentralizado, incluindo o uso difuso para a produção, a Conferência propôs:

1. Integrar os programas e ações relacionados com o uso racional, manejo sustentável e distribuição da água, bem como assegurar a aplicação da lei de crimes ambientais.
2. Apoiar as experiências da sociedade civil de construção de pequenas obras de infraestrutura, com baixo custo para a captação e armazenamento de água para consumo humano e animal, como cisternas calçadão e de captação de telhado, barraginhas, barragens subterrâneas etc., ampliando e divulgando o programa Um Milhão de Cisternas.
3. Garantir o acesso à água de qualidade e em quantidade suficiente, contemplando as especificidades das diversas regiões do país.
4. Assegurar o cumprimento da lei que obriga a preservação de vegetação às margens das nascentes, córregos e rios, e a imediata recuperação da vegetação destruída com retirada de animais que comprometem a garantia da conservação dos mananciais.
5. Desprivatizar os açudes construídos com recursos públicos e efetivar a regularização fundiária dessas áreas.
6. Assegurar a aplicação de sanções e punições pela contaminação da água por agrotóxicos e resíduos químicos das indústrias e aviação agrícolas.
7. Garantir o acesso à água como meio de produção para a pesca artesanal e aquicultura familiar.
8. Estimular o desenvolvimento tecnológico para a detecção de patógenos humanos veiculados pela água e que não são contemplados nas legislações específicas, que definem a potabilidade e a balneabilidade. (CONSEA, 2007a)

Assim, para além do apoio ao P1MC na perspectiva da convivência com o semiárido, o acesso à água começa a ganhar dimensão própria dentro da perspectiva da SAN, no entanto, ainda que o documento final da III Conferência tivesse avançado na

formulação sobre o acesso à água, como de resto avançou todas as formulações da SAN, o CONSEA Nacional ainda não havia dedicado seus trabalhos ao tema da água, o que veio a acontecer posteriormente em 2008.

Coube à Comissão Permanente n. 2 do CONSEA, que tratava sobre “Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional na Estratégia de Desenvolvimento”, sugerir, em abril de 2008, que o tema do acesso à água fosse pautado para discussão em reunião plenária, prevista para acontecer em Recife por ocasião do centenário de Josué de Castro (CONSEA, 2008a).

Entre os dias 4 e 6 de setembro de 2008, o CONSEA promoveu a primeira reunião plenária exclusiva para tratar do tema da água, nomeada como *Acesso e os Usos da Água no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional*, ou informalmente conhecida como “Plenária da Água”.

Desta plenária, resultou a Exposição de Motivos n. 011/2008, enviada à Presidência da República, iniciando uma trajetória de contribuições fundamentais do Conselho para considerar o acesso à água de qualidade como um “direito humano básico que necessita ser efetivado para toda a população, sem o qual não é possível a realização do direito humano à alimentação adequada” (CONSEA, 2008b).

O documento aponta quatro dimensões complementares do acesso à água, essenciais para garantir a segurança alimentar e nutricional de toda a população do semiárido, especialmente dos mais pobres, quais sejam:

1. O abastecimento para uso doméstico de beber e cozinhar, que estariam contempladas pelas cisternas de placas já trabalhadas pela ASA-MDS
2. A 2^a água, que representa a água de produção, alertando para necessidade de alternativas de captação e uso da água para os agricultores familiares que aí vivem e trabalham, voltada à dessedentação de animais e à produção de alimentos.
3. Água para as comunidades, destacando o papel das “aguadas comunitárias “que servem para suprir os demais usos da casa, da propriedade e da dessedentação de animais. Ainda que dispersas, adverte o documento, as famílias do semiárido têm como referência suas localidades, comunidades, pequenos vilarejos e/ou cidades formando pequenos agrupamentos de famílias, que formam identidade de coletividade e solidariedade; e
4. Água para os vilarejos, para as pequenas cidades e para as cidades maiores, alertando para a multiplicação de atendimento de pequenos vilarejos com canalizações vazias, mas que caracterizam essas comunidades como atendidas

pelos sistemas. “Nestes casos, estamos diante de uma vil utilização coronelista dos direitos da população a ter acesso à água. São centenas de casos que devem ser identificados e sanados” (CONSEA, 2008b).

Importante também é situar o leitor sobre o contexto em que se deu a referida plenária. A plenária aconteceu em Recife e tinha também outro objetivo: a comemoração do centenário de Josué de Castro, com a presença do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e do governador de Pernambuco, Eduardo Campos. Nessa reunião, além de diversos atores e personagens importantes na construção da segurança alimentar e nutricional, estiveram presentes convidados do governo federal relacionados ao tema da água com destaque para o presidente da Agencia Nacional de Águas (ANA) e do Secretário Nacional de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, além de integrantes de setores específicos do Ministério da Integração Nacional (irrigação, integração de bacias, operação carro-pipa), do Ministério da Saúde (monitoramento da qualidade da água), do Ministério das Cidades (abastecimento urbano), da Funasa (abastecimento rural e cidades com menos de 50 mil habitantes) e da CODEVASF (infraestrutura hídrica).

De certa forma, simbolicamente, a plenária teve dois efeitos: situar todo o campo social da segurança alimentar e nutricional sobre a importância do tema da água na política, e demonstrar a força com que a água, dentro da perspectiva da segurança alimentar e nutricional, tinha no governo.

A Plenária da Água fez com que, talvez pela primeira vez, a SESAN estivesse ao lado de órgãos tradicionalmente ligados ao tema da água. É preciso que se diga que essa articulação já havia ocorrido na preparatória conduzida pela CAISAN com os órgãos de governo para a apresentação na referida plenária. A partir daí, a SESAN passou a ser convidada para outros eventos que aconteciam em torno do tema. A incorporação do acesso à água na agenda de SAN teve, portanto, efeito sobre a SESAN, na relação que ela estabelecia com outros órgãos e atores governamentais que tratam do tema da água no governo brasileiro.

A incorporação do acesso à água na agenda da SAN teve também efeito na Gestão Nacional do Programa, que passou a atuar no sentido de formular maisativamente o tema do acesso à água na perspectiva da SAN.

Em 2010, SESAN, ASA e CONSEA organizam, com o financiamento da Cooperação Espanhola, um curso de educação à distância denominado *Acesso à água, convivência com o semiárido e segurança alimentar e nutricional*, cabendo a cada um desses atores a formulação do respectivo conteúdo.

O bloco temático de acesso à água desse curso de educação à distância tinha como objetivo propor elementos que considerassem uma abordagem integrada do acesso à água em um determinado município ou comunidade, considerando tanto a captação e estocagem de água de chuva como a gestão participativa de outras fontes de água, considerando seus diversos usos. Na Gestão Nacional do Programa, foram contratados consultores e parte da equipe se voltou à pesquisa e elaboração de materiais para o referido curso, que ocorreu efetivamente em 2011.

Nesse processo de formulação, algumas constatações foram importantes para a compreensão do lugar que ocupa o acesso à água na perspectiva da SAN: primeiro, a captação de água de chuva não é considerada em nenhuma formulação sobre gestão de recursos hídricos (nem na academia, nem nas políticas públicas); segundo, o saneamento rural é o “primo pobre” do sistema de saneamento que privilegia as áreas mais rentáveis nas áreas urbanas; terceiro, sistemas de abastecimento rural⁶⁰ que funcionam são aqueles que preveem gestão comunitária e participativa dos sistemas, como é o caso do SISAR no Estado do Ceará; quarto, não havia parâmetros que considerassem o acesso à água na perspectiva da SAN, considerando as características da população rural do semiárido, isto é, que considerassem a produção alimentar para o autoconsumo (os parâmetros mais consolidados são aqueles do saneamento que compreendem apenas o uso doméstico, seja no urbano ou no rural); quinto, ainda eram incipientes as formulações sobre o direito humano à água (a ONU reconheceu o direito humano à água efetivamente apenas a partir de 2010); sexto, as cisternas de placas e os Sistemas Simplificados de Abastecimento (SSAs) são soluções complementares e para ambas estratégias era preciso avançar no tema da gestão, caminhando para que, no nível local, se desenvolvesse uma abordagem integrada do acesso à água, que articulasse as diversas alternativas para o suprimento da demanda por água nas comunidades aos seus diversos usos. Para tanto, seria necessário o fortalecimento da participação e do controle social, tanto no Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH), como na Política Nacional de Saneamento, além das instâncias de participação previstas no SISAN (ARSKY; SANTANA; PEREIRA, 2013; ARSKY; SANTANA, 2013; ARSKY; ASSIS, 2013).

O Programa Cisternas chega assim ao último ano do governo Lula, em 2010, como uma ação consolidada, que buscava institucionalizar-se. Em janeiro, a SESAN finalmente

⁶⁰ Os chamados Sistemas Simplificados de Abastecimento (SSAs) tinham problemas de gestão e manutenção, isto é, por problemas de quebra de bomba, entupimento de cano e uso de água acima da capacidade do poço, o fornecimento de água era irregular, intermitente e, às vezes, interrompido. Tratava-se de um problema de gestão local, cuja solução mais apropriada era o envolvimento direto das famílias no processo, como no caso das cisternas.

cria a Coordenação Geral de Acesso à Água, inserindo, no regimento interno, uma estrutura que contava ainda com uma coordenação de acesso à água para consumo e outra de acesso à água para a produção de alimentos.

Havia a expectativa também do encaminhamento e da aprovação da “Consolidação das Políticas Sociais”, que continha uma minuta de projeto de lei, proposto pela SESAN, que objetivava instituir e disciplinar o Programa Nacional de Apoio à Construção e à Instalação de Cisternas e Equipamentos de Tecnologia Simplificada para Retenção de Água – Programa Cisternas, normatizando: a consolidação do conceito de tecnologia social de acesso à água; a simplificação do repasse de recursos aos entes federados e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos para projetos padronizados; a identificação do público-alvo a partir do Cadastro Único de Programas Sociais; e a definição das instâncias de Controle Social do Programa. Apesar da mobilização que ocorreu internamente em todo o governo, a iniciativa de uma lei que consolidaria as políticas sociais não logrou êxito.

Por outro lado, duas outras normas infra legais iriam contribuir com o processo de institucionalização do Programa Cisternas. Primeiro, a inserção de um artigo sobre abastecimento rural da população difusa, por iniciativa da SESAN, no Decreto n.7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei do Saneamento Básico (Lei n.11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico):

Decreto n. 7.217

[...]

CAPÍTULO VI

DO ACESSO DIFUSO À ÁGUA PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Art. 68. A União apoiará a população rural dispersa e a população de pequenos núcleos urbanos isolados na contenção, reservação e utilização de águas pluviais para o consumo humano e para a produção de alimentos destinados ao autoconsumo, mediante programa específico que atenda ao seguinte:

I - utilização de tecnologias sociais tradicionais, originadas das práticas das populações interessadas, especialmente na construção de cisternas e de barragens simplificadas; e
II - apoio à produção de equipamentos, especialmente cisternas, independentemente da situação fundiária da área utilizada pela família beneficiada ou do sítio onde deverá se localizar o equipamento.

§ 1º No caso de a água reservada se destinar a consumo humano, o órgão ou entidade federal responsável pelo programa oficiará a autoridade sanitária municipal, comunicando-a da existência do equipamento de retenção e reservação de águas pluviais, para que se proceda ao controle de sua qualidade, nos termos das normas vigentes no SUS.

§ 2º O programa mencionado no **caput** será implementado, preferencialmente, na região do semiárido brasileiro.

[...] (BRASIL, 2010b)

Em segundo lugar, cerca de um mês depois, a inclusão do acesso universal à água de qualidade como uma das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e

Nutricional⁶¹, instituída pelo Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010, evidenciando o grau de amadurecimento do tema da água dentro do enfoque da SAN.

Decreto n. 7.272

[...]

CAPÍTULO III

DOS OBJETIVOS E DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Art. 3. A PNSAN tem como base as seguintes diretrizes que orientarão a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

[...]

VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura

[...] (BRASIL, 2010c)

A necessidade de uma lei específica para o Programa Cisternas viria a ser o principal item apontado em documento interno, elaborado pela Gestão Nacional do Programa, para subsidiar a transição no comando da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, demonstrando o quanto necessário era normatizar o Programa.

Com a eleição de Dilma Rousseff em 2010, o I Encontro Nacional dos Parceiros do Programa Cisternas, realizado nos dias 2 e 3 de dezembro de 2010, em Salvador, ocorreu em um clima de grande expectativa para continuidade e ampliação do Programa. O Encontro dos Parceiros do Programa Cisternas teve como objetivos: tornar públicas as parcerias existentes; celebrar os números alcançados pelo Programa; promover reflexão sobre as conquistas e desafios; e discutir e divulgar o ensino a distância do Programa Cisternas e o Prêmio Mandacaru.

O Seminário contou com cerca de 200 participantes, com destaque para o embaixador da Espanha, Carlos Alonso Zaldivar, que anunciou que a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid) vai investir, em parceria com o MDS, na construção de 12.978 novas cisternas, mediante o repasse de R\$ 50 milhões.

Durante o Encontro foram registradas as conquistas do Programa, destacando que atualmente o Programa Cisternas beneficia mais de 320 mil famílias que vivem no semiárido, equivalente a 1,6 milhão de pessoas; a melhoria das condições de vida das famílias, refletida nos melhores índices de saúde, em razão da diminuição de doenças transmissíveis pela água; na disponibilidade de água para as escolas, evitando-se assim que as mesmas deixem de funcionar por falta de água, dentre outros avanços.

O documento final do Encontro, além de apontar as ações necessárias para que as conquistas do Programa sejam consolidadas e aprimoradas e para que não haja retrocessos no processo de garantia de acesso à água e combate à pobreza, destaca a intenção de que nos próximos quatro anos haja a continuidade do Programa e, mais que isso, que se viabilize a aceleração e a qualificação de sua execução, dentro da mesma metodologia hoje empregada de prioridade de execução com a sociedade civil, sem descuidar das parcerias com os estados e municípios, visando atender mais 530 mil famílias com cisternas de consumo humano, ampliar significativamente as experiências de captação de

⁶¹ O Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010, regulamenta a LOSAN, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010c).

água da chuva para produção de alimentos e fazer com que nenhuma escola do semiárido deixe de funcionar por falta de água para as crianças. (BRASIL, 2011a, p. 15)

2.5 Contexto do Marco Legal do Programa Cisternas: Plano Brasil sem Miséria

O início do mandato Dilma Rousseff foi marcado por um grande esforço concentrado de governo para formatar um Plano que desse conteúdo ao lema de governo “País rico é país sem pobreza” e do compromisso assumido de erradicar a extrema pobreza. Depois das primeiras reuniões ministeriais de cúpula do governo, ainda no início de janeiro de 2011, seguiu-se a um intenso processo de formulação entre janeiro e maio, para definir as ações que comporiam o Plano Brasil sem Miséria (BSM).

A universalização do acesso à água de beber por meio da construção de cisternas já figurava entre as ações que deveriam compor o Plano. Ainda no final de 2010, a futura Secretaria da SESAN consultou a Gestão Nacional do Programa indicando a prioridade que seria dada à ação.

A primeira informação requerida nesse processo foi: qual era a demanda de cisternas de 1^a água? A estimativa foi fornecida pela SESAN, que já utilizava o Cadastro Único como forma de estimar a demanda e priorizar os atendimentos. A meta estimada foi de 750 mil cisternas. Uma meta elevada, que levantava o debate sobre a “capacidade operacional” do governo em atender tal meta.

Logo no início deste mandato, a ASA foi chamada para indicar qual seria a sua capacidade. Da estimativa da capacidade da SESAN, incluindo a ASA e as parcerias com governos estaduais e consórcios públicos de municípios, abriu-se espaço para justificar a entrada do Ministério da Integração Nacional com a adoção das cisternas de polietileno.

Coube à SESAN convocar e coordenar reuniões técnicas com diversos ministérios e órgãos para formatar o que seria o Programa Água para Todos (APT), sendo responsável por elaborar a minuta de decreto que o instituía. A GN/SESAN acompanhava a evolução de cobertura e demanda do Programa, utilizando como referência o Cadastro Único e o SIG Cisternas, e podia gerar informações sobre onde e quantas cisternas eram necessárias para universalizar a cisterna de placas de 1^a água em cada município. Assim, coube à SESAN subsidiar o comitê do APT, com informações que resultariam na territorialização das ações de 1^a água.

A Gestão Nacional do Programa Cisternas queria que a coordenação do APT ficasse com a SESAN, afinal, o MDS era quem tinha experiência na construção de cisternas e as formulações sobre o acesso à água na perspectiva da SAN estavam em uma

trajetória ascendente, mas a coordenação do Água para Todos ficou a cargo do Ministério da Integração Nacional.

Na prática, embora coubesse ao MDS a maior meta do Plano Brasil sem Miséria, o maior beneficiado da prioridade política do Programa Água para Todos, em termos orçamentários e financeiros, seria o Ministério da Integração Nacional (tabela 6).

As primeiras reuniões do APT ainda contaram com a presença dos dois Secretários, a Secretaria da SESAN-MDS e o Secretário de Recursos Hídricos do Ministério da Integração Nacional. Paulatinamente, no entanto, a coordenação seria assumida pelo MI, inclusive com a tentativa de desenvolvimento de um sistema próprio que agregasse as informações de execução de todos os parceiros. As informações, contudo, acabariam sendo centralizadas pelo próprio MDS, não pelo intermédio da SESAN, mas por intermédio da coordenação do BSM. Aliás, a sala de situação, coordenada pelo MDS-BSM, se tornaria o *lócus* de governança de execução do APT. Deste modo, realizavam-se reuniões bimestrais da sala de situação, nas quais eram cobradas a execução das metas, que tinham como ponto central as metas de cisternas de 1^a água (tabela 2). As outras ações de 1^a água como os sistemas simplificados e as ações de 2^a água ficavam em segundo plano nesse monitoramento. Na ocasião do lançamento do Plano Brasil sem Miséria ainda não havia metas claras e publicamente assumidas de atendimento de 2^a água, que só vieram ser estabelecidas posteriormente (tabela 3).

Tabela 2: Meta do Plano Brasil sem Miséria (BSM) – 1^a água

TIPO DE CISTERNA	META PÚBLICA BSM	EXECUÇÃO 2011 - 2014	EXECUÇÃO (%)
PLACA	450.000	466.331	104%
POLIETILENO	300.000	315.516	104%
Meta Total	750.000	781.847	104%

Fonte: Programa Água para Todos/ BSM Dados Gerais 1^a água.

Elaboração: DGA/SESEP/MDS.

Tabela 3: Meta BSM – 2^a água

ÓRGÃO	2011 - 2014		
	META PÚBLICA 2011 – 2014	EXECUÇÃO 2011 - 2014	EXECUÇÃO (%)
MDS	36.000	65.064	181%
Petrobrás	20.000	20.050	100%
BNDES	20.000	16.770	100%
MI	-	2.666	-
Total	76.000	104.550	142%

Fonte: Programa Água para Todos/ BSM Dados Gerais 2^a água.

Elaboração: DGA/SESEP/MDS

O Programa Cisternas comporia, assim, junto com outras ações de diferentes órgãos do governo o Programa Água para Todos, instituído pelo Decreto n. 7.535 de 26

de julho de 2011, destinado a promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social. A prioridade que seria dada à construção de cisternas não resultou, contudo, em uma maior sintonia do governo com a ASA, como será observado.

Segundo o entrevistado, a ASA foi “acusada” de ser lenta, motivo pelo qual o governo se via obrigado a ampliar as parcerias.

Eu disse pra ministra Teresa, lá no MDS, a senhora não pode falar de rapidez de execução da ASA, porque a ASA fica 60% do ano parada. Nós fazemos um termo de parceria, executamos, prestamos conta e vocês ficam analisando... O ano de trabalho da ASA são uns cinco meses... Nós éramos acusados de ser lentos, que nós não daríamos conta da meta, essa era uma das razões para se construir a cisterna de polietileno. (ENTREVISTA 3)

Nos quatro anos do segundo mandato do governo Lula, a ASA-AP1MC passaria 24 meses executando e 24 meses paralisada ou retomando a execução (Quadro 6). A ASA e a Gestão Nacional do Programa sabiam que o motivo dos altos e baixos na execução da ASA-AP1MC eram decorrentes, principalmente, da interrupção dos repasses financeiros por parte do MDS e das paralisações causadas por incertezas jurídicas ou questões burocráticas.

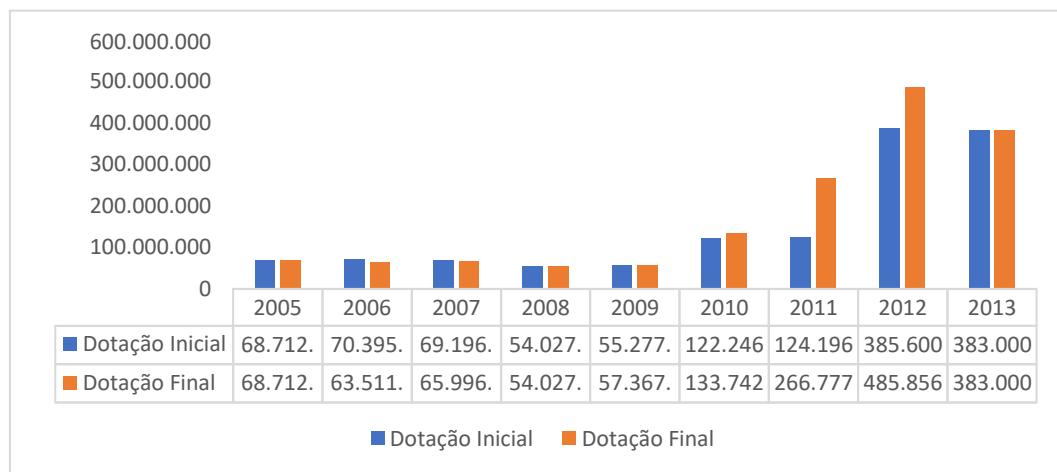
Quadro 6: Paralisação do P1MC entre 2007 e 2010

Período	Meses	Status	Motivo
jan-mar 2007	3meses	paralisado	Indefinição quanto à aplicação de regulamento que obrigava a OSCIP a adotar a modalidade pregão nos seus procedimentos de compra.
abr-set 2007	6meses	executando	Monitoramento realizado pela Comissão de Avaliação permitia que os desembolsos ocorressem sem provocar paralisações.
out-dez 2007	3meses	paralisado	Interrupção das atividades da OSCIP em 30 de setembro do corrente, para o devido encerramento do atual termo de parceria em 31 de outubro de 2007.
jan-mar 2008	3meses	paralisado	Indefinição sobre o modelo de execução adotado, causada pelo relatório de fiscalização da Controladoria Geral da União/CGU sobre os termos de parceria firmados pelo MDS com a AP1MC.
abr-mai 2008	2meses	retomando execução	AP1MC retomando com nova forma de selecionar as entidades.
jun-jun 2008/2009	12meses	executando	Repasso de recursos ainda no início de 2009 permitiu 95% da execução física e financeira ainda no primeiro trimestre.
Jul-abr 2009/2010	10 meses	paralisado	Apesar de ter logrado aprovar suplementação orçamentária em dezembro de 2009 e estar com o Termo de parceria apto para assinatura e desembolso, o programa sofreu contingenciamento financeiro. O novo termo de parceria e o respectivo desembolso só ocorreu efetivamente em abril de 2010.
mai-out 2010	6meses	executando	Execução do Termo firmado em fevereiro de 2010 no valor de R\$ 60 milhões, com a meta de 31.750 cisternas.
nov-dez 2010	2meses	retomando	ASA e SESAN-MDS conseguem celebrar novo termo de parceria (TP 05-2010) de forma tempestiva causando pouca solução de continuidades.

Fonte: elaborado pelo autor, com informações do Relatório de Gestão 2007-2010 (SESAN/MDS).

Em 2009 o Programa executou todo seu orçamento ainda no primeiro semestre na expectativa que seu bom desempenho viabilizasse uma suplementação orçamentária no segundo semestre, expectativa que se viu frustrada por contingenciamento do governo. Em 2010, a SESAN finalmente consegue ampliar o orçamento da ação de 1ª água. Com mais recursos, SESAN e AP1MC firmam dois Termos de Parceria no mesmo ano, conseguindo finalmente encerrar um Termo e iniciar outro sem causar descontinuidade. Por outro lado, a reeleição de muitos governadores do nordeste contribuiria para a continuidade dos convênios em execução. ASA-AP1MC e governos estaduais começariam o ano com “recursos em caixa” e executando a todo o vapor, deixando o novo governo confortável para elaborar seu novo Plano de Governo⁶².

Gráfico 1: Dotação Orçamentária do Programa Cisternas 1ª água – ação 11v1 (2005-2013)



Fonte: CGAA/MDSA.

Em vez de buscar reforçar rapidamente a parceria bem-sucedida com a ASA-AP1MC, as medidas tomadas pelo governo causaram nova descontinuidade na parceria conforme fatos noticiados na época, que foram interpretados pela ASA como um rompimento, como se verifica no trecho da nota abaixo:

Gostaríamos de informar que ontem a coordenação da ASA foi convocada para uma reunião com o MDS em Brasília e o desfecho final foi o comunicado de que o Governo Federal não mais fará parceria com a ASA através da AP1MC, que sua estratégia é fazer as ações do Água para Todos pelos estados e municípios, negando uma caminhada de mais de 8 anos, onde a ASA não só apenas construiu o P1MC e o P1+2, como uma nova perspectiva de empoderamento das famílias e por conseguinte, protagonista da construção da política pública de acesso a água que hoje o MDS executa. Nós, que terminamos o ano de 2010 com o reconhecimento público do governo brasileiro, recebendo das mãos do presidente Lula o prêmio de Direitos Humanos na linha de enfrentamento da pobreza,

⁶² A execução de todas as 87.000 cisternas no ano de 2011 é resultado de recursos e ações iniciados em 2010.

somos agora surpreendidos com a posição do governo Dilma de que a ação da ASA não é mais estratégica. (ASA, 2011)

A ASA sempre manteve uma postura independente em relação ao governo. Fez duras críticas ao projeto de transposição do rio São Francisco, organizando atos, falando na imprensa e articulando no âmbito das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. A ASA também mobilizava suas bases em atos públicos para pressionar o governo quando percebia a continuidade do P1MC ameaçada. Talvez essa postura independente não tenha causado uma boa impressão. Certo é que existia algum desconforto: “vamos acabar com essas igrejinhas”, teria dito um integrante do alto escalão do governo, conforme relata o entrevistado (ENTREVISTA 1).

Também colaborou com esse clima de afastamento e estranheza a decisão do governo em adotar as cisternas de polietileno. Uma decisão que negava toda a trajetória de construção política realizada pela SESAN-ASA-CONSEA, enfim, do desenvolvimento da política de acesso à água na perspectiva da SAN. A introdução das cisternas de polietileno a ser executada pelo Ministério da Integração Nacional no âmbito do Programa Água para Todos sofreu forte contestação pública da ASA, conforme noticiado na época.

A decisão gerou reações em algumas cidades do Nordeste. Em fevereiro de 2012, produtores rurais de Crateús (CE) foram às ruas pedir o fim da instalação das cisternas de polietileno. Em Petrolina (PE), um grande protesto parou a ponte que liga a cidade pernambucana a Juazeiro (BA). O ato reuniu, em dezembro de 2011, mais de dez mil pessoas, que também pediram o fim da compra de cisternas de plástico”. A pressão da população, com o apoio da ASA, fez o Governo Federal voltar atrás e investir novamente, porém em menor quantidade, nas cisternas de concreto. (NE 10, 2013)

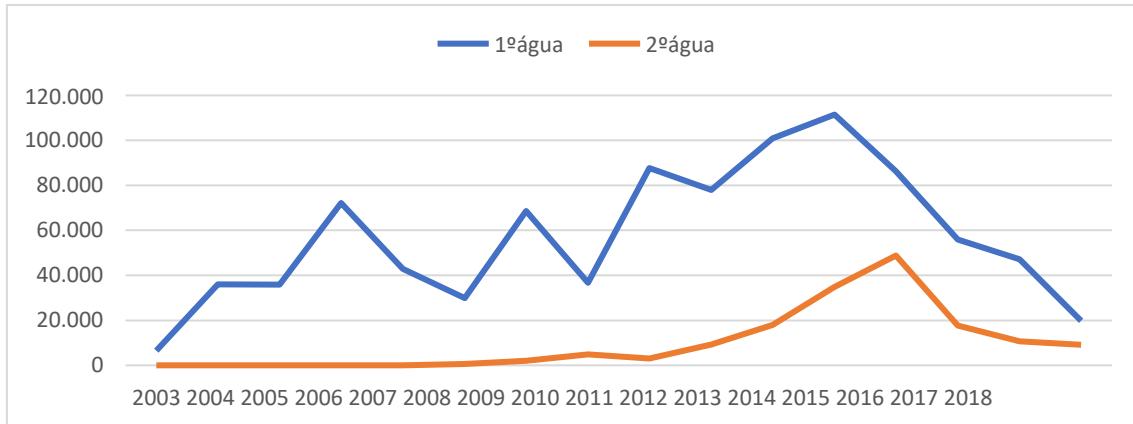
No MDS, os recursos de suplementação orçamentária mobilizados pelo BSM, que praticamente dobravam o orçamento de 1ª água em relação à 2010, seriam todos integralmente comprometidos com os governos estaduais em dezembro de 2011, com destaque para Bahia, Ceará e Pernambuco (BRASIL, 2012).

