

COMBATER A SECA OU CONVIVER COM O SEMIÁRIDO? FÓRUNS E ARENAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO

Lucas Oliveira do Amorim¹ e Catia Grisa²

RESUMO

O artigo tem como objetivo reconstituir o processo histórico de intervenção do Estado no Semiárido brasileiro e as ideias em disputa sobre as estratégias de desenvolvimento para a região. Reconhece-se que dois referenciais disputam a formulação de políticas para o Semiárido: o combate à seca e a convivência com o Semiárido. O primeiro referencial influenciou a formulação de políticas públicas durante quase todo o século XX, enquanto o segundo emergiu na década de 1990. As noções de fóruns e arenas de políticas públicas (Fouilleux, 2017, 2003, 2000) demonstraram-se interessantes ferramentas para analisar os atores envolvidos e o constante processo de negociação entre ideias e referenciais.

Palavras-chave: Articulação Semiárido Brasileiro; Convivência com o Semiárido; P1MC, P1+2.

COMBAT DROUGHT OR LIVING WITH SEMIARID? FORUMS AND SANDS OF PUBLIC POLICIES IN BRAZILIAN SEMI-ARID

ABSTRACT

The paper aims to reconstitute the historical process of state intervention in the Brazilian semi-arid and the conflicting ideas about development strategies for the region. It is recognized that two referential have disputed the policy formulation to semi-arid region: the combating drought and the living with the semi-arid region. The first referential influenced the policies for most of the twentieth century, while the second one emerged in the 1990s. The notions of forums and policy arenas (Fouilleux, 2017, 2003, 2000) have proved interesting tool for analysing the different actors involved and the constant process of negotiation among ideas and referential.

Key words: Brazilian Semi-arid Articulation; Living with the Semi-Arid Region; P1MC, P1+2.

¹Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS. E-mail: lucasflorestal@gmail.com

²Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS. E-mail: catiagrisa@yahoo.com.br.

INTRODUÇÃO

O pensamento historicamente construído a respeito do Semiárido brasileiro é de que o grande problema, para o desenvolvimento dessa região, é a seca. Com efeito, as condições ambientais implicam grandes desafios para os 22 milhões de habitantes que vivem nessa região, mas o maior problema do Semiárido envolve relações de poder e questões de ordem política, o que resulta em disputas sobre as concepções e as estratégias de desenvolvimento.

Por muitos anos, o Estado brasileiro investiu em políticas pautadas no paradigma de combate à seca, adotadas, sobremaneira, pelo Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). A partir dessa concepção, eram construídos grandes açudes e barragens, o que dificultava a distribuição e o acesso à água por parte da população mais carente. Por outro lado, havia um favorecimento da exploração “eleitoreira” e do “patrimonialismo” (Sieber, 2016). É importante ressaltar que as políticas públicas implementadas pelo Estado a partir dessa concepção nunca garantiram o acesso do direito à água para grande parte da população, principalmente para os mais pobres. Segundo Rodrigues (2016), as grandes obras hídricas no Semiárido brasileiro contribuíram para a concentração dos recursos hídricos e, por consequência, fortaleceram as oligarquias locais e sua lógica política.

Contrária a tal perspectiva, na busca de soluções para o enfretamento do fenômeno da estiagem, as organizações da sociedade civil que integram a Articulação Semiárido Brasileiro³ (ASA) passaram a construir a perspectiva de convivência com o semiárido. Na década de 1990, a partir da criação da ASA, a sociedade civil se mobilizou em torno da concepção de convivência com o Semiárido e na luta pelo direito à água. O resultado dessa mobilização foi a elaboração de referências tecnológicas e organizativas, que, posteriormente, foram propostas para um novo modelo de política pública que visava descentralizar o acesso à água e garantir soluções de longo prazo.

Diante dessa breve contextualização, o presente trabalho tem como objetivo analisar o processo histórico de intervenção do Estado no Semiárido brasileiro e as disputas sobre o desenvolvimento e as políticas públicas a partir da abordagem dos fóruns e arenas de políticas públicas. Nessa abordagem, Eve Fouilleux (2017; 2003; 2000) propõe analisar o processo de produção das ideias, evidenciando os atores que as constroem e como elas são institucionalizadas em políticas públicas. Para tanto, parte-se da compreensão de que as políticas públicas são um conjunto de ideias institucionalizadas, derivadas de representações de mundo e oriundas da negociação de comunidades de atores específicos (Fouilleux, 2000).

Quatro conceitos são necessários para essa abordagem: fórum de produção de ideias, fórum de comunidades de políticas públicas, referencial de política pública e arena. O primeiro é o espaço onde são produzidas diferentes representações sobre as políticas públicas, as quais variam segundo interesses, identidades, relações de poder e instituições que organizam a ação de grupos de atores específicos (Fouilleux, 2017; 2003; 2000; Grisa, 2012). Poderíamos citar, para ilustrar, com base no tema em foco deste trabalho, a atuação do fórum das oligarquias regionais, que reúne desde os coronéis locais e grandes proprietários de terra no Nordeste brasileiro até políticos influentes, e que, por muitos anos, determinaram a dinâmica da vida política; o fórum científico, que reúne pesquisadores que estudam possibilidades para o enfrentamento da seca ou alternativas climáticas e sociais para o semiárido; o fórum da agricultura familiar, formado por organizações de trabalhadores rurais e movimentos sociais do campo que lutam pela democratização do acesso à terra e pela redução das desigualdades sociais; o fórum de

³Na sua criação, em 1993, a grafia era Articulação do Semi-árido Brasileiro. Atualmente, a rede se intitula Articulação Semiárido Brasileiro.

convivência com o semiárido, composto por centenas de organizações da sociedade civil, Igreja Católica, entre outros atores articulados em torno da ASA; e o fórum da comunicação política, que compreende os grupos políticos partidários que, a cada quatro anos, disputam o poder. Cada um desses fóruns tem sua própria dinâmica e ideias e interpretações sobre o Semiárido brasileiro e o relacionamento com a seca.

Já o segundo conceito refere-se ao espaço onde as ideias produzidas nos fóruns de produção de ideias são discutidas, negociadas e institucionalizadas em políticas públicas (Fouilleux, 2017; 2003; 2000; Grisa, 2012) (Figura 1). A atividade principal do fórum de comunidades de política pública é a produção de suas próprias instituições, especialmente a política pública (Fouilleux, 2000). A produção de uma política pública envolve a construção de um “referencial”, que, por sua vez