O governo decidiu então que seria necessário fazer uma chamada pública, concluída somente em abril de 2012. A ASA-AP1MC concorreu e venceu, mas perdeu meses preciosos em compasso de espera.

Sem contar com o seu principal protagonista, a ASA-AP1MC, o Programa Cisternas não logrou o desempenho esperado no ano de 2012 (gráfico 1). Os governos estaduais, que haviam recebido aportes consideráveis de recursos em dezembro de 2011, passaram quase o primeiro semestre inteiro para contratar ou subconveniar com as entidades executoras, e as primeiras cisternas só começaram a aparecer no SIG Cisternas

no último trimestre do ano⁶³. O não cumprimento das metas de 2012, com um desempenho inferior ao de 2011, possivelmente contribuiu para a troca da titular da Secretaria da SESAN no ano seguinte.

Gráfico 2: Execução física do Programa Cisternas ano a ano



Fonte: CGAA/MC. Elaboração do autor.

Obs. Considera execução financiada pelo OGU.

O novo Secretário assume com um dos principais objetivos de melhorar o desempenho da SESAN na construção de cisternas. Várias reuniões são realizadas com a Gestão Nacional a fim de colocar a par quais seriam as dificuldades de execução e o que seria necessário para superá-las. Uma das questões discutidas seria a necessidade de um regramento próprio para a operação de um programa na escala requerida

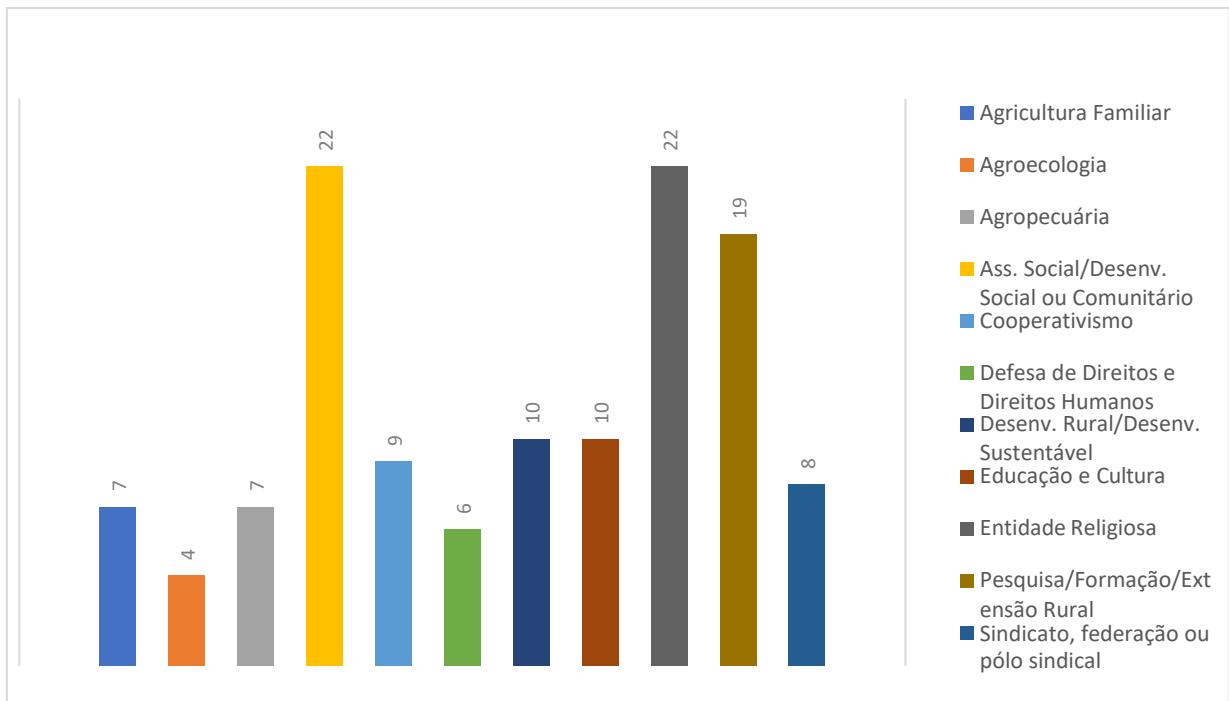
O governo enfrentava um contexto de seca que já durava dois anos, daquela que seria uma das maiores secas dos últimos anos, de modo que havia uma pressão por resultados, quando surge a famosa “janela de oportunidade” e a SESAN, ao ser questionada, propõe a regulamentação do Programa Cisternas como forma de acelerar sua execução, recebendo a incumbência de entregar uma proposta em apenas 30 dias.

A Medida Provisória n. 619 foi promulgada em 6 de junho de 2013, contendo vários dispositivos, entre eles, a instituição do Programa Cisternas. Foi como “pegar carona” em um contexto que o governo gozava de maioria no Congresso, isto é, a matéria não recebeu grande destaque e nem se teve notícia de embates ou dificuldades, tendo sofrido apenas algumas emendas e outras tantas terem sido rejeitadas. No mês seguinte, viria o decreto de regulamentação e, em seguida, as portarias e instruções operacionais.

⁶³ Pois as entidades passariam por um processo normal de formação de equipes, mobilização e seleção de famílias, realização dos cursos de GRH, para então dar início à construção das cisternas. Só depois de concluídas é que se obtém a assinatura do beneficiário e se insere o termo de recebimento com foto no sistema (SIG Cisternas), para então serem consideradas concluídas.

A Medida Provisória só foi convertida em lei em outubro do mesmo ano. Em processo acelerado, mas não açoitado, mais de 100 entidades foram credenciadas⁶⁴ e as parcerias realizadas em dezembro de 2013 já puderam ser celebradas no novo formato legal.

Gráfico 3. Número de entidades credenciadas do Programa Cisternas entre nov 2013-e fev-2014 por categoria



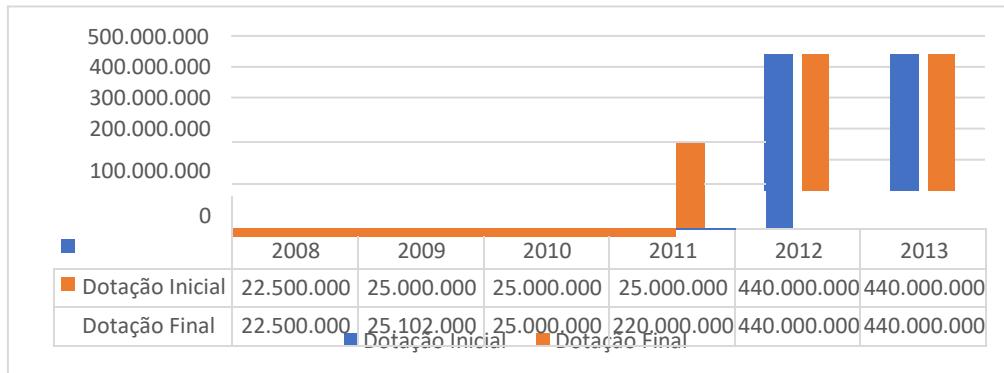
Fonte: Tabela de controle credenciamento de entidades executoras no Programa Cisternas 13-06-2019/CGAA/MC. Elaboração do autor.

A SESAN alcançaria um recorde na construção de cisternas em 2013, resultado direto da execução dos recursos repassados ainda na gestão anterior da Secretaria. Os resultados do novo Marco Legal do Programa Cisternas seriam notados somente a partir de 2014, isto é, já na etapa final do BSM, superando a execução do ano anterior (gráfico 1).

No que se refere à 2ª água, é importante dizer que o BSM aumentou em quase 10 vezes o orçamento até então alocado para a ação, passando de R\$ 25 milhões para R\$ 220 milhões já em 2011, e para R\$ 440 milhões em 2012 e 2013.

⁶⁴ Até dezembro de 2013, 136 entidades havia solicitado credenciamento no MDS. Destas, 89 entidades foram credenciadas ainda em 2013 e 36 entidades entre janeiro e fevereiro de 2014, sendo que 1 acabou sendo descredenciada. Esse universo de 124 entidades é bem representativo das principais entidades que vinha executando o Programa até aquele momento (ver gráfico 1). Ao final de 2014 já seriam 187 entidades das quais 170 atuavam nos estados que compõe o semiárido e 17 entidades atuando em outras regiões do país. Em 2015 esse número salta para 213, sendo 189 no semiárido.

Gráfico 4: Dotação Orçamentária do Programa Cisternas 2ª água – ação 8948 (2008-2013)



Fonte: CGAA/MDSA.

A priorização, também nesse caso, seria inicialmente dada à parceria com os governos estaduais (BRASIL, 2012). A partir de meados de 2012, contudo, o P1+2 seria fortemente alavancado pelo financiamento da Petrobrás e do BNDES, que adentraram ao APT por articulação do BSM. A SESAN só iria alocar recursos orçamentários de 2ª água à ASA, na mesma ordem de grandeza desses financiamentos, a partir de 2013.

Ainda em fevereiro de 2011, a SESAN organizou uma oficina⁶⁵ sobre produção para o autoconsumo, convidando diversos parceiros e especialistas para discutir o tema. A ASA participou e apresentou suas formulações sobre a convivência com o semiárido e os avanços obtidos no P1+2, mas o debate que antecedia o lançamento do BSM envolvendo SESAN/MDS e MDA centralizaram-se na criação do Programa do Fomento a Atividades Produtivas Rurais (Programa de Fomento) e o Programa Bolsa Verde.

O Programa de Fomento, coordenado pela SESAN e posicionado no mesmo departamento do Programa Cisternas, era articulado com o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), coordenado pelo MDA. Em outras palavras, o agricultor extremamente pobre, para receber os R\$ 2.400,00 previstos no Programa de Fomento, precisava passar por atividades formativas e de extensão organizadas pelas Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural ou pelas organizações da sociedade civil contratadas pelo PNATER.

No semiárido, com o avanço das ações desses programas, percebeu-se que o acesso à água era fundamental para a inclusão produtiva das famílias, o que motivou que

⁶⁵ A oficina “Produção para o autoconsumo das famílias rurais, segurança alimentar e ação governamental: discussão e proposição de política pública no âmbito do governo Federal” tinha como objetivo discutir estratégias no âmbito do Governo Federal, capazes de estimular e apoiar a produção para o autoconsumo das famílias rurais, considerando sua importância para a segurança alimentar e nutricional dessas famílias, os fatores determinantes daquela produção nas diferentes regiões brasileiras e a possibilidade de articulação de diferentes instrumentos existentes (MDS, MDA, CONAB/MAPA, MMA e Ministério da Fazenda).

se determinasse maior integração entre o Programa Cisternas e o Programa de Fomento. Nesse sentido, houve troca de conhecimento e informações no âmbito da burocracia desses dois programas, o que permitiu gerar formulações sobre a rota de inclusão produtiva rural no semiárido. Anos mais tarde, a ideia de articular a 2ª água com assistência técnica ganharia a forma de uma tecnologia social experimental de acesso à água.

Tabela 4: Execução Física BSM – 1ª água

UF	Cisternas entregues Fome Zero (2003-2010) MDS	Cisternas entregues BSM (2011-2014)					Total 2003-2014
		MDS 2011 - 2014	MI 2012 – 2014	FBB 2012 - 2014	FUNASA 2012 - 2014	Total BSM (2011-2014)	
AL	13.297	16.762	21.538	4.606	1.629	44.535	57.832
BA	72.764	108.125	105.522	18.907	2.720	235.274	308.038
CE	61.261	114.251	59.253	16.436	3.063	193.003	254.264
MA	767		5.225			5225	5992
MG	13.978	22.306	46.851	9.006		78.163	92.141
PB	46.643	25.379	5.000	8.116	2.424	40.919	87.562
PE	44.850	53.196	46.084	7.220	3.225	109.725	154.575
PI	33.834	14.623	13.825	4.384	954	33.786	67.620
RN	33.645	19.196		8.658	1.998	29.852	63.497
SE	8.530	4.402	4.213	2.750		11.365	19.895
	329.569	378.240	307.511	80.083	16.013	781.847	1.111.416

Fonte: Programa Água para Todos/ BSM Dados Gerais 1ª água.

Elaboração: DGA/SESEP/MDS

Tabela 5: Execução Física BSM – 2ª água

UF	MDS					PETROBRAS	BNDES/FBB	MI				Total 2011 - 2016
	Até 2010	2011 - 2014	2015	2016	Total			2013 - 2014	2014 - 2015	2012 - 2014	2015	
AL	327	4.052	3.454	40	7.546	585	600	138	13	-	151	8.882
BA	1.874	24.651	16.081	2.716	43.448	4.792	4.920	571	14	-	585	53.745
CE	744	9.799	8.679	1.050	19.528	2.933	3.080	-	-	-	-	25.541
MA	-	-	-	-	-	-	-	300	1.138	-	1.438	1.438
MG	701	3.275	3.045	56	6.376	1.425	1.540	380	53	-	433	9.774
PB	696	1.411	3.663	225	5.299	2.025	2.160	-	74	12	86	9.570
PE	1.257	16.773	6.688	867	24.328	2.547	2.780	623	138	-	761	30.416
PI	907	2.376	3.262	151	5.789	1.937	2.160	505	15	-	520	10.406
RN	717	2.240	3.174	109	5.523	3.211	2.160	78	-	-	78	10.972
SE	282	487	736	-	1.223	595	600	71	45	-	116	2.534
Total	7.505	65.064	48.782	5.214	119.060	20.050	20.000	2.666	1.490	12	4.168	163.278

Fonte: Programa Água para Todos/ BSM Dados Gerais 2ª água.

Elaboração: DGA/SESEP/MDS, em 09 de maio de 2016.

Referência: dados de abril de 2016.

Tabela 6: Execução Orçamentária BSM – julho/2011 – Dezembro/2015

Órgão / Ação	Julho/2011 - Dezembro/2015			
	Dotação	Empenhado	Liquidado	Pago
MDS - 1ª Água	1.444.392.487,00	1.238.789.268,00	381.376.194,00	380.843.494,00
MDS - 2ª Água	1.681.415.832,00	1.464.349.527,00	600.740.899,00	600.740.899,00
MI - 1ª e 2ª Água	4.178.516.431,00	3.489.321.749,00	1.412.950.304,00	1.165.412.281,00
MMA - Dessalinizadores	266.208.166,00	203.577.403,00	18.010.338,00	18.010.338,00
Funasa - 1ª Água	199.838.232,64	261.031.158,01	104.788.852,96	104.788.852,96
Total OGU	7.770.371.148,64	6.657.069.105,01	2.517.866.587,96	2.269.795.864,96
FBB - 1ª Água	0,00	234.178.470,19	0,00	0,00
BNDES - 2ª Água	0,00	210.000.000,00	0,00	0,00
Petrobrás - 2ª Água	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Externo	0,00	234.178.470,19	0,00	0,00
Total	7.770.371.148,64	6.891.247.575,20	2.517.866.587,96	2.269.795.864,96

Fonte: Siafi Gerencial em SISPOAD para OGU, consultado em fevereiro de 2016, com posição em dezembro de 2015 (MDS e demais órgãos) em Dados Gerais – Orçamento Plano Brasil Miséria. Elaboração: DGA/SESEP/MDS, em 09 de maio de 2016.

2.6 Institucionalização do Programa Cisternas e seus efeitos em âmbito nacional

Para o gestor do Programa Cisternas (ENTREVISTA 1), o governo se apropriou de um debate realizado na sociedade civil e soube fazer uma construção mais ampla a partir do aprendizado da implementação da sociedade civil. Para o mesmo o papel da SESAN foi fundamental:

Por toda a construção histórica de sua institucionalidade, a SESAN sempre teve essa relação muito próxima com a sociedade civil. Mesmo quando você trabalha com o PAA, com fomento, você tem essa lógica. Então de certa forma deu uma identidade à Secretaria. É uma lógica de atuação muito diferente de outros órgãos do governo federal. Quando vem o BSM, veio Funasa e Ministério da Integração que tinham lógicas diferentes. A FUNASA fazia cisternas com empreiteira. O MI também não ia mudar sua forma de atuar. (ENTREVISTA 1)

Para o entrevistado, a cisterna de polietileno veio muito mais “nessa perspectiva top-down”, sem um diálogo mais amplo com os atores que estavam envolvidos na política e, com o tempo, “o governo foi percebendo o erro. Foi um processo meio contraditório, mas o governo aprendeu com isso. Em 2014 e 2015, já havia tendências de mudança” (ENTREVISTA 1).

Para ele, o BSM deu visibilidade e uma escala que o Programa não tinha. “Até 2010, eram 300 mil [cisternas] e entre 2011 e 2014, 600 mil [cisternas], dobrou na metade do tempo”. Houve aumento de orçamento e parcerias, em um conjunto amplo de atores. “Mesmo trabalhando numa perspectiva diferente como o Ministério da Integração que não tinha a incorporação de processos sociais que as cisternas do MDS têm” (ENTREVISTA 1). Essa ampliação de atores teria fortalecido a ação: “a perspectiva de envolver um conjunto maior de atores dá uma fortalecida, uma legitimidade para ação.

Até o BNB tem sido importante para inserir o tema em um contexto maior do governo. Não é uma pauta hoje monopolizada pela SESAN. Tem o BNDES. É uma pauta difusa entre vários atores” (ENTREVISTA 1).

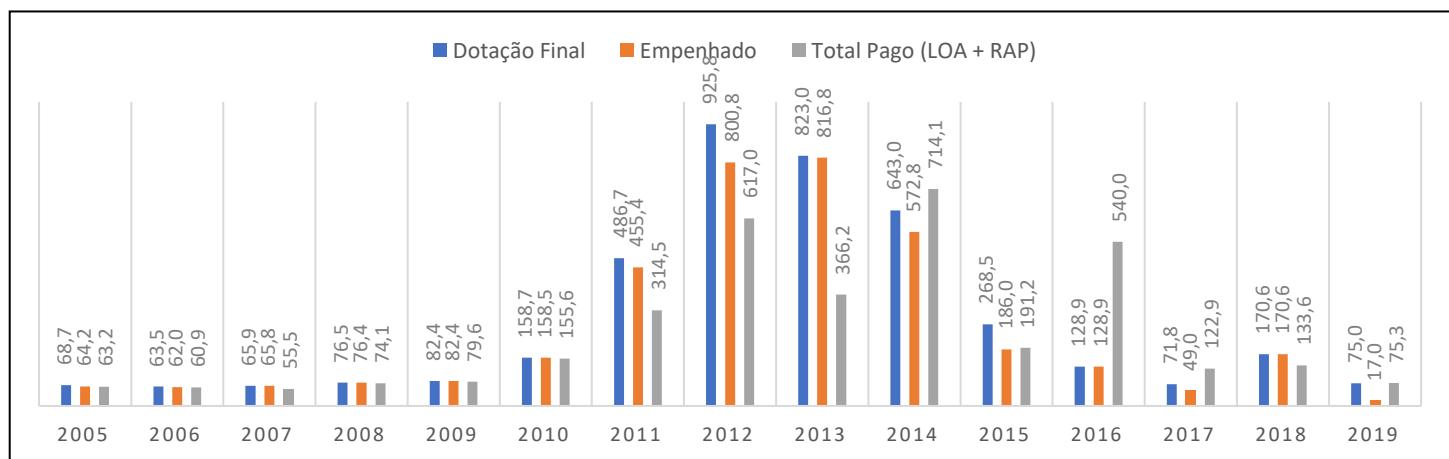
Já no difícil contexto de transição do governo Temer, a Gestão Nacional do Programa novamente teria atuado como mediadora em busca de soluções para a continuidade da parceria com a ASA-AP1MC:

Houve uma dificuldade enorme do Ministério [MDSA] de aceitar o nível de confronto estabelecido pela ASA, para se dar uma continuidade na parceria na forma como estava se dando: de forma automática, vamos dizer assim. Em função disso, se optou, no final de 2017, em fazer uma chamada pública para o semiárido em vez de uma contratação direta. De certa forma, a SESAN é que conseguiu fazer esse diálogo para fazer essa chamada pública, mesmo que ao fim e ao cabo, fosse a AP1MC a principal vencedora... Ou se fazia essa discussão aqui dentro ou não teria continuidade na parceria, que nesse contexto de transição era o mais importante. (ENTREVISTA 1)

Além disso para o atual gestor do Programa Cisternas, o Marco Legal do Programa Cisternas

permitiu que, num contexto de restrição orçamentária, a gestão do programa fosse capaz de buscar novos financiamentos e atrair interesse de outros gestores [que foram compor a equipe]. [...] O Marco Legal é um divisor de águas. Por que sabemos que com ele temos condições de executar R\$ 1 bilhão, embora tenhamos um orçamento de apenas R\$ 70 milhões, mas você tem mais confiança para passar o pires... Estamos ampliando a ação na Amazônia, atendendo indígenas e quilombolas em várias regiões do país, o que sem o Marco Legal seria muito difícil. (ENTREVISTA 1)

Gráfico 5: Execução orçamentária e financeira do Programa Cisternas entre janeiro de 2005 e junho de 2019 (em milhões de reais).



Fonte: Boletim Informativo n. 24, julho de 2019. Coordenação Geral de Acesso à Água/Ministério da Cidadania. Obs.: Em 2003 e 2004 o Programa foi executado a partir de ação orçamentária “guarda-chuva”, que incluía um conjunto amplo de ações. Apenas em 2005 foi criada ação orçamentária específica para a execução das tecnologias do Programa Cisternas.

Dentro de um contexto de redução drástica do orçamento do Ministério da Integração, no âmbito do APT, a SESAN ainda precisaria defender a correta aplicação do Marco Legal do Programa Cisternas, quando a CODEVASF tentou aderir à execução do Programa:

Viram a oportunidade de entrar nesse processo mais simplificado sem a construção que foi feita aqui. O pilar, a base é o conceito de tecnologia social. Todo o argumento do adiantamento de recursos vem desse pilar. Houve um certo oportunismo da CODEVASF de tentar entrar na execução do programa... Entrar em um processo que não faz parte do seu modus operandi. (ENTREVISTA 1)

Por fim, é preciso destacar que a relação que se estabelece entre MDS e AP1MC em torno da execução do Programa acaba por condicionar fortemente as dinâmicas do próprio movimento social: “relação da AP1MC ficou muito na discussão com o Governo Federal” (ENTREVISTA 19).

Assim, como visto até aqui, o Programa Cisternas vai se constituindo no seu processo de implementação. A forma como o governo federal incorpora o P1MC vai se constituir a base de sua evolução: um Programa de Segurança Alimentar e Nutricional integrante do Fome Zero, cuja execução é compartilhada também por estados e municípios. Nesse processo de implementação, ações de incidência e defesa em relação ao P1MC vão, progressivamente, fazendo com que a Gestão Nacional do Programa Cisternas se aproprie do P1MC, um projeto, vale lembrar, formulado e executado pela ASA. Esse processo de apropriação é intensificado a partir de 2007, quando esse processo de incidência e defesa se intensificam, fruto da maior ação de órgãos de controle sobre o tema.

Com o avanço da execução do P1MC junto ao MDS, órgãos da estrutura interna do Ministério como Consultoria Jurídica, Controle Interno e a própria Unidade de Gestão na SESAN passam a incidir sobre processos que envolvem a parceria. O TCU e a CGU também passam a incidir fortemente sobre o P1MC, questionando diversos pontos de sua metodologia e dinâmicas, o que causaria adaptações de maior envergadura, sobretudo organizacional e de processos. Interrupções recorrentes na execução seriam o preço a pagar para o avanço sustentado do P1MC em um contexto de política pública.

Também a partir de 2007, SESAN e ASA buscam colocar em marcha uma nova ação de acesso à água, voltada para a produção de alimentos para o autoconsumo. A proposta do P1+2, apresentada pela ASA e apoiada pelo MDS, é implementada ainda em caráter piloto e seu desenvolvimento conta com a colaboração da SESAN e do CONSEA no âmbito da comissão de avaliação. A Gestão Nacional do Programa estimula a

diversificação das tecnologias e acumula conhecimento sobre avaliação e dimensionamento das mesmas. A SESAN ainda estimularia o projeto Cisternas nas Escolas (ver Capítulo 3).

A apropriação que a SESAN fez do P1MC e do P1+2 se revela pelo conhecimento pormenorizado da estrutura de custos, processos e capacidade operacional, pela adoção de um sistema informatizado próprio, que incorpora a execução tanto da AP1MC como de estados e municípios, pelo dimensionamento da demanda por cisternas, por iniciativas como a realização de um encontro nacional dos agentes comunitários de saúde ou do Projeto Cisternas nas Escolas, pelo debate que busca realizar no âmbito das comissões de avaliação do P1MC e P1+2, bem como pela institucionalidade que dá ao conceito de tecnologia social, que, ao final, será o conceito-chave do Marco legal, entre outros.

A partir de um problema prático, de “convencer” o órgão jurídico de que as cisternas do Programa não configuravam uma obra, tão pouco uma obra de engenharia, o conceito de Tecnologia Social de Acesso à Água começa a ser empregado na defesa que faz a Gestão Nacional do Programa e há uma busca da SESAN em institucionalizar o Programa.

Fundamental também é a formulação própria sobre o problema da água no semiárido, no contexto de incorporação do acesso à água na agenda da SAN. Progressivamente, o acesso à água, como dimensão da segurança alimentar e nutricional, ganha densidade própria. Nesse sentido, além da sociedade civil, que atua para construir e influenciar espaços como o CONSEA, ganha centralidade o papel do Estado, em particular do Executivo Federal, que incorpora o P1MC, se apropriando de seus princípios, objetivos e instrumentos, e passa a formular e articular nessa dimensão, criando, ainda em 2010, a Coordenação Geral de Acesso à Água.

A confluência desses processos permitirá ao Executivo Federal, construir, na relação e em parceria com a sociedade civil, o Marco Legal do Programa Cisternas, que seria alcançado no contexto político do primeiro período do governo de Dilma Rousseff. Na perspectiva da sociedade civil, a institucionalização do Programa Cisternas, consubstanciado no seu Marco Legal, pode ser interpretada como um encaixe institucional que encerra a controvérsia sobre metodologias e arranjos de execução.

Articulados com outros encaixes associados (rubrica orçamentária e participação no CONSEA, principalmente⁶⁶), percebe-se um domínio de agência.

Como visto, os encaixes, variam horizontal e verticalmente, ou seja, quanto às suas especificidades e à hierarquia de autoridade em que operam. A articulação vertical e horizontal de um conjunto de encaixes resulta em configurações variáveis que definem as propriedades básicas dos domínios de agência.

Nesse sentido, vimos que, depois de a ASA ter logrado arquitetar um encaixe (*engineering fit*) no início do governo Lula, esse encaixe institucional se ampliou verticalmente na medida em que o monitoramento do Programa foi gradativamente subindo na hierarquia política do executivo federal, saindo de uma posição residual dentro da institucionalidade da SESAN e alcançando uma posição de relevância na institucionalidade e no conjunto das ações levadas a cabo pela SESAN, chegando inclusive a alcançar uma posição de destaque dentre temas, estratégias e ações acompanhados diretamente pelo Ministro de Estado (e Presidência da República) no âmbito das dinâmicas do Plano Brasil sem Miséria.

Por outro lado, esse encaixe também se ampliou horizontalmente com o desenvolvimento da ação de 2ª água, influenciando e fortalecendo outras ações de apoio produtivo à agricultura familiar, como assistência técnica agroecológica e banco de sementes crioulas.

Ao lado do conceito de encaixe institucional, existe também o conceito de capacidades estatais, como visto no Capítulo 1, que contribuem para a abordagem de domínio de agência. Assim, a depender do ponto de vista, processos de interação sócio estatais podem resultar tanto de encaixes arquitetados pelos atores sociais quanto ser considerados como capacidades adquiridas pelo Estado.

Mortara (2017) analisou como ocorreu a construção de capacidades estatais no Programa Cisternas tendo como referência indicadores da existência de capacidades técnico-operacionais e político-relacionais ao longo de 14 anos. A pesquisa conclui que capacidades estatais foram desenvolvidas por meio da relação sinérgica junto à sociedade civil, se constituindo o Programa Cisternas como uma política geradora de inovações⁶⁷.

⁶⁶ Seria possível citar outro encaixe, que seria a receptividade do Gabinete da Presidência da República, no governo Lula, ou da Secretaria Geral da Presidência da República, no governo Dilma, sendo espaços institucionais que teriam sido acessados algumas vezes, por solicitação da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, principalmente em momentos de crises na relação entre ASA e MDS.

⁶⁷ Mortara (2017, p. 123) aponta que atuaram como facilitadores desse processo de construção de capacidades estatais a existência de grupos de interesse organizados e a relação de parceria construída em torno de órgão participativo, a

A referida pesquisa anotou que houve a composição de uma burocracia capacitada, em comparação a uma burocracia antes inexistente, identificando uma relação de proximidade de membros do governo (ministros, secretários e gestores) e a sociedade civil, ao mesmo tempo em que o Programa contou objetivamente com diretrizes de implementação independentes da parceria e os dados levantados apontaram para o sentido de reconhecer a não captura, ou a autonomia, de gestores federais nessa dinâmica (MORTARA, 2017).

A citada pesquisa colabora com a argumentação apresentada no sentido de que a institucionalização do Programa Cisternas foi acompanhada pela ampliação das capacidades estatais, que se revela, em parte, pela existência de uma burocracia que, embora autônoma, atua no sentido de favorecer e preservar os elementos essenciais da política proposta pela sociedade civil. Mesmo em um contexto de restrição orçamentária e de “confronto” entre ASA e governo, a Gestão Nacional do Programa continuou atuando na defesa da integridade do Marco Legal e da continuidade da parceria com a ASA-AP1MC, se constituindo como um dos elementos de permanência do domínio de agência.

Antes de prosseguir ao próximo capítulo é preciso questionar qual a natureza desse Estado que se logrou esse encaixe institucional potencialmente robusto a ponto de se constituir um domínio de agência? A perspectiva da análise setorial das políticas públicas pode nos ajudar a responder essa pergunta, pois enfatiza que o Estado pode se organizar em torno de duas lógicas – a lógica territorial e a lógica setorial – cada uma com racionalidade própria. Através da lógica territorial, o sistema social a ser regulado pela ação do Estado é, principalmente, uma circunscrição espacial (seja uma unidade político-administrativa como um município, estado ou região) ou uma zona com *status* particular (como a floresta). Através da lógica setorial, o Estado procura regular a reprodução de uma entidade algo mais abstrata constituída por um domínio de atividade delimitado verticalmente (como a indústria, a saúde ou a agricultura) (MULLER, 1985, p. 166).

Nesse sentido, é preciso compreender que em um dado território, pelas dimensões geográficas do Brasil e de seu caráter federativo, incidem políticas públicas promovidas tanto por órgãos e agências setoriais como territoriais. No caso do Governo Federal a lógica territorial de organização se expressa pelas diversas instituições federais criadas

priorização do Programa dentro de uma agenda de governo mais ampla e o decorrente aproveitamento das possibilidades geradas por ela; bem como contribuições dos órgãos de controle, o que vai ao encontro dos elementos elencados, até agora, na presente dissertação.

em torno das políticas de Combate à Seca e Desenvolvimento Regional (empresas públicas, banco e fundo regional, agências federais autônomas como inspetoria, departamento, superintendência que atuam a partir de leis, políticas, planos e projetos regionais específicos). No período analisado, a maioria desses órgãos orbitavam em torno do Ministério da Integração Nacional, que não por acaso acabou assumindo a coordenação do Programa Água para Todos e canalizando a maior parte dos recursos públicos direcionados ao programa (tabela 6). Por ora⁶⁸, basta registrar que não foi nessa “parte” do Estado que esse encaixe ocorreu e sim, no “setor” das políticas sociais do Estado⁶⁹. Isso, no entanto, não significa que as dinâmicas federativas não estivessem presentes no Programa como será visto no próximo capítulo, que tratará da confluência de outro processo igualmente importante na institucionalização do Programa Cisternas, qual seja, a incorporação de estados e municípios na execução do Programa.

Assim, no terceiro e último capítulo, será analisado como ocorre a apropriação do Programa Cisternas por estados e municípios, além de como as entidades da sociedade civil executoras do Programa se reposicionam frente à regulação do Estado, destacando tantos os elementos que colaboraram na sua institucionalização como os efeitos próprios dessa institucionalização.

⁶⁸ Para caracterizar melhor esse encaixe, o ideal seria formular algo próximo à noção de um “campo” de políticas públicas para o semiárido. Para Bourdieu (2005, p. 176), o campo é um microcosmo social que possui um certo conjunto de propriedades de funcionamento que podem ser definidas a partir de seus agentes e instituições, sendo que “todo campo é um campo de forças e um campo de lutas para conservar ou transformar esse campo de forças” (BOURDIEU, 1997, p. 22 e 23). Assim o ideal seria captar as propriedades de funcionamento, as dinâmicas políticas, estatais e sociais que operam quando da decisão sobre políticas públicas para o semiárido.

⁶⁹ Nesse sentido, uma outra noção que nos ajuda a compreender em que parte do Estado se logrou o tal encaixe é noção de subsistema de políticas públicas. Entre o macrossistema político e o microssistema político situam-se os subsistemas, (policy subsystems) que são compostos de um número limitado de atores e instituições, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que se especializam e direcionam seus esforços para algumas questões específicas em relação a uma política. Como resultado da divisão do trabalho e da especialização da burocracia, as áreas funcionais, como educação, saúde, transporte, meio ambiente, entre outras, são compostas de arranjos institucionais e atores que tendem a se aglutinar em torno de programas ou interesses específicos, no que é chamado pela literatura internacional de “policy domain” (CAPELLA; BRASIL, 2015). Assim pode-se dizer que o encaixe institucional a que nos referimos se deu no subsistema de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

CAPÍTULO III – INSTITUCIONALIZAÇÃO E EFEITOS EM ÂMBITO LOCAL E ESTADUAL DO PROGRAMA CISTERNAS

No primeiro capítulo foi analisado de que modo a ASA logra arquitetar um encaixe institucional no Estado, ao conseguir que o Fome Zero apoie o P1MC. No segundo capítulo foram observadas a gênese do Programa Cisternas e a sua trajetória de implementação e institucionalização até o Marco Legal. Até agora, examinou-se essa política pública sob a ótica nacional do Programa enfatizando, principalmente, a relação que se estabelece entre GN/SESAN e ASA/AP1MC nas dinâmicas de implementação do Programa. Analisou-se, assim, determinantes e efeitos da institucionalização e implementação do Programa Cisternas a partir da relação Estado-sociedade civil no âmbito do governo federal, realçando as dinâmicas de incorporação e apropriação do P1MC e P1+2 e da forma como evolui o tema do acesso à água na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.

Neste último capítulo, será analisada como evoluiu a participação de governos estaduais e municipais no Programa, dinâmica que é igualmente constitutiva do formato legal do Programa Cisternas. Se por um lado a experiência dos governos estaduais e, pontualmente, dos governos municipais contribuem com o formato legal que o Programa Cisternas adquire, como será argumentado adiante, por outro lado, o processo de implementação e institucionalização do Programa gera efeitos nesses âmbitos. Assim, será concluída a análise dos determinantes do Programa, ao mesmo tempo em que serão abordados os efeitos deste processo.

Em seguida será visto que a implementação e institucionalização do Programa Cisternas geram efeitos no próprio movimento social pela convivência com o semiárido. Se o Programa Cisternas e seu marco legal podem ser considerado o resultado de uma longa trajetória de influência das OSC no Estado, há também efeitos no sentido inverso, em que o Estado influencia as OSC.

Por fim, será analisado os efeitos do Programa na própria realidade social do semiárido. A análise das transformações da realidade local é importante porque é essa realidade que informa a atuação tanto da sociedade civil como do próprio Estado.

Como a institucionalização do Programa Cisternas ocorre em função de sua implementação, para esta pesquisa, não interessam apenas os efeitos observados após o Marco Legal em 2013, mas também os efeitos decorrentes do próprio processo de

institucionalização. Em outras palavras, implementação e institucionalização caminham juntas, de maneira que, em alguns casos, os efeitos da institucionalização e da implementação se confundem.

A percepção sobre os efeitos previstos e não previstos da institucionalização e implementação do Programa Cisternas foi abordada nas entrevistas realizadas com os atores locais, em especial, nos estados de Pernambuco, Bahia e Alagoas, compreendendo atores situados no Poder Público (estadual ou municipal) e na sociedade civil (entidades executoras do Programa), bem como de beneficiários.

A partir da sistematização das entrevistas realizadas, a análise dos efeitos da institucionalização do Programa Cisternas foram organizados, neste capítulo, em dois blocos: efeitos no âmbito dos entes federados, abrangendo estados e municípios; e efeitos sobre a sociedade civil e sobre a realidade social, tendo como pano de fundo o pressuposto da mútua constituição entre Estado e sociedade civil.

Antes de se adentrar na análise, coerente com a opção teórico metodológica desta dissertação, será apresentada a categoria efeitos na abordagem da instrumentação da ação pública e complementarmente na teoria dos movimentos sociais.

3.1 Efeitos na instrumentação da ação pública e na teorização dos movimentos sociais

Ao definir o Marco Legal do Programa Cisternas como um encaixe institucional, busca-se evidenciar uma dupla conotação, de modo que ele é, simultaneamente, o resultado de processos de interação e um instrumento ou um artefato institucional que adquire densidade própria.

A instrumentação da ação pública considera dois ângulos complementares: de um lado, os efeitos gerados pelos instrumentos em sua autonomia relativa, e de outro, os efeitos políticos dos instrumentos e as relações de poder que eles organizam (LASCOUMES; LE GALES, 2012a). Um instrumento de ação pública, nesse sentido, como um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários, em função das representações e das significações das quais é portador, revela redes sociais que se formam a partir deles.

Há pelo menos três efeitos próprios que devem ser considerados. Antes de tudo, o instrumento cria efeitos de inércia, tornando possível uma resistência a pressões exteriores (tais como os conflitos de interesse entre atores-utilizadores, ou mudanças políticas globais). Em segundo lugar, o instrumento é igualmente produtor de uma

representação específica da questão que ele trata ao propor um quadro de descrição do social, uma categorização da situação abordada. Enfim, o instrumento induz uma problematização particular da questão, na medida em que hierarquiza variáveis e pode chegar a induzir um sistema explicativo. É pelos instrumentos de ação pública que se estabilizam as representações comuns sobre as questões sociais (LASCOUMES; LE GALES, 2012a).

Por outro lado, a criação de instrumentos de ação pública pode servir também como revelador de transformações mais profundas da ação pública, do seu sentido, do seu quadro cognitivo e normativo, e de seus resultados (LASCOUMES; LE GALES 2012a).

Hall (1993) considerando o processo de aprendizado nas políticas públicas identificou três tipos de mudanças: de primeira ordem, quando são alteradas apenas as configurações dos instrumentos utilizados na implementação; de segunda ordem, quando se alteram as técnicas e os tipos de instrumentos e; de terceira ordem, quando envolve mudanças nas diretrizes ou nos objetivos delineados. Mudanças de primeira e segunda ordem refletiriam mudanças incrementais mais ligadas a um processo de aprendizado interno ao Estado, enquanto mudanças de terceira ordem estariam conectadas a uma mudança de paradigma na orientação das políticas públicas, no qual operariam pressões externas ao Estado, fruto de um processo de aprendizado social mais amplo, que considera falhas e anomalias das políticas existentes.

Nesse sentido, a análise das mudanças das políticas públicas deve considerar diferentes dimensões: os objetivos e diretrizes políticas, os instrumentos mobilizados e suas configurações, assim como o paradigma no qual eles se inscrevem.

A literatura que trata dos efeitos dos movimentos sociais tem utilizado as categorias de efeitos internos e externos, isto é, efeitos intramovimento e efeitos extramovimento. Os estudos sobre os efeitos intramovimento assinalam as consequências (i) nos ativistas, em seu ciclo de vida (consequências pessoais e biográficas); (ii) no movimento, na construção de sua identidade coletiva e padrões organizacionais; (iii) no campo do movimento, pela criação de contra-movimentos e influência em outros movimentos. Os estudos sobre os efeitos extramovimento assinalam as consequências sobre a cultura em geral e as de caráter político sobre o Estado. Na dimensão cultural, os estudos se concentram na micromobilização, com os enquadramentos interpretativos (*frame*) e, com menos estudos, sobre efeitos culturais na sociedade. Já os estudos sobre os resultados políticos, analistas desse campo têm assinalado mudanças nas políticas públicas, especialmente na formulação da agenda política, na decisão política e na

implementação, no processo legislativo e nas burocracias, mas também na extensão dos direitos, nos partidos políticos e nos regimes políticos (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE; 2012). Em complemento às abordagens de efeitos políticos dos movimentos sociais, teóricos brasileiros têm defendido, conforme já exposto aqui, a proposição dos “encaixes institucionais” dentro do enfoque da *polis*, por permitir avançar na compreensão das formas de interação entre Estado e sociedade civil, principalmente porque nessa abordagem o foco está no Estado como instituição e ator que incide nos processos políticos, ao lado de outros atores econômicos e sociais, e não como mero cenário da ação de grupos. Nessa perspectiva, reside um conjunto de fatores explicativos das mudanças nas políticas públicas, com destaque para (i) a heterogeneidade do estado, (ii) a importância do legado institucional, (iii) o papel das burocracias e dos políticos eleitos, ambos dotados da possibilidade de ação autônoma e, (iv) a relevância do sistema de partidos políticos e das regras eleitorais, como fatores que afetam os processos políticos. (CARLOS; DOWBOR; ALBUQUERQUE; 2012).

3.2 Efeitos nos entes federados

3.2.1 Papel das experiências estaduais na institucionalização do Programa

Para analisar a participação dos Governos Estaduais no Programa se faz necessário apresentar uma pequena nota sobre a questão federativa brasileira. De maneira geral destaca-se que a tensão entre poder central e poderes estaduais marca toda a história da nossa república e que mesmo nos períodos autoritários (1937-45; pós 1964) as elites estaduais nunca foram alijadas completamente do jogo político. Durante a redemocratização retomaram o poder perdido no período militar conferindo uma lógica estadualista à política brasileira. (ABRUCIO; SAMUELS, 1997).

Nesse sentido, a "política de governadores", presente na velha república e na de 1946-1963 vai se fazer presente também na nova República. O nosso presidencialismo de coalizão vai obedecer assim a duas lógicas, a partidária e a regional (estadual). (ABRANCHES, 1988). Além disso a força do municipalismo ressurgiu e suas elites conseguiram um feito notável: incluir o município como um ente federado. Assim, o federalismo brasileiro se tornou um dos mais ricos e complexos exemplos de sistema federativo do mundo⁷⁰ (ABRUCIO, 2005).

⁷⁰ Dentro desse complexo jogo federativo, a região nordeste e particularmente os pequenos municípios eminentemente rurais merecem uma observação. Enquanto as eleições estaduais de 1982 abriu espaço para importantes vitórias

A força dos entes federados se fez sentir na dinâmica dos primeiros passos do MDS em uma diretriz interna de “respeito ao pacto federativo”. Assim a partir da gênese do Programa Cisternas, a participação dos governos estaduais e municipais na sua execução se tornou uma diretriz buscada pela Gestão Nacional do Programa na SESAN.

Na perspectiva da ASA, houve “uma evolução de entendimento” (ENTREVISTA 3). Quando souberam que o MESA faria convênio com municípios, “brigaram seriamente com Graziano”, pois sabiam que “não tinham capacidade para fazer”. Num segundo momento,

decidiram fazer com os estados, aí é um outro patamar. [...] Éramos radicalmente contra a execução pelo executivo, eles iam usar do clientelismo para conseguir voto ou iam desviar recurso, ou iam fazer com empresa e a gente queria bloquear isso... Mas Patrus era muito pacto federativo. A ideia foi tirar a execução pelos municípios onde o clientelismo é maior. (ENTREVISTA 3)

A experiência dos governos estaduais no Programa Cisternas viria a ser fundamental para a institucionalização do Programa e para o formato assumido a partir do Marco Legal. Esse processo de institucionalização, por sua vez, gera efeitos nos executivos estaduais. A seguir, essa dupla relação será abordada.

Como visto anteriormente, os convênios celebrados e executados pelos governos estaduais, no período que corresponde ao primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), foram marcados pela tentativa desses governos executarem o Programa sem a participação de organizações que compunham a ASA em cada estado, optando assim pela execução direta, pela execução via associações comunitárias, modelo “PCPR”, ou pela contratação de empreiteiras. No caso da Bahia, por exemplo, o modelo adotado era a “contratação de empreiteiras e ainda adotaram o modelo de cisterna de ferrocimento ao invés da cisterna de placas” (ENTREVISTA 29).

A GN/SESAN, prevendo uma solução de continuidade na renovação dos mandatos estaduais, priorizou um ciclo de visitas às famílias e comunidades beneficiadas desses convênios estaduais e traçou orientações apresentadas em um encontro de troca de experiências com os gestores estaduais em maio de 2007 (BRASIL, 2008).

oposicionistas que contribuíram com o movimento da redemocratização (ABRUCIO; SAMUELS, 1997), todos os governadores eleitos no nordeste foram situacionistas, eleitos em função do maciço apoio concedido pelo voto rural (CARVALHO, 1985, p. 30).

Com a renovação dos mandatos dos governadores em 2007⁷¹, alguns governos buscaram rever suas estratégias, apontando para uma maior aproximação e diálogo com a ASA estadual, como no caso dos governos dos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará.

É necessário dizer que a GN/SESAN entendia que o aprimoramento da execução do Programa via governos estaduais passava por essa maior aproximação com as organizações da ASA em cada estado, e por isso fazia constar, em cada convênio celebrado, que o governo estadual deveria “articular-se com a ASA” para um melhor cumprimento do objeto, mas isso era apenas uma recomendação. Cada governo estadual tinha a prerrogativa de definir seu “arranjo de execução”.

Os governos estaduais da Bahia e do Ceará sinalizaram a parceria com as organizações da sociedade civil, em sua grande maioria, integrantes da ASA, por meio do chamado subconveniamento, no qual o convênio com o governo federal gerava diversos convênios entre o governo estadual e as entidades. Num primeiro momento, não havia seleção pública de entidades, mas a partir da intervenção do MDS, as entidades passaram a ser selecionadas por chamamento público. O governo de Pernambuco também modificou sua estratégia para a adoção de contratos com as entidades da ASA para as atividades de mobilização, capacitações e acompanhamento da construção, ficando diretamente responsável pela compra dos materiais de construção. A seleção das entidades era feita por licitação na modalidade pregão. Coube à Gestão Nacional do Programa sustentar, junto aos órgãos jurídicos e de controle interno e externo, até o advento do Marco Legal, a defesa desses arranjos.

O chamado subconveniamento não era “visto com bons olhos” pelos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública Federal, pois demonstrava incapacidade operacional do conveniado e, de certa forma, não estava previsto nos regulamentos das transferências voluntárias, o que viria a causar uma série de dificuldades no âmbito da prestação de contas.

A Gestão Nacional do Programa, por outro lado, defendia que gerenciar diversos subconvênios em realidades distintas dos mais variados territórios demandava, em si, grande capacidade operacional da Secretaria Estadual, sustentando junto aos órgãos jurídicos e de controle, esse arranjo de execução.

⁷¹ O controle da máquina estadual por “caciques regionais”, “clãs políticos” ou “famílias políticas” permitiram uma notável permanência do controle político das elites estaduais no Nordeste, que se expressava pelo domínio político do PFL e do PMDB até as eleições de 2002. Digno de registro é renovação política que se observou a partir da eleição de 2006 com o predomínio de governadores eleitos pelo PT e PSB. (Consultado em <https://especiais.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/resultados/partidos-eleitos-governos-estaduais/>).

O modelo de contrato era mais aceito, pois havia uma extensa experiência e regramentos que disciplinam os procedimentos de licitação e contratação. Ocorre que, na prática, esses regramentos não estavam adaptados a operar com entidades da sociedade civil, uma vez que estavam adaptados à contratação de obras e serviços pela Administração Pública Federal, isto é, direcionados a empresas privadas, que têm como objetivo a aferição de lucro.

No caso específico do Programa Cisternas, a utilização desse arcabouço direcionava a interpretar a cisterna como uma obra de engenharia e tendia a aplicar às entidades da sociedade civil a mesma regra das empreiteiras, com a exigência de garantias financeiras e de capital de giro, além de uma série de outras incongruências. A vantagem era que a entidade não prestava contas dos gastos realizados e sim do objeto contratado, ou seja, recebia pagamentos mediante a apresentação de produtos ou atestado dos serviços realizados.

O maior diálogo e parcerias com organizações da ASA ou a contratação de técnicos oriundos das organizações da ASA para as equipes nos governos estaduais melhoraram a capacidade dos governos estaduais da Bahia, Pernambuco e Ceará em relação ao período anterior, mas ainda haviam enormes desafios.

O relatório de Gestão do Programa em 2008 apresentava o seguinte diagnóstico da situação das parcerias com os governos estaduais:

A situação desses convênios é variada, mas, no geral, não apresentou um bom desempenho. O Estado da Paraíba, que teve seu convênio encerrado em dezembro de 2007, passando praticamente o ano de 2008 buscando resolver problemas relativos à prestação de contas. O Estado de Minas Gerais teve novamente a vigência do convênio prorrogado com baixa execução. Os Estados do Piauí e Rio Grande do Norte também tiveram convênios prorrogados e caminham para a conclusão das metas. No caso do Estado de Alagoas, foi necessária a prorrogação de vigência do convênio, devido a sua fragilidade institucional, porquanto as medidas efetivas foram tomadas para o cumprimento do convênio vigente. Os Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, que receberam recursos em dezembro de 2007, tiveram dificuldades para iniciar a execução das metas contratadas no primeiro semestre, porém começaram a apresentar resultados no segundo semestre. O Estado de Sergipe, por fim, enfrenta problemas com a entidade executora e teve seu convênio encerrado em dezembro de 2008 sem cumprimento integral das metas. (BRASIL, 2009, p. 34)

Em 2009, o Relatório de Gestão aponta a retomada de execução dos Estados da Bahia e Alagoas, com destaque para “ótimo desempenho do Governo do Estado do Ceará” (BRASIL, 2009, p. 46). Ao final do segundo mandato do governo Lula, as estratégias estaduais que mais deram certo, em termos de execução, foram as adotadas pelos governos estaduais da Bahia e Ceará com o subconveniamento, com um número grande de entidades da ASA e incorporando novas entidades executoras.

Pode-se dizer que cada arranjo de execução era resultado da permeabilidade do governo estadual às demandas dos movimentos sociais (inclusive da ASA) e das experiências pregressas do órgão ao qual o Programa Cisternas foi incorporado, e ainda de como as estruturas jurídicas e de controle, no caso, as procuradorias estaduais, interpretavam e enquadravam a ação.

A maneira como cada estado incorpora e se apropria do Programa Cisternas será a base de informação e experiência que retroalimenta o processo de implementação do Programa.

A GN/SESAN teve que defender e realizar a gestão desses convênios, constituindo-se como um aprendizado importante para o formato da relação que o Programa estabelece com as entidades executoras da sociedade civil a partir do Marco Legal, absorvendo as características dos convênios (subconvênios) – chamamento público com adiantamento de recursos - e dos contratos –, pagamento por produto ou serviço realizado, sem necessidade de prestar contas dos gastos realizados, com foco no produto/resultado.

Se por um lado a experiência dos governos estaduais foi importante no processo de institucionalização do Programa Cisternas, por outro, a implementação do Programa Cisternas gerou efeitos próprios em cada estado, os quais serão tratados a seguir.

3.2.2 Encaixes institucionais no âmbito dos executivos estaduais: complementando o domínio de agência

Na seção anterior, observou-se que a incorporação dos governos estaduais como parceiro privilegiado do Programa Cisternas e o desenvolvimento dessa modalidade teve o efeito de gerar experiências compartilhadas entre Gestões Estaduais e Gestão Nacional do Programa, que serviram de aprendizado para a formatação do Marco legal do Programa Cisternas. No entanto, que efeitos podem ser observados no âmbito dos próprios governos estaduais que participaram do Programa?

O primeiro efeito notório foi o de criar espaços institucionais nas administrações estaduais para gerir o Programa. Assim, o Programa Cisternas foi inicialmente absorvido pelas administrações estaduais por uma variedade de instâncias que, inclusive, variaram ao longo do tempo, assim como Secretaria de Desenvolvimento Rural (Ceará), Secretaria do Desenvolvimento Social (Bahia), Secretaria de Recursos Hídricos (Alagoas), ou órgãos da Administração indireta como o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – IDENE, em Minas Gerais, Companhia de Desenvolvimento

e Ação Regional – CAR-BA, órgãos de assistência técnica e extensão rural, como no Rio Grande do Norte, bem como em programas financiados pelo Banco Mundial no âmbito do PCPR, como o PRORURAL em Pernambuco. Em decorrência disso, foram experimentados diversos “arranjos de execução”, variando “quem” executa e quais instrumentos são utilizados.

No entanto, notou-se que é, a partir de 2007 –conforme a periodização proposta, com a continuidade do mandato presidencial e a renovação dos mandatos estaduais –que começa a convergir o entendimento nos governos estaduais de que a execução do programa deveria ocorrer pelas organizações da sociedade civil, prioritariamente pelas organizações da ASA, que era o melhor caminho pelo entendimento da SESAN também. Nesse sentido, vale destacar a importância do posicionamento assumido por alguns governadores eleitos como Jaques Wagner, na Bahia, Eduardo Campos, em Pernambuco e Cid Gomes, no Ceará, pela importância desses estados para a região, que se expressava, por exemplo, na disposição de utilizar recursos orçamentários próprios para a execução do programa, seja como contrapartida a ser oferecida na parceria com o governo federal, seja aplicando na ampliação de suas próprias equipes ou fortalecendo a capacidade das entidades. Dentre esses, serão analisados mais detidamente os Estados da Bahia e Pernambuco, por ilustrarem os argumentos que serão apresentados.

Em alguns casos, técnicos com experiência de execução do P1MC nas entidades assumiram posições técnicas e de gerenciamento nas respectivas burocracias estaduais, o que veio a facilitar o diálogo e a gestão da parceria, inclusive o diálogo com o próprio governo federal. No caso da Bahia, em particular, a presença de um técnico na equipe do governo estadual, que havia passado pelo P1MC, teria facilitado o diálogo tanto com o governo federal como com as entidades, seja individualmente ou por meio da articulação estadual (ASA estadual). Esse fato possibilitou ao governo estadual propor e desenvolver diversas iniciativas inovadoras. O mesmo ocorreu em Pernambuco, quando um dirigente da ASA assume a pasta da agricultura familiar no governo estadual, dando grande peso às ações de 2^a água e, também, gerando espaço para inovações:

Eu não fui como indicado da ASA. Eu era um membro da ASA, um cara da base da ASA que participava da ASA, era coordenador de UGM e tinha boa relação com todo mundo. Eu sabia do risco da relação com a ASA. Que poderia ter algum trauma de não ter sido combinado com eles. Mas eu apostei que isso poderia ser solucionado de forma a ter um trabalho coletivo, participativo, que era o que eles desejavam. E foi o que a gente fez. Não foi simples, tivemos várias reuniões. Tive dificuldade no início, mas depois a coisa se ajeitou. [...] Nós fomos pioneiros na 2^a água, com a cisterna de enxurrada e fizemos o piloto do Cisternas nas Escolas. A gente formou também os agentes de saúde. Participei bem desse pioneirismo da concepção, das metodologias que a gente desenvolveu. (ENTREVISTA 29)

Quando entrei, estava aquele debate no MDS para recursos para os estados e consórcios de municípios. Aqui tem uma oportunidade para alavancar o trabalho que já vinha sendo realizado pela AP1MC. Eu posso quase duplicar o trabalho que a AP1MC fazia no estado. Só Pernambuco pegou R\$ 150 milhões. É tanto que Eduardo [governador] fez a assinatura dos contratos com as entidades em um evento em pesqueira, que tinha quase 60 prefeitos lá. Foi um marco histórico ainda hoje lembrado. [...] O convênio nosso não ficou só na cisterna calçadão. Mesmo lá, nós experimentamos outras tecnologias e essas tecnologias estão associadas a uma visão de agricultura familiar no estado. (ENTREVISTA 20)

Em Alagoas, o convênio estadual começou a melhorar seu desempenho a partir de 2014, depois que o convênio passou para a Secretaria de Recursos Hídricos cujo titular havia atuado tanto pelo P1MC como por consórcios públicos de municípios. O Ceará, em um segundo momento também contou com funcionários oriundos da dinâmica da ASA. No Piauí, desde 2003, a estrutura estadual do Programa foi montada com dirigentes e técnicos oriundos da ASA.

Em todo caso, esses burocratas, gerentes ou ativistas posicionados nas instâncias estaduais de gestão do Programa tiveram que se relacionar internamente com suas respectivas procuradorias, centrais de compras e órgãos de controle, defendendo seus respectivos “arranjos de execução”. Defendiam as especificidades das cisternas como tecnologia social, a pertinência das parcerias com a sociedade civil e os mecanismos de controle e operação; e não somente no momento inicial de aprovação de cada projeto, mas durante toda sua implementação. Essas equipes também sofreram toda a sorte de resistência e incompREENSões que ainda subsistem, em parte, mesmo depois do advento do Marco Legal.

A burocracia foi terrível. A discussão com a procuradoria do estado foi calamitosa. Foram idas e vindas. Eu, como responsável, fui várias vezes na procuradoria. Não foi uma discussão fácil. Eu cheguei a responder, eu lembro até hoje, que a procuradora do Estado defendia que a cisternas era uma obra pública. E que isso sendo, em um terreno que não era do Estado, tinha que ter uma cessão do dono daquela terra por pelo menos 30 anos! Aí eu falei com a procuradora, a resposta que eu dei para ela: você acha que o Estado chega e regulamenta essas terras do semiárido? Que algum posseiro tem documento de posse, escritura? E a cisterna não é uma obra de engenharia, uma obra pública. A cisterna é uma tecnologia social, um equipamento social. Aí teve uma hora que azeitamos e conseguimos aprovar e a coisa andou... É uma formulação que a gente teve que fazer para adequar. Porque na concepção do Estado era uma obra de engenharia. (ENTREVISTA 29)

Primeiro, você precisa se ambientalizar. Depois, você coloca suas ideias. E colocar suas ideias em práticas aí você convence das suas ideias e convence outras pessoas para colocar em prática. Mesmo já existindo a tecnologia, mesmo já existindo toda a dinâmica do acesso à água, mas você não consegue colocar porque tem um grupo que é maior que você. Ele não consegue achar a tecnologia social importante. Porque as pessoas que estão lá são as pessoas que sempre estiveram são pessoas que tem uma mentalidade que não existe esse mundo. São os servidores, mesmo o comissionado que é da capital que é da zona urbana, que não conhece nossa realidade. São pessoas acostumadas com empreiteiros. Aqui, você não tem que estar lá, todo dia, tem que ir pra dentro. O problema é que as pessoas não conhecem esse mundo. Não que tenha resistência ou preconceito,

simplesmente não conhecem. Aí você faz reuniões, seminários, leva na ponta... Aí, hoje, se você chegar lá todo mundo sabe que é tecnologia social e apoia nossas ideias. Algo que não é da noite para o dia. (ENTREVISTA 17)

Se fez uma série de justificativas. Uma verdadeira saga dentro do Estado, mas não foi possível. A dinâmica do mundo rural é ainda pouco compreendida pelos órgãos de controle, procuradoria e tribunal de contas que entrou no processo. Chegou-se a proposta de mandar os *kits* produtivos pelo correio! [...] Eu não entendia porque o Estado tinha tanta dificuldade de entender a dinâmica da sociedade. O Estado é tão pesado que não absorve esses modelos novos. Lembro-me do debate sobre o Marco Legal. Tinha lei, tinha decreto, portaria, tinha tudo e mesmo assim dificuldades: ‘o que mais vocês querem? ‘A realidade do Estado no campo de disputa de interesse no formato da legislação é muito difícil. (ENTREVISTA 20)

A SDR [Secretaria de Desenvolvimento Rural] não entendia que era contrato – pedia um ‘catatu’ de documentos, conciliação bancária etc. Foi um processo de convencimento. Mesmo com o Marco Legal ainda existe um ranço de convênio. Eles não entendem, mas o MDS se antecedeu ao MROSC [Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil]. [...] A burocracia está a serviço do Estado e eles acham que sempre estão certos. Os próprios burocratas criminalizam as ONGs e não conseguem assumir essa relação de parceria. (ENTREVISTA 4)

Analogamente, como visto no Capítulo 2 no âmbito da Gestão Nacional do Programa, pode-se afirmar que essas burocracias e esses atores passaram por um processo de convencimento interno e defesa, e, uma vez vencidas essas resistências e incompREENSões, sedimentaram caminhos para a continuidade do Programa nos seus respectivos estados.

Antes e depois do Marco Legal, essas burocracias estaduais também estabeleceram relações contratuais com as entidades da ASA, estabelecendo um processo de aprendizado. Essas relações influenciavam e também eram influenciadas pelas relações políticas, de conflito ou cooperação, estabelecidas entre o governante da vez e a representação coletiva das entidades por meio da ASA estadual.

Na Bahia, a proximidade com o “núcleo de gerenciamento da ASA” teria facilitado muito a gestão no estado, pois facilitou a comunicação das regras e a gestão” (ENTREVISTA 10). E a relação de compromisso, que se estabeleceu entre governo e ASA estadual, teria permitido superar grandes desafios: “a execução com preços defasados é fruto de um sentimento de compromisso” (ENTREVISTA 10). Essa relação teria iniciado em 2007, quando o governo estadual começou a estabelecer parcerias (convênios) com um número amplo de entidades, por meio do chamado subconveniamento. “Nessa época, teve muita cooperação e parceria, isso eu agradeço muito, confiança, compromisso. Era um objetivo comum de todos. Tem os percalços normais que acontece, mas é normal.” (ENTREVISTA 29)

Em Pernambuco, a partir do convênio n.121/2007, frente a uma série de dificuldades colocadas pela burocracia do estado, acabou se estabelecendo parceria por meio de contrato de prestação de serviços, com apenas duas entidades “guarda-chuvas”, posteriormente ampliando, em 2010, para oito entidades, contando com novas parcerias em 2011 quando Pernambuco começa a executar também a 2ª água. O fato da compra do material de construção (e dos insumos produtivos) ficar a cargo do estado causava um descompasso com os prazos estabelecidos com as entidades, o que teria marcado a relação do estado com as entidades.

O problema era coordenar os tempos desses serviços— problemas com a empresa de materiais impactava o trabalho das entidades na ponta. (ENTREVISTA 23)

Foi feito uma discussão com as organizações da ASA em Pernambuco. Como não tinha uma entidade jurídica, o debate ficou por muito tempo com todos e, na hora da cobrança contratual efetiva, se misturava o contratual jurídico e o político. Como eu tinha relação com esse campo de cá, as pessoas em algum momento confundiam. As entidades não estão executando no tempo acordado porque o estado atrasou. Atrasou tudo bem, e agora? Então a ASA não tinha uma articulação suficiente porque não tinha um braço jurídico. Quando a rede é muito ampla você tem dificuldade e o estado não estava preparado. (ENTREVISTA 29)

Mesmo em estados que não priorizaram a parceria com as entidades da ASA, como Minas Gerais, ou que tinham uma postura de desconfiança, como foi o caso da Secretaria de Desenvolvimento Humano do Estado da Paraíba, foram estabelecidas relações entre ASA e governos estaduais a partir do processo de institucionalização e implementação do Programa Cisternas. Relações conflituosas, é verdade, mas ainda assim relações.

Também como efeito direto da incorporação do tema do acesso à água no âmbito do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, foram criadas possibilidades de interlocução nos CONSEAS estaduais, que inclusive eram responsáveis pela aprovação e acompanhamento dos convênios entre o governo federal e os governos estaduais.

Seguindo o pressuposto da mútua constituição entre Estado e sociedade civil, é preciso lembrar que essa nova institucionalidade estadual viabilizada pelo Programa Cisternas tem efeito no próprio movimento. As ASAs estaduais fazem parte da dinâmica política da ASA, que subsidiam a relação política da ASA-AP1MC com o governo federal. A relação com o governo do estado, por sua vez, viabilizada a partir do Programa Cisternas, impôs às entidades dinâmicas variadas influenciadas por aspectos relacionados tanto ao poder público estadual como ao grau de articulação e coordenação da sociedade civil em cada estado.

Na Bahia, por exemplo, a ASA Estadual, além de estabelecer um processo de ajuda recíproca, também coordena e intermedia as relações das entidades com o governo do estado:

Nós temos 15 entidades da ASA que têm contrato com o governo do estado, concorremos na mesma chamada, mas para lotes diferentes. Tem problema, às vezes, lá de Ruy Barbosa que é o mesmo problema da ARCAS, então em vez de ficar batendo cabeça sozinho, então junta essas 15 entidades e reúnem lá em Feira de Santana, reúne lá e aí: como vocês estão lidando com esse problema, o que vocês estão fazendo para resolver? Troca essa experiência e tenta achar caminho comum. [...] Não tem como terminar no prazo, então vamos tirar uma comissão. Vamos lá negociar em conjunto com a secretaria um aditivo de contrato. Então é assim, a gente se ajuda... Já deslocamos pedreiro de uma região para outra, chegamos a encher dois, três carros de pedreiros e levar lá para divisa com Minas, para ajudar entidade que está lá no cantinho e sem mão de obra... Então é assim, a gente se ajuda como Articulação. (ENTREVISTA 14)

As entidades ligadas à ASA já têm conhecimento do processo e internamente fazem monitoramento, fazem avaliação. E se reúnem periodicamente para fazer esse monitoramento. As entidades que não são ligadas ficaram mais soltas e requerem o acompanhamento de maior parte do estado. (ENTREVISTA 4)

No Governo do Rio Grande do Norte, durante muito tempo, a execução do Programa Cisternas esteve concentrada em apenas uma entidade, o SEAPAC. Na Paraíba, a Gestão Nacional do Programa exerceu um papel de mediador em pelos menos duas reuniões entre a Gestão Estadual do Programa e a ASA-Estadual, evidenciando uma certa conflitividade nessa relação. De qualquer forma a ASA estadual se organizava para dialogar com a Secretaria responsável, buscando, algumas vezes a intermediação do governo federal no processo. Em Pernambuco, o pequeno número de entidades que começou a executar o Programa teria, talvez, influenciado para que não se estabelecesse, desde o início, uma dinâmica mais estabilizada de relação, tendo como intermediária a ASA estadual. Com o tempo a relação por intermédio da ASA Estadual foi se aprimorando (ENTREVISTA 26).

Estabelecer uma entidade jurídica que represente o conjunto das organizações em nível estadual, contratualmente e politicamente, como no caso da AP1MC no nível federal, foi um debate que ocorreu dentro da ASA. De certa forma, esse arranjo estadual ainda é um tema que suscita reflexão: “a relação da AP1MC ficou muito na discussão com o Governo Federal. Eu penso que a AP1MC olhando para os estados e para as ASAs Estaduais, poderia dar outra contribuição” (ENTREVISTA 19).

Não está no escopo dessa dissertação explorar os efeitos nas dinâmicas das ASAs estaduais, bastando, por ora, constatar que a execução do Programa Cisternas, por meio dos governos estaduais, impôs dinâmicas próprias de relações entre o movimento e os

executivos estaduais, e como aconteceu no governo federal, essa relação fica condicionada à prioridade de cada governo,

principalmente pela compreensão se é política de governo ou se é política de estado. [...] Tem muito a ver com decisão política mesmo. Porque, se você olha para Pernambuco nos oito anos de Eduardo Campos, esse foi um período onde as organizações tiveram possibilidade de dialogar. Inclusive Pernambuco é o único estado que tem um plano de convivência, uma política estadual de convivência e foi resultado do diálogo das igrejas e das organizações da sociedade civil com o Estado. Então, em Pernambuco, a gente não conseguiu avançar no ritmo que a gente tinha de construção. De uma lei, de organizações participando de um fórum de discussão, uma organização, o próprio gabinete do governador acompanhando. Isso não tem mais. (ENTREVISTA 19)

Em suma, foram criados espaços de relações que nos permite ampliar a compreensão dos encaixes institucionais obtidos no processo de desenvolvimento e institucionalização do Programa Cisternas, ou seja, não é só no âmbito federal que existiram pontos de acesso e espaços de negociação e resolução de controvérsias, que favorecem e privilegiam interesses do movimento pela convivência com o semiárido, na medida em que também há técnicos, dirigentes e espaços na burocracia e na institucionalidade estadual, para os quais o movimento pode se dirigir, reivindicar, propor e contestar. Esse é o efeito síntese da institucionalização/implementação do Programa que se busca destacar e cuja incidência ocorre nas administrações estaduais que, atuando como ator autônomo, estabelece relações com as entidades da sociedade civil, ora de conflito ora de cooperação.

Da mesma forma como acontece no âmbito federal, esse encaixe institucional estadual se amplia tanto verticalmente, como horizontalmente. Verticalmente, na medida em que, em muitos casos, o Programa passa a ter o interesse e o acompanhamento direto de governadores e; horizontalmente, na medida em que o Programa Cisternas, nos executivos estaduais, passa a ter pontos de contato (e de influência) com outros programas e outras institucionalidades no âmbito das ações de enfrentamento das secas, de desenvolvimento rural e de combate à pobreza rural, favorecendo que a compreensão da convivência com o semiárido se espalhe por outras institucionalidades do governo estadual.

o Programa Cisternas é o carro-chefe da Secretaria da Agricultura Familiar [...] O programa do leite e o programa do PAA só foi possível ampliar porque tinha um mote de como chegar nas comunidades. Estando com uma equipe em mobilização, ficava mais fácil de identificar e estimular os agricultores para o fornecimento para esses programas. (ENTREVISTA 23)

[...] influenciou e muito. Principalmente que consegui dialogar com órgãos de extensão, com toda sua fragilidade, seus problemas, com todas as dificuldades dos extensionistas em entender o papel, mas em alguns lugares se conseguiu. Todo esse processo também contribuiu para a lei estadual de Convivência com o Semiárido, que é um referencial. (ENTREVISTA 20)

Rui [Costa, governador da Bahia] assumiu o compromisso de criar uma pasta voltada para agricultura familiar. Por pressão, também criou o comitê de convivência com o semiárido, que é um grupo de trabalho de diversas instâncias do setor público tentando internalizar essa nova concepção de política, que inclusive foi regulamentada pelo governador bem recentemente. Então, agora, estamos elaborando o plano de convivência com o semiárido. Os dirigentes da Secretaria e da CAR, inclusive por suas trajetórias pessoais também se identificam com a convivência... O que dinamizou essa área. (ENTREVISTA 4)

Aos poucos, fomos internalizando esse conceito de convivência com o semiárido. [...] O Ministério da Integração nos procura para dizer o seguinte: nós queríamos fazer um seminário na Bahia para discutir e construir uma proposta para uma lei de seca em Brasília. A gente disse: ‘olha, Ministério, a gente concorda de fazer, mas se o tema for esse a gente não faz, porque pelo histórico que nós temos aqui de discussão não cabe lei de seca, mas sim lei de convivência com o semiárido, e eles toparam’. Fizemos uma consulta prévia aos nossos atores. Fizemos uma consulta pública, fomos a todos os conselhos de políticas públicas e sistematizamos, e fizemos um segundo seminário com a proposta de lei, que depois foi enviado à assembleia e aprovado por unanimidade. [Lei n. 13.572 de 30 de agosto de 2016, que institui a Política Estadual de Convivência com o Semiárido e o Sistema Estadual de Convivência com o Semiárido]. (ENTREVISTA 11)

Em resumo, observou-se que a SESAN, assim como todo o MDS, adotara como princípio ordenador das suas ações o chamado “pacto federativo”, o que significou implicar estados e municípios nas suas ações. Desde 2004, convênios seriam firmados com os nove governos estaduais da região e com alguns municípios para a construção de cisternas de placas, refletindo, em grande medida, relações de poder que impediram que a ação fosse executada exclusivamente pela sociedade civil organizada⁷². O apoio aos entes federados receberia o nome de Projeto Cisternas e, de maneira geral, as primeiras parcerias, que adotavam metodologia e sistemática de execução próprias, fracassariam.

A modalidade estadual do Programa permitiu que cada estado conduzisse, de forma própria, a execução do Programa, que também era condicionado pela relação da Administração Estadual com pessoas e organizações da convivência com o semiárido, sobretudo da ASA.

O Programa Cisternas e suas tecnologias sociais de acesso à água ganham configurações e apropriações próprias no âmbito dos estados e governos estaduais, que dialogam com as experiências pretéritas de cada executivo estadual e com o grau de penetração de ideias e influência do conjunto de atores e instituições que militam pela convivência com o semiárido.

⁷² Com a urbanização, o gradativo fortalecimento e a presença do Estado (poder central) nos rincões da república durante o regime militar, há o enfraquecimento do mecanismo de acomodação do coronelismo descrito por Vitor Nunes Leal (2012). Burstizyn (2008) identifica o surgimento de “novos coronéis”, funcionários do Estado autoritário e prefeitos, com crescente base eleitoral urbana, que passariam a ser os novos mediadores das relações clientelistas no semiárido, operando políticas assistencialistas financiadas pelo Estado, ao mesmo tempo que direciona políticas modernizantes às velhas elites. Esse novo pacto de preservação do poder local e legitimação do poder central (e estadual) teria adentrado ao período pós-redemocratização.

A implementação pelos governos estaduais é marcada por experimentos relacionadas ao arranjo de execução e muita descontinuidade (em outras palavras, dinheiro parado na conta do convênio sem nenhuma execução). A partir de 2007, com a renovação dos mantados estaduais, alguns governos estaduais sinalizam para um arranjo que privilegie a execução pelas organizações da sociedade civil. Esse envolvimento começa a dar resultados e há uma convergência dos governos estaduais para adoção desse modelo.

A partir dos dois casos analisados para a presente pesquisa, percebe-se um desafio dos atores posicionados na burocracia estadual para internalizar processos de atuação em políticas públicas com as entidades da sociedade civil. Ao longo da implementação do Programa, foram criados e alargados encaixes na burocracia estadual com gradativa internalização do conceito de convivência com o semiárido e de tecnologia social de acesso à água, isto é, a participação dos governos estaduais no Programa ampliou consideravelmente os espaços institucionais favoráveis à lógica da convivência com o semiárido, nos quais os atores da sociedade civil têm agência e, com o desenvolvimento das políticas voltadas para a agricultura familiar, as políticas de acesso à água passam a ocupar posição de relevo nas estratégias estaduais.

O Marco Legal do Programa contribui fundamentalmente com esse processo, não sendo o ponto-final da institucionalização, mas um ponto de apoio que permite a continuidade e a ampliação desse encaixe.

Além do Marco Legal do Programa Cisternas, que, como visto no Capítulo 2, se constitui como um elemento que pode “perenizar os interesses, demandas e valores do movimento social no Estado”, percebe-se que os encaixes estaduais, analisados neste capítulo, também contribuem com a sustentação do Programa, mesmo em um contexto adverso no governo federal:

Tanto que hoje, quando vamos fazer a defesa do Programa, a gente conta com o apoio de muitos parlamentares. Governadores do nordeste em peso avaliam como muito importante. Principalmente nesse momento de transição que estamos [2016-2018], nós não estamos sozinhos nessa disputa. Não é uma disputa da SESAN, do MDS. É um processo que já está internalizado nos estados...O caso do Ceará é emblemático, governo do estado e bancada parlamentar chegaram a um entendimento de direcionar recursos via Programa Cisternas. (ENTREVISTA 1).

O encaixe em plano federal é complementado dessa forma pelos encaixes estaduais, dando contornos mais nítidos a esse domínio de agência sedimentado ao longo do processo de institucionalização do Programa Cisternas (lembmando sempre que o

mesmo contém ou conteve a articulação de outros encaixes como acesso a burocracias, ocupação de cargos, ação orçamentária estadual, participação nos conselhos estaduais etc.).

3.2.3 Cisternas nas escolas: uma iniciativa do Estado

Em 2008, diante da adesão do MDS ao Pacto Nacional pela Criança e ao Adolescente do Semiárido, proposto pelo UNICEF, a SESAN inicia diálogos para buscar contribuir com as ações propostas nesse pacto. Esse pacto era uma espécie de campanha de mobilização, visando que órgãos federais, estaduais e municipais, além de entidades públicas e privadas, aderissem ao objetivo de garantir água, banheiro e cozinha em todas as escolas do semiárido, evidenciando a precária situação das escolas rurais da região. Era comum, nessas escolas, a interrupção e a suspensão das aulas durante o período da seca por falta de água, comprometendo o calendário escolar.

Um primeiro contato é realizado com o Ministério da Educação (MEC) e o Programa Cisternas é apresentado como possibilidade de contribuir para o acesso à água nas escolas. A ASA já estava completamente envolvida no desenvolvimento do P1+2 e a necessária participação do poder público, via secretarias municipais de educação, fizeram com que a SESAN buscasse outro parceiro para a execução do projeto piloto. A essa altura, o governo do estado da Bahia era o mais alinhado e disposto a cooperar com a SESAN no Programa.

Realizou-se, então, em 2008, uma parceria de MEC/MDS/governo do Estado da Bahia para início do projeto piloto. A parceria previa a construção de cisternas para captação de água da chuva para consumo humano em 43 escolas do sertão baiano, a construção de cisternas calçadão – captação de água por meio de calçadão de cimento – para a captação de água da chuva para uma pequena produção de alimentos (como hortas escolares, entre outras iniciativas) e a construção de cisternas domiciliares para a comunidade escolar. Sabendo da importância da educação contextualizada para a convivência com o semiárido, o projeto ainda agregou formação de professores em convivência com o semiárido e a segurança alimentar e nutricional, além das capacitações junto a diretores, zeladores e responsáveis pela merenda em gestão da água das cisternas. Executado por uma organização da ASA, o Centro de Assessoria Assuruá (CAA), o projeto acabaria por envolver também outras pessoas e organizações da ASA, a exemplo do Movimento de Organização Comunitária (MOC), que assumiu parte da capacitação dos professores. Essa experiência piloto serviria para a ampliação da ação a partir dos recursos da Cooperação Espanhola em 2010, com a execução realizada diretamente pela

AP1MC-ASA e, a partir de 2011, com estados e ASA-AP1MC com uso de recursos federais.

A iniciativa do projeto Cisternas nas Escolas reflete alguns elementos que busca-se apresentar até o momento, isto é, o processo de institucionalização do Programa Cisternas constituiu atores no âmbito do poder público federal e estadual que, uma vez internalizado o paradigma da convivência com o semiárido, passam a atuar autonomamente em relação à ASA, embora em constante relação com ela.

3.2.4 Papel das experiências municipais na institucionalização do Programa

A participação dos municípios no Programa Cisternas é bem controversa e foi contestada pela ASA. De fato, a crítica às políticas de combate à seca feita pela sociedade civil no semiárido, conforme visto no capítulo 1, são direcionadas em grande parte às administrações municipais. Coronelismo, indústria da seca e clientelismo são noções quase sempre associadas à atuação do poder público municipal.

Desta forma quando o Governo Federal sinaliza a participação dos municípios no Programa, conforme visto no capítulo 2, há uma reação forte da ASA. Num primeiro momento (2003-2006), o Programa Cisternas realizou parcerias com poucas administrações municipais⁷³, o que revela o relativo êxito da pressão da ASA, mas a partir do segundo mandato do governo Lula (2007-2010), a situação muda. A GN/SESAN organiza uma estratégia e “lança” uma nova modalidade de execução a partir de convênios com prefeituras. Ainda em 2007, seleciona 43 municípios por meio de edital público de seleção. No ano seguinte, em 2008, lança novo edital que selecionaria mais 22 municípios prioritários e, em 2009, mais 28 municípios. O projeto era padronizado pela SESAN e a seleção acabou ocorrendo principalmente segundo critérios que buscavam favorecer os municípios mais vulneráveis quanto ao acesso à água (segundo índice de priorização estabelecido pela SESAN) e avaliar o envolvimento do município em ações de SAN. De maneira geral os municípios não detinham o conhecimento e experiência do processo das cisternas e não haviam previamente se preparado para concorrer à seleção.

A Gestão Nacional do Programa organizou um ciclo de reuniões visando a capacitar e realizar trocas de experiências entre os gestores municipais. Além de técnicos da própria SESAN, integrantes da ASA também foram convidados para expor a

⁷³Com destaque para o município de Pintadas (BA), provavelmente o primeiro a universalizar o acesso às cisternas.

experiência. As reuniões de capacitação e intercâmbio ocorreram seguidamente em 2008, 2009 e 2010.

A Gestão Nacional do Programa acreditava que as gestões municipais pudessem se apropriar do “saber fazer” do processo das cisternas, uma vez que haveria mão-de-obra disponível (pedreiros, técnicos, coordenadores e instrutores de GRH, formados pelo P1MC) e as próprias organizações da ASA, se procuradas, poderiam prestar assistência aos municípios, além do próprio apoio que a Gestão Nacional do Programa poderia prestar.

Ao final de 2008, um ano após o primeiro edital, apenas quatro, dos 43 municípios, haviam cumprido sua meta. Nos dois anos seguintes, embora um conjunto de municípios tivessem logrado êxito, garantindo um percentual de execução nessa modalidade, a estratégia se revelaria equivocada. Isso porque a maior parte dos municípios não logrou se apropriar adequadamente do Programa, causando problemas de prestação de contas que se tornariam um passivo difícil de administrar.

A avaliação dessa iniciativa foi negativa, confirmando aquilo que alguns gestores e lideranças da ASA já haviam sinalizado: de que as prefeituras municipais não teriam capacidade para executar o Programa. Mais da metade dos convênios não tiveram execução satisfatória. No entanto, a insistência da SESAN nessa alternativa acabou se desdobrando em outra: a da atuação com consórcios de municípios em vez de cada município isoladamente.

Foi o relativo sucesso de execução de convênios com os municípios de Alagoas⁷⁴ que fizeram com que a SESAN insistisse na parceria com essa modalidade municipal, ainda que na condição de estarem associados a consórcios. Nas palavras do principal articulador desse processo: “em Alagoas, 17 convênios deram certo e 11 deram errado. Mas a partir desses 17 que deram certo, nós conseguimos avançar. O consórcio que deu certo não foi dos que deram errado, foi dos que deram certo, então a experiência é positiva. O consórcio veio da experiência desses municípios” (ENTREVISTA 17).

Antes de apostar na nova modalidade, a Gestão Nacional do Programa orientou, em 2010, investimentos da Cooperação Espanhola para o recém-formado Consórcio para o Desenvolvimento da Região do Ipanema (CONDRI), e contratou uma consultoria que avaliou positivamente a experiência. O CONDRI fazia mais rápido e mais barato as

⁷⁴ Esses municípios de Alagoas, selecionados por edital público, buscaram a assessoria de um técnico que havia atuado no P1MC pela Caritas de Alagoas.

cisternas, o que chamou a atenção da Gestão Nacional do Programa. Para o entrevistado, esse Consórcio tem uma vantagem em relação à atuação das entidades, daí o seu sucesso:

O consórcio ele é único, mas ao mesmo tempo ele é vinte, porque eu tenho estrutura nos vinte municípios a todo tempo e a toda hora. Mas as entidades não. É ela que tem que fazer nos vinte, ela tem que buscar essa estrutura, aí a dificuldade aparece por que eu tenho uma distância média de 60 km. Tem município colado, mas tem município a 100 km da entidade [...]. Esse convênio com o Governo do Estado era de 2007, 2008. O nosso convênio é de 2011 e nós conseguimos entregar cisternas no final de 2011 e 2012 primeiro que o Estado. Esse convênio com o Estado só passou a funcionar depois dos consórcios de municípios. (ENTREVISTA 17)

O segundo mandato do governo Lula (2007-2010) termina com a seguinte constatação: a estratégia de conveniar diretamente com município é equivocada e a atuação pelos consórcios poderia ser uma saída, o que acabou acontecendo no período subsequente. Com o apoio da Gestão Nacional do Programa, já no contexto do BSM, o CONDRI realizou dois encontros nacionais de Consórcios Públicos de municípios, contribuindo para a criação e o fortalecimento de alguns consórcios na região. “Vieram para cá 22 consórcios, e nós contribuímos diretamente com a criação do CIMVALES, CONSISAL, Chapada, Irecê, Cisco, tanto na parte legal como técnica” (ENTREVISTA 17).

Já em 2011, seria lançado edital de 1^a água, destinado a selecionar consórcios públicos no semiárido, sendo selecionados os seguintes consórcios: CONDRI-AL, Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal (CONSISAL-BA), Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Cariri Ocidental (CISCO-PB) e Consórcio Intermunicipal Norte Mineiro de Desenvolvimento Regional dos Vales do Carinhanha, Cochá, Peruaçu, Japoré e São Francisco (CIMVALES-MG). O CONDRI seguiu dando os resultados esperados em termos de eficiência e agilidade, o que motivou a celebrar com o Consórcio um convênio inovador de 2^a água. CISCO e CIMVALES tiveram muita dificuldade em deslanchar a execução dos seus respectivos convênios, pois tinham problemas em constituir equipes e colocar em marcha a operação do programa. O CONSISAL ficou em uma situação intermediária e uma característica do arranjo de execução chamaria a atenção da Gestão Nacional do Programa: a participação de uma entidade ligada à ASA, dando apoio à gestão do Consórcio. Nesse formato, não é o consórcio que contrata e organiza a equipe executora diretamente, de modo que ela é assumida, na prática, pela entidade, cabendo à estrutura do consórcio o monitoramento do contrato e das metas fixadas. Esse formato acabaria por ser o modelo adotado no Marco Legal.

O modelo se disseminou principalmente no Estado da Bahia. Já no âmbito do Brasil sem Miséria e depois do Marco Legal, foram firmadas parcerias tanto de 1^a como de 2^a água com os seguintes Consórcios Públicos intermunicipais: CONSISAL-BA, Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Alto Sertão (CDS do Alto Sertão-BA), Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão (CDS Portal do Sertão-BA), Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê (CDS de Irecê-BA), Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe (CDS Bacia do Jacuípe-BA), Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Sertão do São Francisco (CDS do Sertão do São Francisco-BA).

Para a Gestão Nacional do Programa, “teve um processo de imitação, a gente fez com o CONSISAL aí veio o resto” (ENTREVISTA 1), no entanto, “estamos verificando que os consórcios têm o mesmo problema que os municípios, então estamos selecionando melhor e investindo menos. Nós só ampliamos daquela forma no BSM porque tinha recurso sobrando” (ENTREVISTA 1). Segundo o entrevistado, nem o CONDRI tem mantido o mesmo desempenho de antes.

A previsão dos consórcios públicos como parceiros do Programa Cisternas no Marco Legal do Programa Cisternas, instituído em 2013, tem como justificativa essa trajetória relatada, mas quais são os efeitos causados pelo Programa no âmbito dos próprios executivos municipais que participaram dele? Esses efeitos serão abordados na seção seguinte, a partir da entrevista realizada com dirigentes dos consórcios públicos da Bacia do Jacuípe (CDS Bacia do Jacuípe-BA) e do CONDRI.

3.2.5 Efeitos no âmbito municipal: a experiência dos consórcios públicos

O primeiro efeito é óbvio, sendo o aumento das capacidades dos entes municipais em implementar políticas públicas. Esse é um efeito que, aliás, está na própria justificativa empregada para estimular a criação de consórcios públicos⁷⁵ de maneira geral. Contando com uma pequena estrutura técnica e operacional, cada município isolado vê sua capacidade aumentar unindo esforços (inclusive financeiros) com os demais municípios da região para atacar problemas públicos que lhes são comuns. É um ganho de gestão e de escala. Além disso, haveria uma vantagem adicional em relação ao modelo instituído no Marco Legal do Programa Cisternas, pois o mesmo

delega a atividade fim à entidade executora da sociedade civil, deixando o consórcio se concentrar nas atividades meio de mobilização das prefeituras e captação de recursos. [...]

⁷⁵ A Contração de consórcios públicos é regida pela Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Para uma introdução ao tema, ver Losada (2008).

A relação com a FATRES [Fundação de Apoio à Agricultura Familiar do Semiárido da Bahia], a entidade executora, é muito boa. Esse modelo faz com que você possa gastar energia nesse processo político de captar recursos e mobilização das prefeituras e deixa atividade fim para quem tem *expertise* para isso. Dispensa a necessidade de a gente montar uma equipe dentro da estrutura do consórcio. Foge um pouco das amarras burocráticas e da dificuldade que nós temos de contratação, da legislação trabalhista, da seleção pública para servidores, visto que repassamos os recursos para uma entidade que tem *know-how* para aquilo, desempenha as atividades com mais dinamismo e deixa a gente se concentrar nessas atividades meio, que também é muito importante. (ENTREVISTA 9)

O risco é pegar uma entidade ruim, mas não existe essa possibilidade porque todas estão cadastradas no MDS. Aí a única responsabilidade do gestor é selecionar a entidade. (ENTREVISTA 17)

Em um contexto de fragilidade das administrações municipais, o Programa Cisternas, na modalidade 2^a água, teria melhorado a capacidade de ação municipal no apoio à agricultura familiar:

Ave Maria, se você ouvir a fala dos secretários de agricultura, todos vão dizer a mesma coisa: que o consórcio potencializou as ações da secretaria, principalmente essas ações da 2^a água. Depois da tecnologia, ela faz o acompanhamento e direciona a assistência técnica, que é justamente a *expertise* da secretaria porque você imagina incentivar alguém que não tem água, é mais difícil. (ENTREVISTA 8)

Estamos buscando e realizando outros investimentos para assistência técnica, para que o agricultor consiga produzir mais, para que a gente consiga reforçar essa coisa da autonomia da família, da diminuição do êxodo rural e de criar possibilidade da sucessão rural e fazer da Bahia esse grande estado como campeão nacional de produção da agricultura familiar. São 600 mil famílias nessa condição só no estado... Porque a lógica é assim, toda vez que você conquista algo, gera novas demandas. Então aquele município que já conseguiu universalizar o acesso à água e já tem a 2^a água, ele demanda mais assistência técnica que é para justamente potencializar o uso dessas tecnologias. (ENTREVISTA 9)

O Programa Cisternas também teve o efeito de fazer com que alguns municípios experimentassem processos de políticas públicas que teriam melhorado sua qualidade de intervenção, no que se refere ao uso político na seleção dos beneficiários.

Dos 1.133 municípios do semiárido, 189 municípios têm uma população inferior a 5.000 pessoas, 724 municípios possuem entre 5.000 e 25.000 habitantes, 146 municípios entre 25.000 e 50.000 habitantes, 68 municípios entre 50.000 e 250.000 habitantes, enquanto apenas 7 municípios possuem uma população superior a 250.000 pessoas. Em torno de 560 municípios apresentam uma taxa de urbanização inferior ou igual a 50% (BUAINAIN; GARCIA, 2013). Portanto, aqui está sendo observada a realidade dos pequenos municípios no Brasil.

Os pequenos municípios do semiárido possuem uma situação fiscal muito delicada e praticamente não dispõem de recursos para investimento. Os repasses federais, via Fundo de Participação de Municípios (FPM), constituem a base de receitas desses

municípios e são todos direcionados ao custeio da máquina municipal. A legislação de tributação municipal é insuficiente. O gasto com pessoal e previdência é relativamente elevado. Então, “todo recurso que chega é de custeio da máquina pública e nós ficamos reféns de transferências governamentais” (ENTREVISTA 9). Os recursos para investimento são oriundos basicamente de transferências do governo federal e em menor parte do governo estadual (convênios), sendo que boa parte deles são repassados a partir das emendas parlamentares. “Ficamos reféns dessa modalidade de recursos” (ENTREVISTA 9)⁷⁶. Nesse contexto, destacam-se algumas vantagens: a captação de recursos via consórcio pode, em alguns casos, “burlar” amarras fiscais visto que muitos desses municípios, quando em dívida com a União, ficam impedidos de receber recursos federais isoladamente. Outra vantagem na atuação dos consórcios seria

fugir um pouco da linha político-partidária. [...] A gente consegue pelo consórcio fazer política pública para todos de modo unificado. Então, aqui, a gente trabalha com todas as matizes políticas, todos os “Ps” que você puder imaginar. Porque, aqui [no semiárido], a gente tem essa linha: quem é adversário do governo federal acaba não recebendo muito recurso, quem é adversário do governo estadual acaba não assinando muito convênio, então essa é uma linha que a gente recebe o recurso e acaba aplicando e distribuindo para todo mundo. Então a experiência do consórcio é muito positiva. (ENTREVISTA 9)

Assim, para os entrevistados, não haveria uso político⁷⁷ na seleção das famílias beneficiárias do Programa:

A seleção é relativamente tensa. Aqui, a gente faz com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e a Secretaria de Agricultura. Tem também uma comissão de água. Então é tensa porque a comunidade quer muito. A demanda é exacerbada e tem pressão. Eu sei que a grande preocupação do governo federal é o uso político, mas hoje as famílias estão muito antenadas, e a escolha das famílias são feitas por meio das instituições... Recebo poucas pessoas aqui no gabinete e não há interferências de líderes políticos, porque a gente delega isso a quem de direito, com obediência dos critérios. (ENTREVISTA 9)

Nós optamos pela criação de comissões comunitárias onde tem cinco [pessoas] de cada comunidade. É mais transparente. Conflito sempre vai existir porque onde há interesse há conflito. Os gestores pedem tudo. Você como gestor que tem que avaliar. Pressão sempre vai existir. Você tem que seguir os critérios. (ENTREVISTA 17)

Para o secretário executivo do Consórcio entrevistado, a participação dos secretários de agriculturas na seleção é um ponto positivo, pois, tecnicamente, eles ajudariam na seleção:

⁷⁶ Dados compilados por Buainain e Garcia (2013) revelam que, na maioria dos municípios, o valor das transferências representa entre 76% e 117% da receita orçamentária municipal, o que colabora com a percepção do entrevistado.

⁷⁷ O uso político da seleção das famílias foi problematizado nas entrevistas realizadas tanto com o poder público quanto com as OSCs. O uso político a que esse trabalho e os entrevistados se referem é da acepção mais comum do clientelismo político, no qual as políticas públicas chegam como uma benesse paternalista e personalista que gera, no beneficiário, um sentimento de gratidão retribuída na forma de fidelidade eleitoral.

As secretarias de agricultura têm o papel de ajudar a comissão na seleção dos agricultores que tem aptidão pra isso, pois o secretário de agricultura de um município geralmente é alguém que já foi do sindicato e conhece quem produz, quem tem vocação e quem não tem. Quem precisa e quem não precisa. (ENTREVISTA 8)

Essa troca política do voto estaria, hoje, minimizada, mesmo quando os recursos vêm de emenda parlamentar, de forma que o entrevistado (ENTREVISTA 9) esperava trabalhar para conseguir mais recursos para o Programa Cisternas de 2ª água, via emendas parlamentares:

Esse é o pacto federativo que a gente fica refém. Então dadas as condições... Evidentemente, toda vez que o parlamentar faz investimento ele quer algo em troca. Ele quer o voto. Ele quer o nome dele atribuído a isso e tal. Mas eu não recebo pressão do deputado para o voto. O voto evidentemente a gente tem que trabalhar para conquistar né, até em reconhecimento pelo volume de investimento, mas não existe pressão para quem recebe o benefício. E acho que, diante dessa lógica, se a gente conseguir o envolvimento do parlamentar, sobretudo nessa lógica de vinculação do investimento no consórcio, que é uma instituição coletiva, colegiada, que está presente em 16 municípios, a pressão pelo voto reduz um bocado. (ENTREVISTA 9)

Assim, de maneira geral, de acordo com as entrevistas realizadas haveria um ganho de atuação dos municípios via consórcios, por “fugir um pouco da linha político-partidária” (ENTREVISTA 9) e ainda pelo fato de as administrações municipais estarem submetidas às regras do Programa, com observância aos “critérios de seleção” e delegação da atividade finalística a uma entidade da sociedade civil. Além disso, percebe-se a apropriação de dirigentes municipais do discurso da convivência com o semiárido.

É preciso salientar, no entanto, que a atuação das municipalidades ainda é vista com reservas pelo movimento da convivência com o semiárido⁷⁸:

A gente não se sente à vontade porque sabe que são dinâmicas diferentes. Não é fácil porque o consórcio tem, na estrutura, a prefeitura e a secretaria de agricultura junto. Chegamos a conversar na prefeitura. Fizemos um diálogo para dividir o território em um primeiro momento, mas depois recuaram... E da experiência que eu tenho, a dinâmica da prefeitura envolve vereadores É público e notório que os municípios têm a linha da política. (ENTREVISTA 5)

A execução pelos consórcios e pelas prefeituras encontram-se em um patamar inferior em referência às dinâmicas da APIMC e dos governos estaduais. (ENTREVISTA 3)

3.3. Efeitos na sociedade civil

3.3.1 Tecnologia social de acesso à água na prática dos atores

O conceito de tecnologia social de acesso à água é o conceito-chave do Marco Legal do Programa Cisternas, que passa a ter densidade somente a partir da prática das

⁷⁸ É possível a execução pelas prefeituras de políticas públicas sem cair na lógica político-partidária? Essa é uma agenda de pesquisa interessante, mas que extrapola o escopo do presente trabalho.

Organizações da Sociedade Civil. Em outras palavras, é nesse conceito que está refletido aquilo que a sociedade civil buscava garantir desde o início na sua relação com o Estado: a essência de sua metodologia.

As Tecnologias Sociais de Acesso à Água envolvem, basicamente, dois elementos: um dispositivo de captação e armazenamento de água e seus assessórios como cisternas, barragens, barramentos, bombas, poços e outros; adaptados e adequados à realidade familiar e comunitária; e uma metodologia de implementação participativa, que envolve mobilizações, cursos e atividades de formação, eventos de avaliação, bem como implementação participativa dos dispositivos.

As Organizações da Sociedade Civil do semiárido reclamam para si uma forma de atuar junto às famílias e às comunidades, que seria substancialmente diferente das formas históricas de intervenção do Poder Público, por meio de programas e agências estatais na região. Nessa perspectiva, existe um diferencial na forma de atuar das entidades da sociedade civil, que está associado “ao olhar para a realidade do povo”. Isto é, esse “jeito” de atuar estaria relacionado à metodologia desenvolvida para trabalhar os conteúdos a partir da realidade das pessoas, trazendo essas pessoas como protagonistas:

E o que significa isso? Não são conteúdos que estou passando, não são temas que estou abordando, eu estou despertando aquela comunidade para compreender que, a partir de sua organização, do acesso a esses projetos, ela pode mudar de vida, ela pode construir outras iniciativas. [...] Então, não é o projeto que está chegando na comunidade, é como que o projeto desperta na família a perceberem que o que foi por muito tempo uma luta, um desejo, um sonho, se torna realidade, mas que essa realidade ela precisa se concretizar não só na construção da tecnologia, mas em um jeito de pensar naquela localidade. Aí, nós temos vários exemplos de comunidades que hoje são “outras” comunidades, sem necessariamente ter uma organização lá o tempo todo apoiando e desenvolvendo processos. Comunidades que compreenderam que a linha da convivência com o semiárido, a estratégia de guardar a água, de gestão das diversas fontes de água dependem dela. (ENTREVISTA 19)

Esse “jeito de fazer” não é um serviço que pode ser adquirido no mercado, esse jeito de fazer “vem da história dessas organizações junto a essas comunidades” (ENTREVISTA 19), o que torna possível trabalhar valores e levar formação, conhecimento e protagonismo. Esse histórico de atuação tem levado as OSCs a selecionarem e treinarem bem a equipe, “o que faz toda a diferença”.

Eu vou porque eu acredito numa causa. Eu vou porque eu acredito que eu vou ser uma pessoa melhor. Foi feito tudo isso porque a gente teve força de vontade de ultrapassar o “ser funcionário” da instituição. É um projeto que mexe com a vida da gente. E muitos profissionais carregaram água na cabeça, que o pai está lá, ainda é agricultor. (ENTREVISTA 19)

Não se trata de negar o saber acadêmico. A gente não desmerece a força acadêmica porque essa família não quer parar por aí, precisa de assistência técnica, por exemplo, de um agrônomo. A agrônoma contratada pela ARCAS, por exemplo, é muito qualificada

academicamente, mas como fazer ela entender como trabalhar com as comunidades? O profissional que entra na ONG tem que se apropriar da ideologia da entidade, do trabalho com as famílias, da convivência com o semiárido. [...] Eu confesso que onde eu estudei a parte de extensão era muito fraco. São só os pacotes [tecnológicos] mesmo. Eu aprendi esse caminho aqui [na ARCAS]. (ENTREVISTA 12, RODA DE CONVERSA)

Nesse sentido, as entidades possuem uma *expertise* de trabalho junto às comunidades rurais, um “jeito de fazer” que vem de suas trajetórias de atuação em conjunto com as famílias e comunidades em um determinado território. Passa pelo perfil dos profissionais contratados, que atuam nessas entidades, e pela relação que eles estabelecem com o projeto, “de compromisso”, “de amor”, de solidariedade⁷⁹.

Na dinâmica de execução do Programa, essas entidades de certa forma se nutrem da energia social que vem da base. De agricultores e agricultoras que se organizam e se mobilizam para empreenderem ações que possam vir a melhorar a qualidade de vida de suas comunidades. Ao mesmo tempo, também desperta, motiva e “incendeia” as comunidades a se organizarem e se mobilizarem, alimentando esse processo. É essa organização de base, criada ou potencializada, que sustenta as dinâmicas de atuação da ASA, por meio das comissões municipais: “é ela [a comissão municipal] que conhece a comunidade. São os pés, as mãos os braços, a boca, o coração da gente nos municípios. Nós [entidades] nos sentimos um apoiador. O nosso profissional está lá para contribuir com esse espaço de poder, de decisão” (ENTREVISTA 5).

O fato de a comissão municipal, formada por entidades da sociedade civil, ser a responsável por selecionar as famílias a serem beneficiadas e pelas etapas do projeto no município confere poder, protagonismo e autonomia a essas organizações de base comunitária, o que dá concretude ao termo empoderamento, o qual é muitas vezes utilizado esvaziado de seu significado⁸⁰. Empoderamento esse que, no início do P1MC,

⁷⁹ Serva (1997), com base no trabalho pioneiro de Guerreiro Ramos (*A nova ciência das organizações*, 1982) e analisando ONGs do campo da economia social e solidária, considera que, nessas organizações, predominam a racionalidade substantiva que produz ações fundadas no julgamento ético, na autenticidade, na autonomia, no entendimento, na liberdade e na solidariedade, à luz da intersubjetividade dos atores sociais envolvidos, destacando também que o utilitarismo e a defesa de interesses não são os únicos motivos da ação dos grupos comunitários, sendo importantes categorias simbólicas e culturais como: busca de solidariedade, identidade, estruturação de redes de sociabilidade e produção de sentido. A lacuna em relação à racionalidade instrumental (que sustenta as ações orientadas pelo cálculo, pelos fins, pelo desempenho, pela rentabilidade e pela utilidade), que predomina nas organizações burocráticas do Estado, é uma questão a ser considerada em todos os desafios da ação conjunta entre o Estado e as organizações em questão.

⁸⁰ Romano (2000) alerta para o emprego despolitizado do conceito de empoderamento difundido principalmente pelo Banco Mundial. A questão essencial da noção de empoderamento, explica o autor, é o poder, isto é, o empoderamento busca a mudança nas relações de poder existentes porque a pobreza, entre outras dimensões, é caracterizada por relações de dominação na qual atores têm algum tipo de benefício por ocupar posições dominantes. O empoderamento, enquanto desenvolvimento das capacidades das pessoas pobres e excluídas e suas organizações, é um processo relacional e conflituoso. Ora a seleção dos beneficiários em um programa público de combate à pobreza coloca em relevo a questão do poder. Como visto, uma das causas da “crise do Fome Zero” foi justamente a oposição dos municípios ao

teria “incomodado muita gente” (ENTREVISTA 3). Além disso, diminui o risco de uso político, ao não denotar um vínculo personalista.

As atividades de formação são preparadas e pensadas para criar sentimento de pertença, conquista, direito, autoestima, autoconfiança. Motivam, despertam o interesse em agir, em refletir. A partir daí, é que são trabalhados os conteúdos. Conteúdos que só são absorvidos porque são passados nesse contexto.

As trocas horizontais de conhecimento, de agricultor para agricultor, são priorizadas para pôr o agricultor em contato com técnicas, tecnologias, práticas e experiências de manejo e uso da água, agricultura agroecológica e convivência com o semiárido. “Se ele faz, eu também posso fazer” (ENTREVISTA 3). O conhecimento técnico e acadêmico também é empregado, mas é traduzido, adaptado e trabalhado a partir da realidade local.

Por tudo isso, para os entrevistados, a dinâmica que as organizações da ASA empregam junto às famílias é muito diferente daquelas que foram empregadas, por exemplo, nas cisternas de polietileno ou daquelas que eventualmente foram construídas diretamente pelas prefeituras municipais:

Vai muito além dos cuidados da água. Hoje, nós estamos vivendo uma realidade que tem cisternas, mas famílias que não têm água [por conta da longa estiagem]. Isso nos remete a uma discussão mais ampla do semiárido, do clima, das nossas ações. Nas capacitações, é uma formação um pouco mais abrangente, além dessa abordagem de como tratar a água, da gestão. E a prefeitura, às vezes, não tem um corpo técnico capaz de fazer esse diálogo. Eles vêm, fazem uma conversa, mas não vai muito além. [...] No início, a gente era contra a cisterna de plástico pela metodologia, porque parecia que queria fazer tudo às pressas, tanto que agora estão vendendo e quem compra não é o pobrezinho. Eu participei de um trabalho de avaliação das cisternas de polietileno e uma das coisas que saiu foi justamente esse pouco tempo com as famílias... [Para] a cisterna de polietileno, contrataram um assistente social e essa pessoa, às vezes, não tinha um jeito de falar com as famílias. Já nas cisternas da ASA, a metodologia é um mobilizador popular. É alguém que conhece a história do nordeste, conhece a história da chuva, do sapo, da formiga, a história do beija-flor, é alguém que segura uma família 16 horas, um cara que, às vezes, nunca participou de uma escola que no final ainda recebe um certificado. Ali, ele comeu, tomou café da manhã, almoçou, três horas da tarde tomou café de novo, ele brincou, ele dançou, ele aprendeu sobre as cisternas, aprendeu sobre o semiárido, sobre política pública, sobre saúde e prevenção de um jeito engraçado, relações humanas. Academicamente, você não tem como isso produz um efeito na vida da pessoa. (ENTREVISTA 12, RODA DE CONVERSA)

Nesse sentido, as entidades da sociedade civil do semiárido encontram, no Marco Legal do Programa Cisternas, categorias jurídico-operacionais compatíveis com seu

protagonismo dos movimentos sociais nos comitês gestores do Cartão Alimentação, que alcançou maior abrangência, (mais de 800 municípios) justamente no semiárido.

histórico de atuação, o que colabora com o argumento apresentado de que estamos diante de um domínio de agência.

Por outro lado, o Marco Legal do Programa por si só, não garante a aplicação pretendida, havendo de se considerar o risco relativo à discricionariedade dos operadores do Programa:

Recentemente nós temos um exemplo disso no nosso território [Pesqueira-PE]. Nós concorremos a um edital e quem ganhou foi uma entidade da Paraíba. O curso é de um dia, o alimento vem de outro lugar e a família não sabe quem está fazendo...tá! quem vem implementa cisternas, trabalha a meta, mas se a gente quer que essa região perceba que esse é um programa que leva formação, leva conhecimento, leva protagonismo, pra mim outras organizações não conseguem fazer. (ENTREVISTA 19)

3.3.2 Tecnologias sociais de acesso à água: ampliando as possibilidades do pensar

Se por um lado as entidades da sociedade civil do semiárido encontram, no Marco Legal do Programa Cisternas, categorias jurídico-operacionais compatíveis com seu histórico de atuação, por outro lado, o Marco Legal do Programa Cisternas produz efeitos próprios, em especial quanto às possibilidades criadas pela operacionalização do conceito de tecnologia social de acesso à água.

No futuro, o caminho é levar o conceito de tecnologia social para captar água do canal do sertão e, a partir de poços, envolvendo as entidades na execução, pois o poder público não consegue e não vai conseguir nunca. Não temos que inventar a roda. Temos que adaptar as tecnologias convencionais para tecnologias sociais. Esses educadores é que vão se apropriar da tecnologia do subsistema com gestão e contribuição. Vamos usar jovens professores que foram capacitados e, agora, serão reciclados... Eu não posso pegar um engenheiro, um analista ambiental para trabalhar com as comunidades... Eu tenho que tratar os desiguais de forma desigual. (ENTREVISTA 17)

Acho interessante essa reflexão sobre a expansão para Amazônia e esse diálogo que foi feito com o CNS [Conselho Nacional das Populações Extrativistas]⁸¹. (ENTREVISTA 2)

Ela [a então Secretária da SESAN] levantou a lebre de fazer com o fomento. Cisterna de produção e fomento em vez de caráter produtivo. Aí, o recurso do caráter produtivo ficava para uma assistência técnica para mais um ano. Então, o convênio ficava de dois anos em vez de um. Aí, a gente entendeu que isso implicaria em mudar a característica da tecnologia e emitir uma nova portaria que o P1+2 agora em diante seria com o fomento, tal, tal, tal. Aí, fizemos uma arrazoado que não aceitávamos e tal, um arrazoado duro. Aí ela mandou dizer pra gente que reconhecia aquele arrazoado mas havia um entendimento de que não era real e que ela queria conversar. E a gente veio e ela disse: nós vamos fazer a definição de uma nova tecnologia, sem acabar com a anterior e tal... Aí, é aceitável... Aí, é bom... Mas você tem que tirar o chapéu à ela... Tá rolando, já estamos pagando

⁸¹ O Conselho Nacional dos Seringueiros foi fundado em outubro de 1985, durante o I Encontro Nacional dos Seringueiros, em Brasília. Sua criação foi resultado da luta contra a expulsão da terra e a devastação da floresta, desenvolvida pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STR), especialmente o de Xapuri, cujo presidente era Chico Mendes. A partir de 2009, com a realização do 2º Congresso das Populações Extrativistas da Amazônia e o 8º Encontro Nacional, em Belém, mais de 400 lideranças extrativistas dos nove estados da Amazônia aprovaram a mudança do nome da entidade para Conselho Nacional das Populações Extrativistas, mantendo a mesma sigla CNS. O CNS é uma organização de âmbito nacional, que representa trabalhadores agroextrativistas organizados em associações, cooperativas e sindicatos. Seu Conselho Deliberativo é formado por 27 lideranças de diferentes segmentos agroextrativistas de todos os estados da Amazônia. São seringueiros, castanheiros, coletores de açaí, quebradeiras de coco babaçu, balateiros, piaçabeiros, integrantes de projetos agroflorestais, extratores de óleo e plantas medicinais, entre outras modalidades. (MEMORIAL CHICO MENDES, 2019)

fomento...É novo... Foi um diálogo muito interessante e tá sendo muito bom... Uma experiência que pode levar a um outro tipo de política. (ENTREVISTA 3)

Ao estabelecer, com força de lei, o conceito de tecnologia social, o Estado criou uma categoria normativa para uso tanto do Estado quanto da sociedade civil. A nova lei, que passa a ter existência social a partir do momento em que foi promulgada, tem o potencial de se tornar uma referência capaz de permitir aos atores sociais e estatais, a formulação de intervenções inovadoras de acesso à água. A definição recente de novas tecnologias sociais de acesso à água, envolvendo propostas, sistematizações e articulação de atores sociais e estatais (inclusive abrangendo outras regiões do Brasil como a região amazônica) é uma evidência desse efeito.

3.3.3 Ampliação das capacidades das Organizações da Sociedade Civil do semiárido

As Organizações da Sociedade Civil (OSC) do semiárido têm, de modo geral, uma atuação histórica na região e contribuíram para o processo de formação da ASA e da formulação e execução do P1MC e P1+2. Na qualidade de executoras do Programa, retroalimentaram um processo de reformulações e reinterpretações do próprio P1MC e P1+2, principalmente na dinâmica de relações entre as organizações da sociedade civil e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas, a AP1MC, cuja diretoria executiva, representa a própria articulação política da ASA. É, nesse sentido, uma relação delas com elas mesmas, mediada pela dinâmica da AP1MC, criada para organizar a ação coletiva das entidades, responder pelo conjunto da ASA e facilitar a relação com o governo federal.

Por outro lado, com a execução do Programa Cisternas por intermédio dos entes federados, abre-se um novo espaço de relação das OSCs. Em relação aos governos estaduais, criaram-se espaço de relações mediada, por um lado, pela articulação estadual da ASA e suas dinâmicas, e por outro, pela estrutura das administrações estaduais, suas burocracias, órgãos, regras e projetos políticos. Em relação aos municípios, a OSC do semiárido podem atuar diretamente como executoras junto aos consórcios públicos de municípios.

A dinâmica de execução do Programa Cisternas permite também que as OSC estabeleçam uma série de relações entre as próprias OSCs, seja de base regional ou local, e entre as OSC e o poder público local.

Além disso, muitas dessas organizações também foram e são operadoras e/ou facilitadoras de outras políticas, como a política territorial, o Programa de Aquisição de

Alimentos, o Programa de Sementes, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural. Também participam e executam ações financiadas com recursos da iniciativa privada, por doações, fundos internacionais, cooperação etc.

As OSCs do semiárido, como executoras do Programa, têm contato direto com as famílias e com a realidade sócio-política local. Estão inseridas no território e são agentes de transformação reconhecidos pela sociedade local. Agregam em suas organizações lideranças comunitárias, regionais, religiosas e políticas, ativistas sociais, equipes mistas e multidisciplinares de mobilizadores populares (que buscaram formação acadêmica) e profissionais graduados (que aprenderam a dialogar com o povo).

No Capítulo 1, foi visto que a formatação do P1MC carregava um desafio para as organizações de construir uma proposta de política pública que ultrapassasse a “dimensão de projeto”, na qual estavam inseridos as OSCs do semiárido. O “fortalecimento institucional” das organizações seria tanto um meio para atingir os objetivos do P1MC, como um dos resultados da própria execução da política.

Há uma certa concordância nas falas dos entrevistados que é compatível com a periodização proposta nesta dissertação, de que o P1MC teve uma fase inicial que vai até 2007, com efeitos importantes no processo de organização e gestão das entidades. Da mesma forma, aconteceu com o P1+2 entre 2007 e 2011. De maneira geral, a execução do P1MC e P1+2 permitiu que as organizações da ASA vivenciassem um aprendizado institucional muito importante a partir das dinâmicas geradas pela ASA-AP1MC, recebessem capacitações de vários tipos e participassem de troca de experiências. Para além dos efeitos próprios das dinâmicas internas da ASA-AP1MC, há de se sublinhar efeitos que decorrem do processo de institucionalização do Programa Cisternas, isto é, das consequências dos constrangimentos a que as entidades estão submetidas no processo em que o Estado assume e se apropria da política de cisternas. Em especial, será visto os efeitos da ampliação das parcerias para estados e municípios, da dinâmica de universalização assumida no governo Dilma e do posicionamento do Programa Cisternas no contexto das políticas governamentais de SAN e apoio à agricultura familiar.

Em primeiro lugar, a configuração do Programa Cisternas fez com que muitas entidades se relacionassem simultaneamente com o governo do estado e com a AP1MC, submetidas a dinâmicas operacionais e políticas diferentes. Para a entrevistada, “em termos de implementação tudo é igual” (ENTREVISTA 5). Diferente são as dinâmicas: enquanto o governo do estado é engessado,

na AP1MC você tem uma pessoa para te dar uma assessoria 24 horas. [...] Você tem um Estado que, para você atender uma comunidade quilombola com água irregular, você tem que mandar 1 milhão de papéis e esperar seis meses para ser analisada, para te dar uma resposta ou te pedir mais papel, tu tá entendendo? (ENTREVISTA 5)

O importante a frisar aqui é que as relações contratuais das entidades com os executivos estaduais se constituem como aprendizado institucional, que amplia a capacidade das entidades. Além disso, o Projeto Cisternas nas Escolas, que necessita da participação das prefeituras, fez com que muitas entidades da ASA atuassem mais próximas do poder público municipal (ENTREVISTA 31). “Tem prefeitura que ajuda, que se envolve, outras não. A parceria, quando acontece, traz ganho, traz pertença, traz envolvimento do poder público” (ENTREVISTA 12, RODA DE CONVERSA).

Por sua vez, a dinâmica de universalização também se configurou como um aprendizado institucional importante, que fez com que as entidades tivessem que repensar seus processos, para manter a qualidade, esse “jeito de fazer que faz toda a diferença”:

No começo no P1MC, você tinha blocos de 30, de 60, de 90 cisternas, então, essa situação leva o próprio Programa a ser executado considerando aquela comunidade, aquele contexto, que se discute aspectos da vizinhança. Quando ele passa para o estágio da universalização, a gente não tem mais como trabalhar por comunidade. Você precisa juntar diversas famílias de diversas comunidades que estão sendo contempladas. E o que isso muda. É que são diversas realidades. O Programa vai ganhando outra configuração a partir da realidade que ele está sendo inserido. (ENTREVISTA 19)

Por fim, esse aprendizado institucional, obtido com o Programa Cisternas (incluso P1MC e P1+2), posicionou essas entidades como operadoras de outras políticas no âmbito do desenvolvimento rural. A trajetória da ARCAS é um exemplo interessante desse processo. Primeiro, como observado, carrega na sua origem e desenvolvimento inicial o legado da mobilização e apoio realizado pela Igreja Católica. Durante cerca de 10 anos, a organização atuou “com o apoio da Congregação de São José, que conseguiu um apoio financeiro de uma instituição da Alemanha” (ENTREVISTA 13). Nesse período, a ARCAS conseguiu uma ajuda de custo para os voluntários e chegou a comprar uma primeira moto, além disso, tinha como sede uma sala emprestada no centro comunitário diocesano do município de Cícero Dantas-BA. Essa experiência de atuação “credenciou” a entidade a participar do P1MC:

A gente conheceu muita gente, muitas lideranças e construiu as primeiras cisternas aqui na região com o financiamento, o que nos credenciou a tornar-se UGM, quando Diocese Nossa Senhora de Fátima não se interessou mais em executar esse Programa [P1MC] por volta de 2005 e 2006, que foi até onde veio o apoio financeiro da Alemanha. (ENTREVISTA 13)

A partir de 2008, começou a participar do Programa Cisternas por intermédio do governo do estado,

que tem toda uma burocracia e tal. [...] Conseguimos, também pelo governo do estado, por meio do MDS, Projeto Cisternas, um financiamento de mil cisternas, o que antes com P1MC era 50, 100 cisternas, aí a gente realizou o sonho de muita gente. Depois disso, dessa experiência conseguimos, graças a Deus, vários projetos, vários financiamentos. (ENTREVISTA 13)

Com essa experiência e diante de um cenário de maior investimento em políticas públicas na região, a ARCAS passou a executar vários projetos, com recursos públicos do MDS e, também, da Petrobras e Fundação Banco do Brasil, além de também com o governo da Bahia, projetos menores de cooperação internacional, assistência técnica e extensão rural pelo MDA e, mais recentemente, o projeto de banco de sementes. Hoje, a ARCAS é uma entidade com “reconhecimento notório na região” (ENTREVISTA 13).

Por fim, o Marco Legal do Programa Cisternas teria sido “um avanço fundamental”, pois conferiu maior autonomia às entidades:

deu mais responsabilidade e permitiu que as organizações ficassem mais autônomas e fizessem seu próprio planejamento. A gente vai perceber como as organizações avançaram a partir disso, pelo contrário, quem deixa a desejar nesse aspecto é o próprio governo do estado que, muitas vezes, a gente cumpre a meta e o estado tem dificuldade de liberar o recurso. (ENTREVISTA 19)

Assim, a implementação do Programa Cisternas, com o protagonismo das entidades, fortaleceu as entidades, permitiu a reflexão, aprimorou metodologias, aumentou as capacidades sociais, ampliou a leitura que elas fazem da realidade do agricultor familiar no semiárido, contribuindo para legitimar ainda mais o enraizamento social das organizações da sociedade civil no semiárido.

3.4. Efeitos na realidade local

3.4.1 Efeitos sobre a organização das comunidades: a disposição de participar

O primeiro efeito que merece ser destacado é sobre a disposição das pessoas em participar, em se organizar, isto é, em se engajar em processos de ação coletiva. Para o presidente da ARCAS, o acesso à água é fundamental, “é o inicial, mas é o principal”, porque é isso que permite impulsionar as famílias a participarem de outras atividades.

Porque, provavelmente, sem água a mulher não participa da reunião e o homem não vem para atividade porque tem que buscar água distante. Não estou falando de forma hipotética, estou falando da situação real vivida de fato nas comunidades. Quando você não tem água para produção, quando dá 10h30, você tem que sair para dar água aos animais, aí dá 16 horas tem que sair de novo. (ENTREVISTA 13)

Então, em primeiro lugar, há uma questão prática “se eu tenho água eu tenho mais tempo disponível”, explica o diretor-presidente da ARCAS (ENTREVISTA 13). A água

traz autoestima e qualidade de vida, e sem isso a família não consegue se engajar em nenhum processo:

Na verdade, muitos deles não acreditam em nenhum outro processo que você possa chegar na comunidade. Você precisa de uma credibilidade mínima para fazer uma reunião e a família aparecer. Com a água, com a cisterna, ela passa a acreditar que são possíveis. Depois, sem água, você não consegue produzir. Uma família que tem a cisterna de consumo e uma cisterna de produção ela tem uma propriedade muito maior para falar, tem interesse em participar. É porque ela acredita que ela foi beneficiada, que as políticas chegaram e que o Estado está ali presente, é que ela acredita agora que as coisas vão acontecer. (ENTREVISTA 13)

Nesse sentido, a 1ª água do Programa Cisternas e, particularmente o P1MC, foi e continua sendo para muitas comunidades um disparador de um processo de participação, organização e engajamento em outras políticas.

É claro que o acesso à água, às cisternas, é um benefício direto para a família, um patrimônio e que contribui muito com a qualidade de vida das famílias. O que a família que se deslocava 5 quilômetros para buscar mil litros de água, agora poucas vezes ela vai fazer isso, só em estiagens mais complicadas, mais severas. Mas além da água que está ali, a cisterna permite que você experimente uma lógica que está muito além disso: os componentes que vêm com a cisterna, da capacitação, do hábito de reunir a comunidade, de se criar uma comissão, você coloca a associação comunitária nesse processo e a associação é composta por famílias do mesmo perfil de quem vai ser beneficiado. Ela [a família] acredita que depois de ter contribuído com processo da cisterna, ela acredita que pode contribuir mais, fazer parte de outro conselho municipal e contribuir para que os gestores municipais possam melhorar sua atuação, se colocando para monitorar e até fiscalizar as próximas políticas [...]. É frequente você encontrar uma comunidade onde a maioria é analfabeto, e em muitas comunidades era a primeira vez que a comunidade se reunia para falar dos problemas da comunidade. (ENTREVISTA 13)

Depois do processo das cisternas, relata o entrevistado, as pessoas conseguiram compreender a importância da associação comunitária.

Você consegue ligar para alguém na comunidade e você já consegue articular uma reunião. Mesmo onde não tem associação formal, porque as pessoas já se sentem pertencentes. Eu atribuo tudo isso à forma de mobilização onde cada família deu a sua contribuição, mas também da contribuição da coordenação, animação e formação da equipe. Realmente, temos uma estrada de pertencimento, de solidariedade com as pessoas. (ENTREVISTA 13)

A política territorial é um exemplo de como o Programa Cisternas contribuiu na organização das comunidades.

Onde essa mobilização contribuiu de forma significativa foi na articulação territorial. O nosso território tem 18 municípios e um núcleo ampliado de 90 pessoas, e muitas dessas pessoas são pessoas que de alguma forma participaram do processo das cisternas. Nós temos percebido com isso uma convivência mais próxima da sociedade civil e poder público em cada município, e também no território. Então, de certa forma, o MDS contribuiu também com esse processo do território. O cadastramento para o Garantia-Safra geralmente é o território que articula e mapeia as regiões para fazer os mutirões de cadastramento e conseguimos um bom número de famílias, que se não seria possível sem essa mobilização prévia. Então, como eu disse, a comunidade se reúne para discutir, aí essa família passa por um curso de GRH, depois passa por mais dois cursos, o GAPA e o SISMA, muitas delas receberam fomento, produziram com assistência técnica, entraram na associação comunitária, que por sua vez se inseriu em algum Conselho Municipal e

dessa forma chegou até o conselho territorial. Então, nós não estamos só construindo cisterna, estamos contribuindo para a formação e para a mobilização de um mutirão para convivência com o semiárido. (ENTREVISTA 13)

Essa seria a marca do P1MC, de construção desse pertencimento, desse protagonismo principalmente para as mulheres agricultoras do semiárido:

sobretudo da capacidade que eles e elas têm de cuidar da sua comunidade. [...] É muito mais que um processo de mobilização e formação para convivência com o semiárido, eu diria que é um processo de organização e formação, porque ele começa mesmo contribuindo na organização da comunidade. Tem uma comunidade lá em Buíque-PE, comunidade malhada branca, ela, pra mim, é a prova disso. Hoje, ela tem cisterna de 16 mil litros, de 52, mas tem sistema simplificado, tem artesanato, tem associação, isso tudo pela luta da própria comunidade que começou com o curso de Gerenciamento de Recursos Hídricos [GRH]. (ENTREVISTA 19)

A fala dela no curso de GRH foi o que me despertou lá em 2003... a gente tem condição, tem esse direito...o que a cisternas traz para mulheres de cidadania é incrível...é por isso que as mulheres foram para os conselhos, sindicados associações...você pode andar por aí que você vai escutar falas iguais a minha (ENTREVISTA 32)

Quantas associações foram criadas. Quantas políticas públicas nós conseguimos influenciar com esse “jeito de fazer” [...] esse resultado ainda não conseguimos mensurar. (ENTREVISTA 19)

3.4.2 Diminuição do uso político na distribuição de água e mudanças na relação estado e sociedade civil em âmbito local

O carro-pipa é, talvez, o símbolo mais conhecido da “indústria da seca”. A política de benesses e gratidão, característica das políticas do combate à seca, ganha contornos dramáticos quando envolve esse elemento essencial à vida que é a água, como relata a entrevistada:

Era grito, grito de socorro porque o povo estava tudo morrendo de sede, e o socorro era o bendito carro-pipa, e era uma confusão enorme e, hoje, diminuiu muito, é como que quase acabou essa realidade do carro-pipa... A gente não pode dizer que acabou... Porque ser humano você sabe... Tem gente que fica com aquele sentimento de gratidão, devendo favor, mas diminui muito porque foi abrindo o horizonte das pessoas. (ENTREVISTA 7)

Em situação de escassez, a distribuição de água por carro-pipa era a única alternativa das famílias, criando uma situação de dependência. Se aproveitando da situação de vulnerabilidade, a regra era fazer uso político da distribuição de água e a cisterna rompe com essa situação generalizada, permitindo dignidade e autonomia às famílias.

Eu uso ela [a cisterna] com cuidado, mas tem gente que acabou. Para quem segue a orientação, é uma felicidade, porque você estar nesse sertão de sol sem beira, andando nessas comunidades, vendo o povo bebendo água amarela, dividida com os animais, eu tinha medo, e ficava preocupada com a saúde deles, e hoje, com essas cisternas, foi uma mudança de dignidade, deu dignidade. (ENTREVISTA 7)

Porque essa família que tem uma cisterna consegue enchê-la e consegue ficar sem depender do carro-pipa. Ela tem independência. Tem liberdade, ela não tem que vender o voto por causa do carro-pipa. Essa questão de vender o voto não é de propósito, eu vou botar essa água aqui e eu voto em você, mas a água chega como um favor em que o cidadão fica devendo. (ENTREVISTA 13)

Mesmo com as cisternas, o carro-pipa ainda é uma realidade necessária no semiárido e as pessoas continuam sujeitas à tentativa de uso político, porque a falta de água as coloca em uma situação muito vulnerável, explica a entrevistada:

Então, imagina quando seca tudo. E a água da cisterna vai acabando. Como é que não dou um pote de água para meus bodes, minhas galinhas ? Aí, o vereador chega lá e diz ‘não se preocupe, eu vou te dar um pipa’. Se, nesse momento, aquele vereador manda uma água para aquela família, ela vai ficar com um sentimento de gratidão [...]. Então ainda é uma relação de poder porque mexe na vida das famílias, mas a água é um direito, e o direito não pode ser negociado. (ENTREVISTA 5)

A proliferação das cisternas e o agravamento das secas no semiárido teria feito a ASA retrabalhar a “questão do carro-pipa”, contribuindo para ampliar o controle social dessa ação:

A mudança é natural. No início, agente pregava, idealizava que você tinha um reservatório para armazenar água, principalmente água de chuva, porque antes chovia com mais regularidade. Mas se você pegasse um orçamento de uma prefeitura da secretaria de agricultura, o que mais tinha era carro-pipa. Então, você começa a quebrar essa cultura do pipa. Mas aí não vem a chuva e o pipa começa a voltar de novo. Mas aí, as pessoas começam a melhorar um pouco de vida. Aí, o poder público começa a querer levar água. Mas aí você tem onde armazenar água e isso faz toda a diferença. (ENTREVISTA 17)

Hoje, nós temos no município um carro-pipa, que foi dado pelo PAC [Programa de Aceleração do Crescimento]. Temos um convênio com a defesa civil do governo do estado que atende com mais três carros-pipas. E tem o exército. Então, isso não é mais visto como troca de favor. É uma política pública que vem dos três entes federados. Perde-se o espaço para a troca de favor e da institucionalização da indústria da seca. (ENTREVISTA 9)

Carro-pipa não é nosso inimigo. A gente precisava vencer isso dentro da gente. Porque carro-pipa está na vida da Dona Maria, mas também não era nosso aliado porque precisava sobretudo de um controle. Aí, começou a nossa caminhada para o controle da qualidade da água. A gente despertou nas famílias o controle da qualidade da água: ‘não, essa água não me serve. (ENTREVISTA 5)

Hoje, você tem municípios em que as organizações dizem não é desse jeito, vamos fazer uma rota, vamos discutir qual a necessidade. Claro, você tem uso de figuras, mas tem diminuído consideravelmente. Esse é um efeito que talvez a gente não tenha visualizado, da forma que hoje está depois de todas essas ações desenvolvidas no semiárido. Inclusive, aqui em Pernambuco, eles até informatizaram e teve uma experiência que o governo do estado teve que discutir com os próprios conselhos, que diziam as rotas etc. Tem uma referência interessante aqui no estado nesse sentido. (ENTREVISTA 19)

As cisternas e o carro-pipa, portanto, não têm a mesma função que tinham há 15 anos, explica a entrevistada (ENTREVISTA 5). As cisternas e os carros-pipas são dois

elementos, duas realidades. A cisterna é um instrumento de armazenamento de água, o carro-pipa, de distribuição de água e eles ganharam funções diferentes:

Antes, a maioria dos carros-pipas era dos vereadores. Hoje, tem carro-pipa do PAC nas prefeituras e os conselhos definem as ações da zona rural. Inclusive abastecimento por carro-pipa e eles levam água de qualidade. Então, mesmo quando acontece de o vereador mandar água, a gente vê os relatos de libertação que manda dizer só ‘muito obrigado’. (ENTREVISTA 5)

Com mais autonomia, dignidade e disposição para participar, haveria uma transformação em curso no que diz respeito à relação da sociedade civil local e o poder público municipal:

Eu acho que a participação dos conselhos municipais das organizações da sociedade civil é um diferencial. Essa relação sociedade civil-poder público, em muitos lugares, a gente conseguiu ter avanços interessantes. A sociedade civil local conseguiu perceber como se dialoga e como traz o próprio poder público local para essa construção. Nós temos vários municípios que isso é uma referência de diálogo, de parceria de construção. Nesse aspecto, nós conseguimos avançar bem. Porque antes não era comum. Chegava a obra na prefeitura e ela fazia do jeito dela, da forma dela. A partir do momento que chegam as cisternas no município, um dos critérios para chegar é a participação da sociedade civil, seja nas comissões, seja nos conselhos. E nos conselhos municipais você tem a participação dos diversos atores locais, o que possibilitou um diálogo muito interessante. (ENTREVISTA 19)

3.4.3 Acesso à água para produção e desenvolvimento da agricultura familiar no semiárido

Até agora, foi argumentado que o Programa Cisternas, na modalidade 2^a água, veio se firmando dentro da institucionalidade dos três níveis de governo, como uma ação que acaba por estruturar outras ações, em especial, no âmbito das ações voltadas à agricultura familiar. A percepção desse caráter estruturante do acesso à água tem, como não poderia deixar de ser, respaldo na realidade. E é essa realidade que será explorada agora.

A experiência de uma agricultora do município de Fátima-BA (ENTREVISTA 15), comunidade de Panelas, serve como exemplo do resultado do trabalho de uma organização da sociedade civil no semiárido, que executou o Programa Cisternas.

Aqui, a gente sempre trabalhou de roça, desde criança... Sempre fomos agricultores, sempre criamos. A questão da água é que era meio difícil, aí ele [o marido] começou primeiro, conheceu o pessoal da ARCAS nas reuniões, dias de campo, aí é que eu comecei a interagir um pouco, porque eu já gostava bastante da criação, de animais, sempre fui voltada para veterinária da comunidade, né. Aí, com a ARCAS, ganhamos a cisterna de calçadão, foi aí que começamos a plantar mais, aí comecei a participar mais das reuniões, dias de campo, intercâmbios. Experiências foram várias. Depois que a gente começou a ter conhecimento com ARCAS mudou muito. Tivemos assistência técnica por dois anos, principalmente assistência veterinária... Aí eu aproveitei bastante e, hoje, nós não temos mais dificuldade e não precisamos mais procurar outra pessoa para os cuidados. (ENTREVISTA 15)

Ela se tornou uma “agricultora experimentadora”, e já é uma referência na multiplicação de conhecimento que adquiriu, recebendo gente de fora na sua propriedade e participando, inclusive, de um intercâmbio internacional promovido pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO): “fui até para El Salvador e Guatemala”. O que chama a atenção é a diversificação, “o povo gosta de vir aqui porque tem diversidade” explica a agricultora:

A gente costuma plantar de tudo. É caju, é manga uva, banana, a gente arrisca uns pezinhos de uva, abacaxi, carambola, tangerina, laranja, mamão, coco, já tem pé de pêra. Aqui, a gente diversificou mesmo. É uma diversidade! Aí, o povo diz: ‘isso não dá’. Óxente, porque na minha terra dá? No meu quintal dá. É uma questão de você querer ou não. Quando a gente tá com hortaliça, é uma coisa que não é conhecida mesmo, é o brócolis, a couve-flor. E dá muito porque a gente já tirou muito e cada uma cabeça que o povo se admirava. O que é isso? Eu dizia é couve-flor, é couve-flor e o povo não tinha conhecimento... E era tudo, era berinjela, era pepino, era alface... O que eu pudesse plantar de diferente eu plantava, repolho verde, repolho roxo, aquele coração de boi, tomate, é assim, a gente misturava tudo, eu sempre vou arriscando para ver o tomate que dava melhor, o repolho que se dava melhor, para a gente fazer uma continuação do que a gente vê que era mais apropriado aqui. Então é assim, até agora, o que a gente plantou viu que deu resultado, aí a gente mistura tudo, vai plantando de tudo um pouquinho. (ENTREVISTA 15)

Além dos cultivos diversificados, a agricultora virou uma referência na criação animal de ovelhas, e principalmente por associar criação e cultivo, sem usar agrotóxico:

A parte de animal eu mexo em tudo, faço cirurgia e faço parto, então povo começou a chamar, o pessoal anda na ARCAS e ouve um comentário, aí pede meu telefone, aí a ARCAS passa meu número, e me ligam... ‘Posso ir na sua casa fazer uma entrevista?’ [...] Porque tem gente que começa com animal e quer mudar para hortaliça, aí já para [a criação animal]. Aqui não, a gente tenta manter os dois sempre, porque um ajuda o outro, o esterco dos animais a gente usa na fertilização, a urina no combate de praga...Aí, o que a gente planta, folha de repolho a gente não aproveita tudo, o que a gente não aproveita para consumo, a gente dá para os animais. [...] Agrotóxico, aqui, nunca entrou. Aqui, o pessoal costumava dizer que tomate não dá orgânico e, aqui, a gente tirou tanto tomate, tanto tomate, que não dava conta, e eram poucos pés, mas era tão carregado que era um cacho de tomate e não uma penca. E nunca foi colocado veneno. A gente usava caldas de nim, calda de mamona, coisas que a gente vai aprendendo no dia a dia, na troca de experiência com outros agricultores, aí a gente vai passando e vai dando continuidade... A gente recebeu também um livro que a ARCAS elaborou. Um livro ótimo, tem vermiculação, controle para carapato, cochonilha de palma, o que tivesse de praga ele já fez um livro e colocou todas as receitas, e a gente vai criando outras, é muito bom. (ENTREVISTA 15)

A tecnologia social de acesso à agua, que a agricultora recebeu, foi essencial para a evolução da sua produção, tanto pelo conhecimento adquirido, como se viu pelo relato acima, quanto pela própria possibilidade de estocar água de chuva, ampliando a quantidade de água disponível para a produção e criando a possibilidade de gerenciar estratégias de uso das diversas fontes de água:

A gente tinha dificuldade com a água, porque daqui da onde a gente mora, para as roças, para os tanques, é bastante longe, e agora não, porque a gente já ganhou a cisterna com bomba, e a extensão já vem com o próprio projeto. [...] Foi bom depois dessa água. Até

agora mesmo, os tanques de barro estão secos e os animais estão se abastecendo da cisterna. A gente até parou de plantar um pouco, porque estamos poupanco para os animais. [...] Se não fosse ela [a água estocada na cisterna] não dava. Porque a água da EMBASA [Empresa Baiana de Águas e Saneamento] não dá, porque passa da taxa. E, também, nós nem teríamos como armazenar, porque a água vem de oito em oito dias, e nós aqui em cima somos o último a receber, então quando chega nossa vez, já é hora de acabar de novo [...]. A água que tá na cisterna é da chuva e ainda tem como segurar alguns meses. (ENTREVISTA 15)

Com esse pequeno relato exemplificativo, é necessário elucidar os seguintes argumentos. Primeiro, do ponto de vista das famílias de agricultores do semiárido, a ampliação do acesso à água segue sendo o elemento central, que possibilita a família ampliar e diversificar a produção, por isso “falta investir mais na água de produção”, inclusive em um contexto de agravamento da questão climática:

Na nossa região, a maioria das pessoas ainda tem o plantio de milho e feijão como atividade principal. Mais de 80% das famílias perderam mais de 80% das suas lavouras. Então, como você pode ter uma quantidade mínima de água para irrigar uma quantidade mínima nessa região? Então, precisamos da água de produção. Mesmo as famílias que têm o barreiro e têm terra ainda é uma quantidade muito pequena. [...] Isso é bem visível. No passado, não sei se necessariamente chovia mais, mas era menos quente. A maioria das famílias do semiárido não tem um plano B, não tem um local para ir. Então cada dia mais tem aumentado visivelmente as temperaturas e, então, precisa aumentar a capacidade de armazenamento e a inteligência empregada no sistema [de uso da água]. (ENTREVISTA 13)

Não se pode usar a água de abastecimento, com investimento em tratamento, para a produção de alimentos, nenhum agricultor teria condições de arcar com o custo e seria um contrassenso. Estamos distribuindo água bruta com carro-pipa para alguns produtores... Falta investir mais na água de produção. (ENTREVISTA 9)

Segundo ponto, a tecnologia social de acesso à água, por incluir processos apropriados de mobilização e formação (com destaque para os intercâmbios de experiências), potencializa os resultados dessa ampliação de água disponível, servindo com uma espécie de etapa preparatória para a entrada de outras políticas voltadas à agricultura familiar:

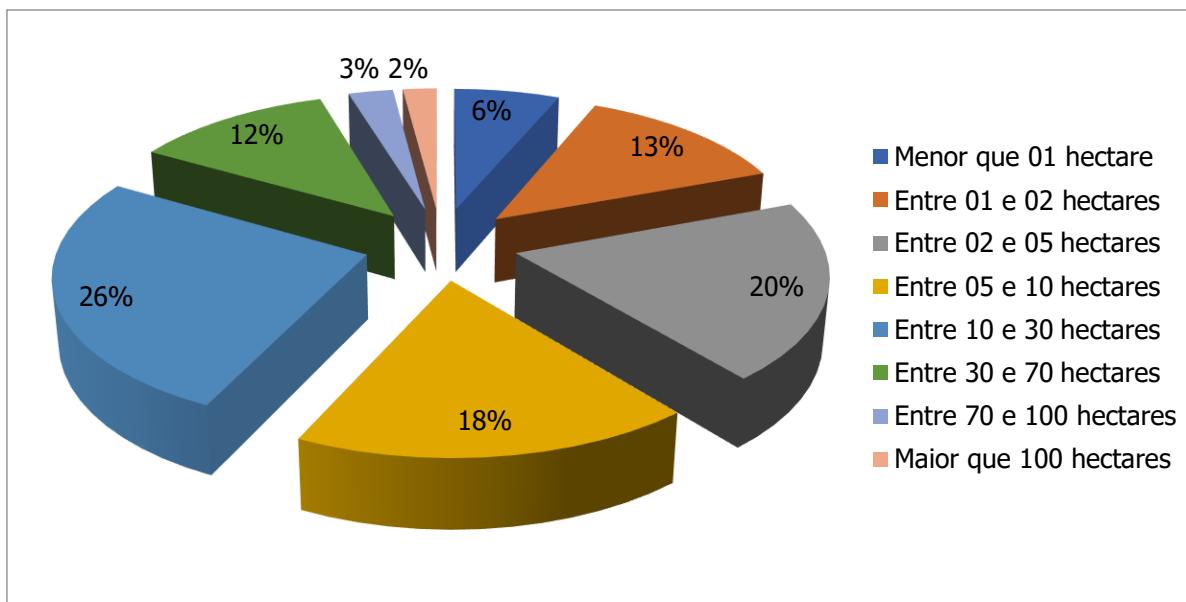
Se a família não vê a outra, ela não faz, ela não acredita, ela não tem norte, não tem horizonte... O Globo Rural não ensina, não, não é assim. Eu estou falando de você colocar o povo em um ônibus, pousar uma noite em uma pousada, passar o dia em uma propriedade aprendendo, vendendo. [...] Você via a diferença das conversas na ida e da volta, no ônibus com os agricultores. Na volta, os agricultores vêm falando de tudo. ‘Você viu seu Zé, com duas tarefinhas, com a cisterna o tanto que ele produz’, ‘ah eu vou fazer’, ‘ah, eu vou fazer também’ – é fantástico. Estamos pensando fazer intercâmbio no ATER [Assistência Técnica e Extensão Rural] também. [...] A gente sente a diferença de conversar com as famílias que têm 2ª água e as que não têm, porque elas já passaram pelas capacitações do SISMA, do GAPA... Essas estão com a mente mais aberta para receber as informações do técnico. [...] Quando você pega uma família que já tem cisterna já passou pelo GAPA, SISMA e você chega com fomento e assistência técnica é outra resposta. Você vê a família em um processo de desenvolvimento. É muito satisfatório. (ENTREVISTA 12)

O projeto de Segurança Alimentar e Nutricional de 2^a água triplicou as matrizes, aumentando a oferta de animais na região. Os agricultores agora estão buscando crédito para continuar a ampliar a produção. Além disso, foi formado banco de sementes a partir de sementes crioulas ou da resistência que o projeto entregou. Se no começo o foco da 2^a água era segurança alimentar, agora entra a questão do crédito, da cadeia produtiva e do emprego e renda. Eles não tinham dimensão disso. O acesso à água foi a porta de entrada. (ENTREVISTA 17)

Ao todo são cerca de 190 mil tecnologias sociais de acesso à água para produção, implementadas no semiárido brasileiro, abrangendo cisterna calçadão, cisterna de enxurrada, barragens subterrâneas, barraginhas, barreiros trincheiras, bomba d'água popular, tanques de pedra e cisterna com telhado multiuso.

Ao confrontar, grosso modo, os dados do censo agropecuário (2006) com o universo de atendimento da 1^a água, pode-se afirmar que a política de cisternas alcançou massivamente os minifúndios. Por outro lado, os dados administrativos do Programa revelam um atendimento mais equilibrado no caso da 2^a água, ainda que focalizado (Gráfico 6).

Gráfico 5: Atendimento Programa Cisternas – 2^a água segundo tamanho da propriedade



Fonte: CGAA/MC. Dados consultados em sistema – SIG Cisternas, em agosto de 2015.

Os registros administrativos do Programa (modalidade 2^a água) sobre o tamanho da propriedade da família beneficiada evidenciam a focalização: 39% de atendimento de minifúndios (até 05 hectares), 44% de atendimento entre 05 e 30 hectares e 12% entre 30 e 70 hectares perfazendo um total de 95% de beneficiários domiciliados em propriedade abaixo de 70 hectares.

Não há ainda avaliações quantitativas do impacto desse atendimento, mas o que se sabe é que, por razões que precisam ser melhor estudadas, algumas famílias e agricultores responderam melhor que outras, mas, parafraseando um entrevistado, o avanço ocorre a partir das experiências que dão certo, não das que dão errado, e existem milhares de experiências que deram certo. O acesso à água, que é confirmado pela fala de vários entrevistados, é elemento central de qualquer estratégia para o desenvolvimento da agricultura familiar no semiárido, tendo o potencial, inclusive, de absorver mão de obra jovem, como é o caso relatado em uma das entrevistas: “dá para tirar sossegado [renda]. Eu trabalhei como frentista quatro anos e meio aí saí, fiquei quatro, cinco meses desempregada, aí mainha me chamou para a feirinha da ARCAS e aí eu fui... A água é pouco, a nossa sorte é a cisterna” (ENTREVISTA 33).

De toda forma, o que é importante registrar aqui é que um conjunto de organizações da sociedade civil do semiárido foi capaz de formular e executar políticas de acesso descentralizado à água adequadas à grande maioria da população rural do semiárido. Políticas de acesso à água que se conectam com outras intervenções e fazem parte de uma formulação estratégica mais ampla, de convivência com o semiárido, que preconiza outras iniciativas adequadas à realidade da maior parte da agricultura familiar do semiárido. Retomando as categorias clássicas da ciência política apresentadas no início do 1º capítulo pode-se afirmar que a ASA atuou como um grupo de interesse junto ao Estado e considerando que historicamente o interesse dessa população esteve subrepresentada no plano estatal, faz-se necessário reconhecer, agora e doravante, o papel da ASA na formulação de políticas públicas para a região.

3.5 Determinantes e efeitos analisados conjuntamente

Analisamos no capítulo 2 e em parte deste capítulo os determinantes do Programa Cisternas, o primeiro e mais importante, foi a apropriação que o Estado fez do P1MC. Embora boa parte das ações do Fome Zero tivessem sido formuladas e direcionadas à população rural do Semiárido, como foi o caso do Programa Cartão Alimentação, a equipe dirigente do MESA e depois do MDS desconhecia a ASA e o P1MC, o que tornou o processo de apropriação “muito difícil”, pondo em relevância o papel de convencimento interno e negociação exercido pelo gestor da SESAN responsável por acompanhar o P1MC.

É em torno do papel exercido por essa burocracia de médio escalão que orbitará o processo de apropriação do P1MC pelo Estado. Essa apropriação, argumenta-se, acontece

por intermédio de ações de incidência e defesa intensificadas a partir de 2007. Incidência nos processos da sociedade civil na execução do Programa e defesa junto aos órgãos e unidades de controle e assessoramento do executivo federal. É em torno desse processo que se constitui propriamente dito uma Gestão Nacional do Programa Cisternas, com capacidade de controle, regulação e normatização, capaz, por exemplo, de definir tecnologias e estabelecer seus custos.

O segundo determinante do Programa Cisternas foi a apropriação do P1+2 que ocorre em um “clima” muito mais cooperativo. Nessas circunstâncias já se identifica a incorporação pelo Governo do debate realizado pela ASA, que se expressa em torno de um comportamento autônomo da SESAN e do CONSEA em torno do tema do acesso à água e de produção de alimentos. Tem-se um período de gestão mediada, negociada e compartilhada do Programa. É nesse contexto que o conceito de tecnologia social de acesso à água começa a ser utilizado permitindo abranger a variedade de dispositivos e atividades em um único conceito, abrindo a possibilidade de uma intervenção variada no que tange ao acesso à água para produção de alimentos.

O terceiro determinante identificado foi justamente a incorporação do tema do acesso à água na agenda da segurança alimentar e nutricional. O CONSEA, e, portanto, seus integrantes, que representavam diversos segmentos sociais, também desconheciam a ASA e o P1MC. A incorporação do tema da água na agenda de trabalhos dessa instituição participativa irá reforçar a importância do acesso à água, seja para o conjunto de atores imbricados na construção da Política Nacional de SAN, seja para um conjunto de órgãos federais com responsabilidade sobre o tema da água. Enquadrar o acesso à água de qualidade como um direito humano básico a ser efetivado a toda a população irá influenciar o caráter nacional que o Programa assumirá.

O quarto e último determinante analisado foi o da incorporação de estados e municípios na execução do Programa, revelando a força do vetor federativo nas políticas públicas, em especial para o semiárido. Analisou-se separadamente a incorporação de cada ente federado. Em relação aos Estados, verificou-se que a maneira com que cada um incorpora e se apropria do Programa Cisternas, bem como dos instrumentos que utilizam, se constituirá em fonte de informação e aprendizado institucional que tomará forma no Marco Legal do Programa Cisternas. Em especial sublinhou-se a experiência do uso dos instrumentos contratos e convênios, que de certa forma, contribuíram para a formatação do dispositivo híbrido de “contrato de prestação de serviços com adiantamento de recursos” previsto no Marco Legal. Em relação aos municípios analisou-se uma trajetória

de difícil apropriação pelos municípios e de difícil gestão por parte da Gestão Nacional. A forma encontrada de manter essa modalidade foi apostar na parceria com os consórcios públicos de municípios, que passou a figurar como um dos parceiros do Programa ao lado de estados e organizações da sociedade civil que possam atuar em rede.

Em relação aos efeitos, destacou-se em âmbito nacional efeitos de inércia, na qual a Gestão Nacional do Programa continua atuado como mediadora em busca de soluções para a continuidade da parceria com a ASA-AP1MC e garantidora da adequada aplicação do Marco Legal, isto é, das características essenciais do Programa. Como efeito direto da existência do Marco Legal, foi visto ainda que em um contexto de restrição orçamentária a gestão do programa foi capaz de buscar novos financiamentos e atrair interesse. Além disso deve-se sublinhar que as dinâmicas da ASA também foram influenciadas ficando a AP1MC muito voltada ao Governo Federal.

Neste capítulo os efeitos foram analisados desde quatro perspectivas: Governos Estaduais, Governos Municipais, organizações da sociedade civil e realidade local.

Da análise sob a ótica dos Governos Estaduais destacaram-se quatro efeitos. O primeiro efeito destacado foi o de criar espaços institucionais nas administrações estaduais para gerir o Programa na qual foram experimentados diversos “arranjos de execução”, variando “quem” executa e quais instrumentos são utilizados.

O segundo efeito destacado foi o papel daqueles atores posicionados nos escalões médios responsáveis por defender internamente à institucionalidade estadual, as especificidades da cisterna como tecnologia social, a pertinência das parcerias com a sociedade civil e os mecanismos de controle e operação preconizados pelo Programa, principalmente a partir de 2007, quando houve certa convergência, em decorrência principalmente pela renovação dos mandatos estaduais, de que a execução do programa deveria ocorrer pelas organizações da sociedade civil.

O terceiro efeito destacado foi o espaço de relações, ora de conflito ora de cooperação, criados entre as administrações estaduais que administravam o Programa e o conjunto de organizações da sociedade civil articuladas, em maior ou menor medida, nas ASAs estaduais.

O quarto efeito se refere à influência que esse “espaço de relações” teve no próprio movimento social, ao impor às entidades dinâmicas variadas influenciadas por aspectos relacionados tanto ao poder público estadual como do grau de articulação e coordenação da sociedade civil em cada estado.

Em síntese, seguindo o pressuposto da mútua constituição entre Estado e sociedade civil, esses quatro efeitos combinados caracterizariam os encaixes estaduais propiciados pelo Programa Cisternas. Da mesma forma como aconteceu no âmbito federal, esse encaixe, via de regra, se ampliou tanto verticalmente, como horizontalmente a medida que o Programa se desenvolve, envolvendo atores da burocracia estadual que passam a atuar autonomamente em relação à ASA, embora em constante relação com ela. Nesse contexto, o Marco legal do Programa Cisternas se constituiu como ponto de apoio dessa “luta de trincheiras” na viabilização do Programa em âmbito estadual.

No âmbito municipal destacou-se a experiência dos consórcios públicos, modalidade que acabou sendo priorizada pelo Programa. O primeiro efeito foi o aumento das capacidades dos entes municipais viabilizado tanto pelo ganho de escala e de gestão proporcionando pelo consorciamento, quanto pelo “modelo” instituído pelo Marco legal que prevê a contratação pelo Consórcio de entidades da sociedade civil.

O segundo efeito decorre do fato da família beneficiária de 2^a água ter água para produzir o que permite incluí-la em ações de apoio e assistência técnica prestada pelas secretarias de agriculturas. O Programa teria “potencializado” o papel das secretarias municipais de agricultura.

O terceiro efeito seria a experimentação dos entes municipais de uma nova lógica de política pública que se afasta da linha político-partidária. Ainda que essa influência não tenha sido completamente descartada, o arranjo de execução e as regras do Programa atuam no sentido de evitá-la.

A análise do Programa a partir da perspectiva dos consórcios públicos de municípios permite compreender que os municípios que estiveram envolvidos diretamente na execução do Programa tiveram que se relacionar com as duas dimensões inovadoras do Programa, quais sejam, o acesso descentralizado à água (a dimensão do “o que”) e sua metodologia participativa (a dimensão do “como”), ainda que se admita que um processo de “apropriação” local do Programa possa dar um sentido diverso do que é preconizado pelo Programa.

O outro ponto de contato e de relacionamento, mais abrangente que o anterior, no qual as administrações municipais podem ter sido “influenciadas”, vem da base da sociedade rural local que passou por mudanças significativas ao longo da implementação do Programa.

Desse modo, quanto à realidade local, destacou-se, primeiro, o efeito sobre a disposição das pessoas, e em especial das mulheres, em participar e se organizar.

Disposição que se expressa no envolvimento delas no próprio Programa como em outras políticas públicas e comissões e conselhos municipais e territoriais e na criação de associações comunitárias, participação em sindicatos e mobilizações diversas para canalizar demandas ao poder público.

O segundo efeito destacado foi a reconfiguração dos processos de distribuição de água por carro pipa no sentido de tratar o acesso à água como um direito. Além das possibilidades criadas pela possibilidade de armazenar água, essa reconfiguração se apoia na mudança tanto do comportamento das pessoas como na postura e estruturação da ação pública no tema.

Finalmente destacou-se que ação de segunda água age no agricultor como uma espécie de eixo estruturador e disparador de práticas agroecológicas de convivência com o semiárido, o que prepara melhor o agricultor para que outras ações de apoio à agricultura familiar tenham mais efetividade.

É preciso compreender que essa mudança da realidade local e consequentemente das demandas de suas populações, propiciada fundamentalmente pela atuação das organizações da sociedade civil, opera em sentido inverso, reconfigurando as bases em que atua essas organizações. Nesse sentido, a institucionalização e implementação do Programa Cisternas tem efeito na sociedade civil, tanto pela evolução da dinâmica da realidade local, como pelo relacionamento com o Estado.

Assim, quanto aos efeitos no âmbito da sociedade civil, destacou-se como a categoria jurídico-operacional de tecnologia social de acesso à água favorece a atuação das entidades dada a sua compatibilidade com o histórico de atuação e o “*modus operandi*” das organizações da sociedade civil no semiárido.

Além disso, por efeito próprio da normatividade do Estado em torno do conceito de tecnologias sociais, permite-se que atores da sociedade civil e do Estado se envolvam na busca de inovações, o que pode ser verificado pela instituição de novas tecnologias sociais de acesso à água.

Por fim destacou-se o aumento das capacidades das organizações da sociedade civil atuantes no semiárido. Capacidades que não se medem por estruturas físicas, mas pela experiência adquirida em dois sentidos, na atuação junto às comunidades e na relação estabelecida com o poder público nas três esferas: federal, estadual e municipal.

A análise dos determinantes ajuda a revelar os atores e as dinâmicas implicadas no encaixe institucional e os processos que deram forma final às principais características do Marco Legal do Programa.

A análise dos efeitos, por sua vez, auxilia na compreensão da dinâmica de mútua constituição de Estado e sociedade civil em que opera o encaixe, ou melhor ajuda a visualizar o processo dinâmico do “encaixar” que transforma simultaneamente Estado e sociedade civil.

CONCLUSÃO

A presente dissertação analisou os determinantes, os efeitos e a institucionalização do Programa Cisternas a partir da percepção de alguns de seus implementadores que atuaram em vários níveis seja no Estado seja na sociedade civil.

Os determinantes identificados e analisados foram a apropriação que o Estado faz do P1MC e do P1+2, a incorporação do tema do acesso à água na agenda de segurança alimentar e nutricional e a incorporação de estados e municípios na execução do Programa.

Os efeitos foram abordados e agrupados com as seguintes perspectivas: âmbito nacional, governos estaduais, governos municipais, organizações da sociedade civil e realidade local.

A institucionalização do Programa, por sua vez, foi o fio condutor da análise de forma a ressaltar a mútua influência que ocorre nesse processo entre sociedade civil e Estado, ganhando centralidade nessa análise o formato legal que o Programa adquire.

A presente dissertação buscou, assim, interpretar o Marco Legal do Programa Cisternas tanto como um instrumento de política pública quanto como um encaixe institucional.

Interpretar o Marco Legal como um encaixe institucional, permitiu analisar os determinantes e efeitos de forma a sublinhar as transformações decorrentes da mútua influência entre Estado e sociedade civil, sendo possível agrupá-las em dois níveis. Uma de “cima para baixo”, cujo vetor é Estado e o outro “de baixo para cima” ocasionado pela transformação da realidade local.

A transformação da realidade local decorre do impacto do Programa, em um contexto de adensamento sem precedentes de investimento público na região. Foi visto, por exemplo, que o Programa reconfigura os processos de distribuição de água por carro pipa que se explica pela possibilidade de armazenamento de água propiciado, mas também, em grande medida, pela mudança do comportamento das pessoas. Depois de ter “contribuído com o processo da cisterna” as famílias e comunidades participantes do Programa, passam a acreditar que podem “contribuir mais”, participar dos conselhos locais ou se engajar em outras políticas públicas, por exemplo. Mesmo aquele que não se engaja passou a ter como referência um processo de política pública radicalmente distinto, e melhor, do que já tinham experimentado antes. O acesso a água trouxe dignidade. Além de dignidade, aqueles que participaram da segunda água experimentaram possibilidades

concretas de produzir e conviver com o semiárido. Mudou, portanto, a postura que o conjunto dessa população tem em relação ao acesso à água e ao papel das políticas públicas, além da percepção sobre o papel do Estado e da sociedade civil.

Mudam as pessoas, mudam as necessidades e, por conseguinte, as demandas canalizadas nas três esferas de governo. Muda também a base em que se movimenta e se forma a sociedade civil.

Nesse sentido, o Programa Cisternas mudou o acesso à água no semiárido, mas o acesso à água continua sendo eixo central de toda e qualquer estratégia de transformação da realidade dessa população: seja a ampliação do acesso à água de uso doméstico, com a universalização das cisternas, a gestão comunitária de sistemas simplificados e a “luta pela água”, democratizando o acesso a adutoras e canais construídos nos últimos anos, seja o acesso à água para a produção de alimentos, com a necessária ampliação de atendimentos da 2^a água, associados ao aprimoramento e difusão de técnicas de manejo, uso e conservação da água para finalidades produtivas, e assessoramento técnico para a produção alimentar agroecológica.

O outro vetor de transformação decorre da regulação emanada do governo federal, enquadrando o comportamento das gestões estaduais e municipais do Programa. O Programa Cisternas, dessa forma, propiciou encaixes estaduais e viabilizou o contato direto de algumas administrações municipais com uma nova lógica de política pública. Além disso, as organizações da ASA, ao cederem espaço à regulação estatal do Programa se envolveram em um maior espectro de relações com o poder público nas três esferas de governo, contribuindo para o incremento de suas capacidades.

Interpretar o Marco Legal como um encaixe institucional permitiu um olhar “por dentro”, privilegiando a perspectiva dos atores diretamente envolvidos no processo. Se a mudança do quadro político a partir de 2003 explica o encaixe inicial, sua evolução não pode ser deduzida dessa convergência, desse ajuste. Como foi evidenciado, a evolução desse encaixe é permeada de conflitividade, tanto entre Governo e ASA, como na disputa burocrática de enquadramento da ação na normatividade do Estado. Conflitividade que não impediu que uma nova relação de política pública fosse estabelecida, tanto na ponta, no contato direto com o beneficiário, como na relação dos operadores da política com o nível central do Estado.

Interpretar o Marco Legal como um instrumento de política pública levou à formulação de questões iniciais apresentadas no início do capítulo 2 que orientaram a pesquisa e cujas respostas estão distribuídas ao longo da dissertação. É chegada a hora de

analisa-las em seu conjunto. A resposta à primeira pergunta sobre por que o Programa assume um caráter nacional se a demanda do movimento social se restringia ao semiárido, é reveladora de um sentido de Estado (presente em parte dele) que se apoia na noção de direito humano. Nesse sentido, tanto o setor do governo federal quanto os atores da sociedade civil que se dirigem ao Estado compartilham da mesma visão. É por isso que o Sistema Nacional e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foram constituídos tendo como referência a noção do direito humano à alimentação adequada e saudável. Uma vez “encaixado” nesse subsistema de política públicas, natural foi que se enquadrasse o Programa Cisternas sob a noção do direito humano, neste caso ao acesso à água. Como o direito se estende a todos o Programa assume um caráter nacional. O apoio na noção do direito humano tem pelo menos dois efeitos: primeiro, reforça a retórica (metodológica) das organizações da sociedade civil que atuam junto às famílias de que as cisternas não são um favor, mas sim um direito, segundo, busca constranger o governo no sentido de buscar a universalização desse direito.

Uma outra questão, de por que o MDS estabelece que a seleção das entidades será realizada por chamada pública, ajuda a revelar outra característica de que se espera do Estado contemporâneo: a transparência. Selecionar as entidades por meio de chamada pública é um imperativo que se impôs, é preciso que se diga, pela atuação dos órgãos de controle interno e externo, o que deu a SESAN um certo pioneirismo nessa prática, revelando “uma parte do Estado” comprometida com princípio da transparência e impessoalidade. Seleção pública a partir de critérios técnicos se opõe à “política de balcão” no qual executores e projetos são apoiados mediante relações de políticos com áreas do governo em dinâmicas nem sempre transparentes.

O segundo conjunto de perguntas orbitam em torno do conceito de tecnologia social de acesso à água. De onde surge esse conceito? Quando esse conceito passa a se tornar central? Como se alcança essa variedade de tecnologias? O que se pretende e quais são os efeitos dessa definição?

Foi visto que o conceito de tecnologia social de acesso à água se coloca como uma importante ferramenta de legitimação da ação que passa a ser utilizado como categoria jurídico-operacional na defesa que a Gestão Nacional do Programa fazia internamente ao Estado. Vimos que não havia no arcabouço jurídico do Estado formas adequadas de enquadrar a ação, o que tendia a enquadrá-la como obra de engenharia. A apropriação do conceito de tecnologia social, tanto pelo Estado como pela ASA, se deu para que fosse possível ampliar o Programa para além das cisternas de placas de consumo humano em

direção a uma diversidade de tecnologias, a serem testadas, incentivadas, descobertas, enfim, incluídas no Programa preservando-se os aspectos metodológicos participativos. Sua definição em um texto legal tem o efeito de reforçar o protagonismo do MDS (atual Ministério da Cidadania) e das respectivas gestões estaduais, que tem mais meios para atuar na sua defesa (e de suas características), mas não impede que o Programa seja “corrompido” por dentro, pela ação ou omissão de dirigentes e técnicos responsáveis por sua condução nos três níveis de governo.

Em outras palavras, Marco Legal por si só é letra morta, pois a regra pode ser reinterpretada. Assim, futura análise da institucionalidade do Programa precisa ser feita em função das relações de poder no qual o Programa está inserido. Isso nos leva a um outro conjunto de questões: por que o MDS adota esses parceiros, de como a exclusividade de execução do Programa pelas entidades da sociedade civil foi alcançada; e por que adotar o dispositivo de contrato de prestação de serviços com adiantamento junto a essas entidades?

Começando pela primeira questão, os parceiros preferenciais do Programa são as entidades da sociedade civil como capacidade de atuação em rede (que fundamentalmente se deu por intermédio da ASA-AP1MC), estados e municípios (que evoluiu para a parceria com os consórcios públicos de municípios). Como foi visto, a entrada dos entes federados se impôs pelo peso da “dinâmica federativa” nas políticas públicas.

Os entes federados (estados e municípios) que participaram do Programa buscaram outros arranjos de execução e outros executores (empresas, execução direta, órgãos estaduais, etc.), que de maneira geral, fracassaram. A execução do Programa pelas organizações da sociedade civil se impôs, assim, pelos seus inequívocos resultados. Resultados que só se apresentaram como fato consumado após a ASA-AP1MC ser submetida a inúmeras auditorias e fiscalizações e ser aprovada em todas elas. Depois que a Gestão Nacional-SESAN-MDS “permitisse” por muitos anos que diversos convênios estaduais “experimentassem” arranjos diversos de execução sem resultados satisfatórios. Finalmente, após o Programa insistir e, finalmente, perceber que os pequenos municípios do semiárido carecem, de maneira geral, e por razões estruturais, de capacidades mínimas para operar certas políticas públicas (superada em parte pela opção dos consórcios públicos).

Dessa forma, viabilizar a execução do Programa pelas organizações da sociedade civil do semiárido a partir de seus parceiros foi o que motivou a inovação institucional do Marco legal ao prever o dispositivo de contratos de prestação de serviços com

possibilidade de adiantamento de recursos, associando elementos de contrato e de convênio. Sem incorrer no erro de apontar o dispositivo como uma panaceia, pois ele coloca novas questões e riscos a serem enfrentados, ou de apresentá-lo como uma solução mágica, a institucionalização do dispositivo revela em verdade um processo de aprendizado institucional em que estiveram implicados um emaranhado de órgãos e agentes do Estado e da ASA em nível federal e estadual, principalmente, em processos de sustentação e execução do Programa. O que leva à última questão: Por que e como o MDS passa a ser responsável por determinar o valor das tecnologias e o que isso revela?

Como foi visto essa é outra inovação institucional que retira das chamadas públicas a concorrência por preço, permitindo que a concorrência na seleção das entidades se dê sob aspectos de qualidade e capacidade. Para além da motivação, o que é importante salientar

aqui é a capacidade estatal adquirida pela Gestão Nacional do Programa. Ter a capacidade de definir os custos das tecnologias é um dos resultados de um progressivo processo de aprendizado e fortalecimento da Gestão Nacional do Programa que se estabeleceu fundamentalmente pelo processo de apropriação na relação com a ASA. Estamos diante de um dos efeitos da institucionalização na qual a regulação estatal revela o *status* político e a importância adquirida pelos atores sociais e sua agenda, ao mesmo tempo que evidencia o controle “cedido” ao Estado. Regulação e controle que não seria possível se o Estado não tivesse adquirido capacidades estatais.

Assim, chega-se ao ponto de retomar a questão apresentada na introdução desse trabalho, qual seja, se é possível afirmar que o Marco Legal do Programa Cisternas, como instrumento de política pública, é portador de uma nova concepção da relação política/sociedade ou Estado/sociedade no Semiárido brasileiro.

Nesse sentido, a resposta ao conjunto de questões abordadas anteriormente além de determinar as especificidades do formato legal do Programa, revela as características da “parte do Estado” onde se operou o encaixe: um estado que opera na lógica do direito, onde o sistema de controle do gasto público funcionou, no qual a lógica da dinâmica federativa esteve presente, mas não subsumiu a parceria preferencial com a sociedade civil e que abrigou uma importante experiência democrática de gestão mediada, negociada e compartilhada de política pública, mesmo em contextos de conflitividade.

O Estado ou esteve ausente ou se apresentou em feições autoritárias, paternalistas e assistencialistas nas políticas públicas para as populações rurais do Semiárido, chegando na população como um favor. O Estado, que se apresenta por intermédio das OSCs, por sua vez, é democrático (participativo), busca a emancipação do indivíduo e chega como

conquista e como direito. O Estado, que se apresenta às populações rurais do semiárido por meio do Programa Cisternas, carrega consigo uma noção de desenvolvimento endógeno que aposta na ampliação da capacidade dos indivíduos e nas potencialidades e possibilidades locais, em contraposição às intervenções que sob a aura do progresso e da modernização não alcançou de fato essa população.

O Marco Legal do Programa Cisternas, revela, por fim, uma história de conquista institucional na qual estiveram implicados organizações e atores que orbitam, principalmente, em torno das redes sociais da convivência com o semiárido e da segurança alimentar e nutricional posicionados, seja no Estado ou na sociedade civil, em uma coalizão que sustentou o Programa dentro da institucionalidade criada a partir do MDS e da prioridade política conferida às políticas sociais entre 2003 e 2013.

Dessa forma, buscou-se, no capítulo 1, evidenciar a gênese relacional do movimento social pela convivência com o semiárido. Colaborando com o pressuposto da mútua constituição de Estado e sociedade civil, foi visto que a Articulação Semiárido Brasileiro foi formada em contraposição ao histórico de políticas públicas direcionadas à população rural da região em especial aquelas denominadas de combate à seca, que mobilizava, a cada grande seca, governos e políticos em intervenções assistencialistas e clientelistas. Defendiam dessa forma investimentos nos anos ‘normais’, de maneira constante e planejada, em educação, água, terra, produção e informação de forma a preparar a população para conviver com a semiaridez. A ASA se contrapõe também às políticas da modernização conservadora, que ao não desconcentrar terra, água e investimento público, se revelaram agravadoras da situação histórica que mantém a dependência política e econômica dessa população.

Para além da crítica contundente à intervenção pública, a ASA se constitui também a partir de um legado de práticas e intervenções conduzidas por organizações que historicamente atuam na região. Nesta dissertação destacou-se ações de organizações e redes ligadas à Igreja, aos movimentos sindicais e a projetos de tecnologias alternativas como ações precursoras da lógica da convivência com o semiárido, que, dentre outros resultados, pressionou e obteve mudanças das ações governamentais, apoiou pequenos projetos coletivos e construídos pelas próprias comunidades e projetos de tecnologias alternativas na agricultura e sobretudo, começou a formar redes, fóruns, articulações, mobilizações, enfim conexões entre as organizações, que dão substrato à formação da ASA e à formulação do P1MC.

Como visto, o Programa Cisternas é resultado da apropriação que o Estado fez da proposta formulada pela sociedade civil organizada. O acesso descentralizado à água e a metodologia participativa dessa proposta não faziam parte do histórico de intervenção do Estado, isso quer dizer que seus órgãos, instituições e regramentos não estavam adaptados. Os governos não estavam orientados a esse tipo de política e seus funcionários ainda não haviam experimentado essa forma de fazer política pública. É no enfrentamento desse desafio que, gradativamente, o executivo federal vai se apropriando da proposta de política pública formulada pela sociedade civil e o Estado, incorporando categorias jurídico-operacionais adequadas à essa política pública. Nesse processo, foi dado destaque à burocracia de médio escalão (BME), responsável pela Gestão Nacional do Programa, o que permitiu perceber processos de incidência e defesa que contribuíram com essa apropriação.

O processo de implementação do Programa Cisternas abriu a possibilidade de os entes federados (governos estaduais e municipais) executarem o Programa e testarem lógicas e arranjos de execução que, num primeiro momento, rivalizaram com o que preconizava o P1MC. A confluência de vários fatores – ineficiência desses novos arranjos, atuação da Gestão Nacional do Programa, mudanças no quadro político dos governos estaduais, pressão da sociedade civil e resultados comprovados do P1MC – fizeram com que o Marco Legal do Programa Cisternas priorizasse a execução por organizações da sociedade civil, mesmo quando por intermédio dos entes federados, no caso, governos estaduais e consórcios públicos municipais.

A entrada dos governos estaduais na execução do Programa alargou os encaixes institucionais do movimento pela convivência com o semiárido. Contribuiu, para isso, o ativismo institucional de alguns integrantes da ASA, que assumiram posições gerenciais ou dirigentes nas estruturas burocráticas estaduais, enfrentando os mesmos desafios da Gestão Nacional do Programa Cisternas.

As entidades dessa forma, que antes estavam submetidas apenas a uma lógica, decorrente da parceria entre MDS e AP1MC, também se viram imersas nas lógicas dos governos estaduais, que por sua vez incidem na própria organização e ação da ASA no âmbito estadual, representada nas dinâmicas das ASAs estaduais.

Existiram, também, mais pontos de contato (cooperação e conflito) com as prefeituras municipais, seja pela própria execução do Programa na modalidade do Consórcio e Cisternas nas Escolas, seja por intermédio das comissões mistas municipais ou conselhos de políticas públicas adotadas na execução estadual.

Percebe-se, com isso, que o Estado, em sentido amplo (burocracias, regras, leis, procedimentos), e suas instituições, que se revelam nos três níveis da federação (incluindo seus respectivos órgãos e sistemas de controle, práticas administrativas e perfil das burocracias), não estavam formatados para abrigar esse formato de política pública, implementada em parceria e com o protagonismo da sociedade civil. A institucionalização do Programa Cisternas foi, nesse sentido, um movimento de conquista, convencimento e abertura de espaços institucionais, no qual a lógica da política pública participativa pudesse operar.

Observando a partir da premissa apresentada no início da dissertação, de mútua constituição de Estado e sociedade civil, pode-se perceber um processo de transformação do Estado, em seus instrumentos, burocracias, práticas e representações nos três entes federados. Um processo iniciado na sociedade, que se converte em movimento social e, por força da atuação da sociedade civil organizada, logra um encaixe institucional no Estado, que é alargado e ampliado por força das dinâmicas próprias que se desenrolam a partir desse encaixe inicial e culminam com o emprego do conceito de Tecnologia Social de Acesso à Água, a partir da instituição do Programa Cisternas em lei, como categoria jurídico-operacional de atuação do Estado.

A utilização do conceito de domínio de agência ajudou a revelar como o incremento das capacidades estatais favoreceu a ampliação do encaixe. Ajudou também a revelar o caráter fragmentado do Estado e compreender que o obtido, no máximo, representou um acesso privilegiado a uma parte do Estado na qual a convivência com o semiárido tem lugar. Um acesso, aliás, que atinge uma institucionalização de alcance médio, isto é, com alguma capacidade de resistir no tempo. O Marco Legal, além de criar eficiências na dinâmica do Programa, cria uma inércia, que permite que o Programa, com variado grau de protagonismo da sociedade civil, pudesse resistir.

A institucionalização do Programa Cisternas, neste caso interpretado como a instituição do Programa em lei, o tornou mais resiliente, preservado em parte, no contexto do governo de transição. A institucionalização do Programa Cisternas, representou, nesta dissertação, o ponto de chegada, apesar de não ser do ponto de vista da relação Estado-sociedade. Da mesma forma como ele foi institucionalizado, ele pode vir a ser desinstitucionalizado ou reinterpretado.

A guisa de conclusão, destaca-se que a presente dissertação buscou se apoiar no debate teórico acerca do fenômeno recente sobre a participação de amplos segmentos da sociedade em torno de políticas públicas. Em especial, a dissertação lançou luz sobre o

processo de apropriação do Estado, de propostas e demandas oriundas da sociedade civil, dando destaque para as categorias de incidência e defesa, formuladas na presente pesquisa, bem como dos determinantes e efeitos gerados a partir desse processo, que responde às dinâmicas próprias de interação entre Estado e sociedade civil.

Desse modo, foi possível registrar aqui que um conjunto de organizações da sociedade civil do semiárido foi capaz de formular e executar políticas de acesso descentralizado à água adequadas à grande maioria da população rural do semiárido, em uma performance inédita de intermediação de interesses dessa parcela da população, mas se a abordagem de domínio de agência se refere à cristalização institucional de alcance médio de interesses, valores e demandas de movimentos sociais e OSC no Estado, cabe perguntar que outros interesses, valores e demandas estão jogo, em disputa, no mesmo espaço institucional de produção de políticas públicas? Assim, se o encaixe abre um espaço institucional aos interesses do movimento social, que outros interesses concorrentes já se encontram cristalizados no Estado?

Nesse sentido, a dissertação registrou em que “parte” do Estado operou o encaixe institucional e a análise da implementação do Programa pela perspectiva dos entes federados buscou revelar questões relacionadas às dinâmicas federativas nas políticas públicas. Em todo caso, embora a dissertação forneça diversas pistas, faz-se necessário avançar na caracterização do que seria o campo de políticas públicas para o semiárido, de forma a mapear os demais interesses institucionalizados e seus pontos de voto à mudança institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: IUEPERJ, Vol.1, 1988
- ABRUCIO, F. L; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. Lua Nova, São Paulo, n. 40-41, p. 137-166, 1997.
- ABRUCIO. F. A Cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, Curitiba: n. 4, pp. 41-67, 2005.
- ALBUQUERQUE JR, D. M. de. A invenção do Nordeste e outras artes. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- ANDRADE, M. C. O Planejamento Regional e o Problema Agrário no Brasil. São Paulo: Editora Hucitec, 1976.
- _____. Nordeste: Alternativas da Agricultura. Campinas: Papirus, 1988.
- _____. A questão do território no Brasil. 2. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.
- _____. A Terra e o Homem no Nordeste. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- ARANHA, A. V. (Org.). Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social Zero, v. 1, 2010.
- ARAÚJO, T. B. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In TAVARES, M. C. (Org.). Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- ARAÚJO T. B; SANTOS, V. M. Desigualdades regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil. In: 50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- ARRUDA-D'ALVA, O.; FARIAS, L. O. P. Programa cisternas: um estudo sobre a demanda, cobertura e focalização. Cadernos de Estudos. Desenvolvimento social em debate. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão. Brasília, 2008, n. 7.
- ARSKY, I. C; ASSIS. G. C. Parâmetros de disponibilidade hídrica no Semiárido. In: CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Org.). Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social. Brasília: AECID/MDS/Editora IABS/ FAURGS/ REDEgenteSAN/, 2013c.
- ARSKY, I. C; SANTANA, V. L. Parâmetros de Demanda Hídrica no Semiárido. In: CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Org.). Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social. Brasília: AECID/MDS/Editora IABS/ FAURGS/ REDEgenteSAN, 2013b.
- ARSKY, I. C; SANTANA, V. L; PEREIRA, C. M. Acesso à água no Semiárido: a água para o consumo humano. In: CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Org.). Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social. Brasília: AECID/MDS/Editora IABS/ FAURGS/ REDEgenteSAN, 2013a.
- ARSKY, I. C; SOARES, C. C; SANTANA, V. L. Políticas de Acesso à Água no Semiárido: um olhar sobre o Programa Cisternas. In: Experiências Internacionais e Nacionais de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, Cadernos Inesp 2011 –

Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará. Fortaleza, n. 4, jun. 2011.

ASA – ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. Declaração do Semi-árido: Propostas da articulação no semi-árido brasileiro para a convivência com o semi-árido e combate à desertificação. Recife: ASA, 1999.

_____. Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-árido: Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC. Recife: ASA, 2002a.

_____. III Encontro da Articulação no Semi-Árido: Carta Política. Recife: ASA, 2002b.

_____. Programa de Formação Social e Mobilização para a Convivência com o Semi-Árido: Uma Terra e Duas Águas – P1+2. Recife: ASA, 2007.

_____. Governo federal rompe com a ASA, com o P1MC e com o P1+2. ASA Brasil, 2011. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/26-noticias/ultimas-noticias/859-governo-federal-rompe-com-a-asa-brasil,-com-o-p1mc-e-com-o-p1+2>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

ASSIS, T. R. P. Sociedade Civil, Estado e Políticas Públicas: reflexões a partir do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) no Estado de Minas Gerais. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, 2012, v. 18, n. 2.

BATISTA, N. de Q.; CAMPOS, C. H. A convivência com o Semiárido e suas potencialidades. In: CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Org.). Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social. Brasília: AECID/MDS/Editora IABS/ FAURGS/REDEgenteSAN, 2013a.

_____. Possibilidades de Construção de um modelo sustentável de desenvolvimento no semiárido. In: CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Org.). Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social. Brasília: AECID/MDS/Editora IABS/ FAURGS/REDEgenteSAN, 2013b.

_____. Formação, organização e mobilização social no semiárido. In: CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Org.). Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social. Brasília: AECID/MDS/Editora IABS/ FAURGS/REDEgenteSAN, 2013c.

_____. Processo de construção de políticas de acesso à água. In: CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Org.). Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social. Brasília: AECID/MDS/Editora IABS/ FAURGS/REDEgenteSAN, 2013d.

BERNARDES, D. M. Notas sobre a formação social do Nordeste. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo, 2007, n. 71. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452007000200003>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

BRASIL. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o nordeste. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.

_____. Casa Civil. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Relatório de Gestão 2003. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2004.

_____. Ministério da Integração Nacional. Nova delimitação do semiárido brasileiro. Brasília, 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Relatório de Gestão 2004. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2005b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Relatório de Gestão 2005. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2006a.

_____. Casa Civil. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Relatório de Gestão 2006. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Relatório de Gestão 2007. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Relatório de Gestão 2008. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Relatório de Gestão 2009. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2010a.

_____. Casa Civil. Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Casa Civil. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Brasília, 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/decreto/d7272.htm>. Acesso em: 12 jul. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Relatório de Gestão 2010. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2011a.

_____. Casa Civil. Decreto n. 7.535, de 26 de julho de 2011. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7535.htm>. Acesso em 16 jul. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Relatório de Gestão 2011. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Relatório de Gestão 2012. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2013a.

_____. Casa Civil. Decreto n. 8.038, de 4 de julho de 2013. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8038.htm>. Acesso em 16 jul. 2019.

BRASIL. Casa Civil. Lei n. 12.873, de 24 de outubro de 2013. Brasília, 2013c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome. Relatório de Gestão 2013. Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2014.

_____. Ministério da Integração Nacional. Nova Delimitação Semiárido, 2017a. disponível em http://www.sudene.gov.br/images/arquivos/semiarido/arquivos/Relação_de_Municípios_Semiárido.pdf. Acesso em: 11 jul. 2019.

_____. Ministério da Integração Nacional/Conselho Deliberativo da SUDENE. Resolução nº 115, de 23 de novembro de 2017. Brasília, 2017b. Disponível em <http://www.in.gov.br/materia/asset_publisher/Kujrw0TzC2Mb/content/id/739568/do1-2017-12-05-resolucao-n-115-de-23-de-novembro-de-2017-739564>. Acesso em: 11 jul. 2019.

_____. Ministério da Cidadania/Coordenação Geral de Acesso à Água. Tabela de controle credenciamento de entidades executoras no Programa Cisternas. Brasília, 2019a.

_____. Ministério da Cidadania/Coordenação Geral de Acesso à Água. Boletim Informativo n. 24, julho de 2019. Brasília, 2019b.

_____. Ministério da Cidadania/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Relatório de Informações Sociais – RI de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2019c. Data de referência: junho de 2009. Disponível em <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em julho de 2009.

BUAINAIN A. M.; GARCIA J. R. Capítulo V: Pobreza Rural e Desenvolvimento do Semiárido Nordestino: Resistência, Reprodução e Transformação, In: BUAINAIN A. M.; DEDECCA C. (Org.). A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: IICA, 2013, v. 17.

BURSZTYN, M. O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste. Fortaleza: BNB, 2008.

CAMPOS, A. et al. Programa Água para Todos: Uma Ferramenta Poderosa Contra a Pobreza. In: CAMPELLO, T. et al (Org.). O Brasil sem Miséria. Ministério do Desenvolvimento Social, Brasília, 2014.

_____. Programa Cisternas: Uma Ferramenta Poderosa Contra a Pobreza. In: MELLO, J. (Org.). A Inclusão Produtiva rural no Brasil sem Miséria: O desafio da Superação da

Pobreza no Campo. Caderno de Estudos – Ministério do Desenvolvimento Social, Brasília, 2015.

CAMPOS, J. N. B. A evolução das políticas públicas no Nordeste. In: A Questão da Água no Nordeste. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Agência Nacional de Águas. Brasília: CGEE, 2012.

CARLOS, E. Contribuições da análise de redes sociais às teorias de movimentos sociais. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, jun. 2011, v. 19, n. 39.

_____. Movimentos Sociais e Instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2015, v. 30, n. 88. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.17666/308883-98/2015>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. Movimentos sociais e permeabilidade estatal na construção de encaixes institucionais. ANPOCS, Caxambu, 2017.

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. C. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: Balanço do debate e proposições analíticas. Civitas, Porto Alegre, 2017, v. 17, n. 2. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/25925>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

CARLOS, E.; OLIVEIRA, P.; ROMÃO, W. M. (Org.). Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos, 2014.

CARVALHO, O. O Nordeste semi-arido: questões de economia política e de política econômica. 2v. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 1985. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285686>.

_____. A economia política do Nordeste. Brasília: Campus, 1988.

_____. As secas e seus impactos. In: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. A Questão da Água no Nordeste. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Agência Nacional de Águas. Brasília: CGEE, 2012.

_____. Desenvolvimento regional: um problema político [online]. 2nd ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014, 333p. Diversidades Regionais collection. ISBN 9788578792770. Disponível em SciELO Books <<http://books.scielo.org>>

CARVALHO, J. O.; EGLER, C. A. G. Alternativas de desenvolvimento para o Nordeste semi-árido. Fortaleza: BNB, 2003.

CASTRO, J. A Geografia da Fome: o dilema brasileiro: pão ou aço. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Antares, 1984.

CAPELLA, A. C. N; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 101, p. 57-76, Mar. 2015

CNM – Confederação Nacional de Municípios. O Nordeste brasileiro e mais uma calamidade por falta de água. Brasília: CNM, 2013.

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: relatório final. Brasília, 2004.

- _____. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: documento base. Brasília, 2007a.
- _____. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: relatório final. Brasília, 2007b.
- _____. O acesso e os usos da água no contexto da soberania e da segurança alimentar e nutricional. Plenária do CONSEA, Brasília, 5 set. 2008a.
- _____. Ata da IV Reunião Ordinária do CONSEA Gestão 2007-2009. Brasília, 30 abr. 2008b.
- DA SILVA, J. G; DEL GROSSI, M. E; FRANÇA, C, G (Org.). Fome Zero: A experiência brasileira. Brasília: MDA, NEAD, Série Especial 12, 2010.
- DELGADO, G. O Setor de Subsistência na Economia Brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. In: JACCOUD, L. (Org.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.
- DINIZ, P. C. O. Da experimentação social ao “experimentalismo institucional”: trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil experiências no Semi-Árido. Tese (doutorado em Sociologia). Universidade Federal de Campina Grande, 2007.
- DINIZ P.C.O.; PIRAUTX, M. Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semi-árido: trajetória de 'experimentalismo institucional' no semi-árido brasileiro. Cadernos de Estudos Sociais. Recife, 2011, v.26, n. 2.
- DUQUE, G. “Conviver com a seca”: contribuição da articulação do semiárido/ASA para o desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento e Meio Ambiente, jan./jun., 2008, n. 17.
- ESTADÃO. Leia íntegra do discurso de Lula em 2003. Estadão, 2003. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,leia-integra-do-discurso-de-lula-em-2003,20070101p26584>>. Acesso em: 18 Jul. 2019.
- EVANS, M. El elitismo. In: Marsh D. y Gerry Stoker (Eds). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp 235-254.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. São Paulo: Lua Nova no.28-29 Apr, 1993.
- _____. Embedded Autonomy: States and industrial Transformation. Princeton: Princeton Paperbacks, 1995.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FÓRUM NORDESTE. Ações permanentes para o desenvolvimento do nordeste semiárido brasileiro: propostas da sociedade civil. Recife, 1993.
- FURTADO, C. A fantasia desfeita. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- _____. Formação Econômica do Brasil. 27. ed. São Paulo: Publifolha, 2000.
- _____. Operação Nordeste. In: D’AGUIAR, R. F (Org.). Celso Furtado Essencial. São Paulo: Companhia das letras, 2013.

GURZA LAVALLE, A. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo, 1999, v.47.

_____. Após a Participação: Nota Introdutória. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo, 2011, n. 84.

_____. Inovações analíticas para entender atores e instituições no Brasil contemporâneo. In: CARLOS, E.; Oliveira, P.; ROMÃO, W. M. (Org.). *Sociedade Civil e Políticas Públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos, 2014.

GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. Centro de Estudos da Metrópole (CEM), Série Textos para Discussão. São Paulo, 2017.

GURZA LAVALLE, A; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. A construção política das sociedades civis. In: GURZA LAVALLE, A. (Org.). *O Horizonte da política – Questões emergentes e agendas de pesquisa*. São Paulo: UNESP, 2012.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo, 2011, v. 84.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*. Campinas, abr.2015, v.21, n1.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HIRSCHMAM, A. De consumidor a cidadão – atividade privada e participação na vida pública. São Paulo: Brasiliense, 1983

_____. El avance en la colectividad: Experimentos populares em la América Latina. México:Fondo de Cultura Económica, 1986.

INSA – Instituto Nacional do Semiárido. Sinopse do censo demográfico para o semiárido brasileiro. Campina Grande: INSA, 2012.

_____. Estabelecimento Agropecuários do Semiárido brasileiro. Campina Grande: INSA, 2017.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero – Documento Síntese: Uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

IMMERGUT, E. *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

LASCOUMES, P.; LE GALES, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 2007, v. 20, n. 1.

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Pós Ci. Soc.*, jul./dez. 2012a, v. 9, n. 18.

_____. *Sociologia da ação pública*. Maceió: Edufal, 2012b.

LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

LOSADA, P. R. Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008. Dissertação (mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MALUF, R. S. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. Estudos Sociedade e Agricultura, 2000.

_____. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: Vozes, 2007.

MALVEZZI, R. Semi-árido: uma visão holística. Brasília: Confea, 2007.

MARQUES, E.C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n.43, 1997.

MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. Rev. bras. Ci.Soc São Paulo, v. 14, n. 41, p. 45-67, Oct. 1999 .

MEMORIAL CHICO MENDES. Quem somos. Memorial Chico Mendes. Manaus, 2019. Disponível em: <<http://www.memorialchicomendes.org/quem-somos>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

MENEZES, F. Participação Social no Fome Zero: A experiência do CONSEA. In: ARANHA, A, V. (ORG). Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social Zero, 2010, v. 1.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. Programa de ação nacional de combate à desertificação (PAN-Brasil). Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2004.

MORTARA, A. F. Construção de capacidades estatais: um estudo do Programa Cisternas. Dissertação (mestrado). CMAPG, Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2017.

MOTTA, M. M. M. Direito à Terra no Brasil: a gestação do conflito, 1795-1824. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2009.

MUELLER, C. Formulação de políticas agrícolas. Revista de Economia Política, vol 2/1, n. 5, jan-mar 1982, p 87-122.

NE 10. ONGs defendem reservatórios de alvenaria. NE 10, 2013. Disponível em: <<http://especiais.ne10.uol.com.br/cisternas-da-discordia/poder-gov-vs-ongs.html>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

NOBRE, P. A origem das águas no Nordeste. In: A questão da água no Nordeste. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Agência Nacional de Águas. Brasília: CGEE, 2012.

OLIVEIRA, V, E; ABRUCIO, L, F. Burocracia de médio escalão e diretores de escolas: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). Burocracia e Políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas. Brasília: IPEA, 2018.

PEREIRA, M. C. G. Água e convivência com o semiárido: múltiplas águas, distribuições e realidades. Tese (doutorado). CDAPG, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2016.

PIRES, R. O trabalho na Burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). Burocracia e Políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas. Brasília: IPEA, 2018.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rev. Sociol. Polít.*, jun. 2016, v. 24, n. 58.

RODRIGUES, R. S. O caminho das águas: tecnologias de convivência com o semiárido e transições sociotécnicas no sertão brasileiro. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

ROMANO, J. O. Empoderamento: recuperando a questão do poder no combate à pobreza. In: ROMANO, J. O.; ANTUNES, M. (Org.). *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid, 2002.

_____. As abordagens pluralistas e elitistas e o estudo das políticas públicas. In: Romano Jorge, Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: EDUR, 2009. pp. 29-78.

_____. Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica: EDUR, 2009.

SANTANA, V. L.; ARSKY, I. C.; SOARES, C. C. S. Democratização do acesso à água e desenvolvimento local: a experiência do Programa Cisternas no semiárido brasileiro. In: I Circuito de Debates Acadêmicos, CODE 2011. Anais... Brasília: IPEA, 2011.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. *Soc. estado*. 2006, v.21, n.1. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922006000100007>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

SCHISTEK, H. O Semiárido Brasileiro: Uma Região Mal Compreendida. In: CONTI, I. L.; SCHROEDER, E. O. (Org.). Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social. Brasília: AECID/MDS/Editora IABS/ FAURGS/ REDEgenteSAN/IABS, 2013.

SCHMITTER, P. C. Still the century of corporatism? In: PIKE, F.; STRITCH, T. (eds.). *The new corporatism*. London: University of Notre Dame Press, 1974.

SCHMITTER, P. C. Some propositions about civil society and the consolidation of democracy. *Political Science Series* n. 10 / Institute for Advanced Studies, 1993. Disponível em <<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-267634>>.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning, São Paulo, 2010.

SERVA, M. O Estado e as ONGs: uma parceria complexa. *Revista de Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, nov./dez., 1997, v. 31, n.6.

SILVA, R. M. A. Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semiárido – Transições Paradigmáticas e Sustentabilidade do Desenvolvimento. Tese (doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D; SKOCPOL T. (Eds.).*Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____. Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

SOUZA, H. R. Agricultura e política agrícola no Nordeste: do GTDN à liberalização comercial. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, out./dez., 1997, v. 28, n. 4.

SUASSUNA, J. Potencialidades hídricas do nordeste brasileiro. *Parcerias Estratégicas*, 2005, v. 20. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/p_20_1.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2010.

TAKAGI, M. A implementação da Política de Segurança Alimentar no Brasil: seus limites e desafios. Tese (doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

TOMAZINI, C. A disputa pela gestão e participação nas políticas de luta contra a pobreza nos primeiros anos Lula: o caso dos comitês gestores do cartão alimentação. In:

ANEXO– LISTA DAS ENTREVISTAS

Entrevistas realizadas em Brasília

<i>Entrevista 1</i> 21/9/2018 (52min) 6/10/2018 (51min)	Gestor Governamental – coordenador de acesso à água para produção de alimentos (2011-2016) e Coordenador Geral de Acesso à Água (2016-2019) na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN).
<i>Entrevista 2</i> 22/9/2018 (54min)	Gestor Governamental – coordenador (2004-2005) do Projeto Cisternas na SESAN-MDS.
<i>Entrevista 3</i> 26/9/2018 (1h30min) 15/10/2018 (1h07min)*	Integrante da ASA – participou dos processos de criação da ASA e P1MC, pelo Movimento de Organização Comunitária (MOC), Ex-presidente da AP1MC, representante da ASA no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA Nacional) (2003-2018) e presidente do CONSEA Estadual da Bahia (2006-2009).
<i>Entrevista 29</i> 13/4/2019 (50 min)	Coordenador do Programa Cisternas no Estado da Bahia (2007-2010).

*Entrevista realizada em Feira de Santana (BA).

Entrevistas realizadas no Estado da Bahia

<i>Entrevista 4</i> 15/10/2018 (1h13min)	Coordenadora do Programa Cisternas (2ª água) na Companhia de Desenvolvimento Regional do Estado da Bahia (CAR-BA), vinculada à Secretaria da Agricultura Familiar – foi animadora, instrutora e coordenadora do P1MC e P1+2 pelo MOC (2004-2015), integrante do CONSEA Estadual (2008-2015).
<i>Entrevista 5</i> 15/10/2018	Coordenadora do Programa Cisternas (P1MC e Parceria com o governo do estado) pelo MOC- assistente social, foi animadora do P1MC, instrutora em Gestão de Recursos Hídricos (GRH) do P1MC.
<i>Entrevista 6</i> 16/10/2018(15 min)	Representante do sindicato de trabalhadores rurais na comissão municipal do P1MC, no município de Feira de Santana

<i>Entrevista 7</i> 16/10/2018(25 min)	Liderança comunitária, presidente da Associação de Quixabeira da Matinha da comunidade do município de Feira de Santana.
<i>Entrevista 30</i> 16/10/2018(17 min)	Animador do Programa Cisternas pelo MOC (Programa Cisternas envolvendo P1MC e parceria com o Estado).
<i>Entrevista 8</i> 16/10/2018(21 min)	Secretário Executivo do Consórcio Municipal da Bacia do Jacuípe, responsável pela execução do Programa Cisternas (2ª água), em parceria com o MDS, ex-secretário municipal de agricultura do município de Capela do Alto Alegre.
<i>Entrevista 9</i> 17/10/2018(52 min)	Prefeito de Capela de Alto Alegre – presidente do Consórcio da Bacia do Jacuípe.
<i>Entrevista 10</i> 19/10/2018 (1h07min)	Superintendente de Segurança Alimentar e Nutricional na Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do Estado da Bahia, ex-gestora do PAA na Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB-BA).
<i>Entrevista 11</i> 24/10/2018	Integrante do Comitê Estadual da Bahia para Ações de Convivência com a Seca pela Casa Civil do Governo do Estado da Bahia, (jan/2012 a abr/2014)
<i>Entrevista 12</i> 25/10/2018(1h02min)	Roda de conversa – entrevista com técnicos que atuam na implementação do Programa Cisternas e de programas correlatos sob a responsabilidade da Associação Regional de Agricultura Apropriada (ARCAS).
<i>Entrevista 13</i> 25/10/2018(1h50min)	Presidente da ARCAS.
<i>Entrevista 14</i> 26/10/2018	Animador de campo da ARCAS.
<i>Entrevista 15</i> 26/10/2018	Beneficiário do Programa Cisternas, município de Fátima, comunidade de panelas.
<i>Entrevista 16</i> 26/10/2018	Roda de conversa – comissão municipal da ASA em Jeremoabo.
<i>Entrevista 33</i> 26/10/2018	Filha de agricultora familiar beneficiada pelo Programa Cisternas.

Entrevista realizada no Estado de Alagoas

<i>Entrevista 17</i> 27/10/2018(1h27min)	Secretário executivo do CONDRI (2010-2014) e subsecretário de Recursos Hídricos do Estado de Alagoas (2015-2018).
---	---

Entrevista realizada no Estado de Pernambuco

<i>Entrevista 18</i> 29/10/2018(1h27min)	Gerente do P1MC e do Cisternas nas Escolas na AP1MC.
<i>Entrevista 19</i> 29/10/2018	Secretária Executiva da Caritas Diocesana de Pesqueira, ex-diretora executiva da ASA/AP1MC e coordenadora na Caritas Diocesana de Pesqueira.
<i>Entrevista 20</i> 29/10/2018	Diretor da Companhia de Esgoto e Abastecimento (COMPESA) do Estado de Pernambuco, ex-diretor executivo da ASA/AP1MC e representante da ASA no Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF), ex-secretário executivo da Agricultura Familiar do governo do Estado de Pernambuco.
<i>Entrevista 21</i> 30/10/2018(58min)	Chefe de comunicação da AP1MC.
<i>Entrevista 22</i> 30/10/2018(1h20min)	Gerente financeiro da AP1MC.
<i>Entrevista 23</i> 30/10/2018(1h05min)	Roda de conversa – Secretário e equipe do Pernambuco Mais Produtivo, da Secretaria Executiva da Agricultura Familiar da Secretaria de Agricultura (SARA) do Governo do Estado de Pernambuco.
<i>Entrevista 24</i> 30/10/2018	Gerente técnico do Pro Rural (responsável pela 1ª água). – Entrevista realizada por telefone
<i>Entrevista 25</i> 30/10/2018	Bispo da Diocese de Pesqueira.
<i>Entrevista 26</i> 31/10/2018	Coordenador do P1+2 da diocese de Pesqueira.
<i>Entrevista 28</i> 31/10/2018	Beneficiário do Programa Cisternas.

<i>Entrevista 31</i>	Secretaria da Secretaria das Mulheres no Município de Buíque. Começou a luta pelos direitos das mulheres a partir do despertar do curso de GRH.
----------------------	--

Entrevista realizada por vídeo Conferência (Skype)

<i>Entrevista 27</i> 2/4/2019	Gerente do P1+2 na AP1MC
----------------------------------	--------------------------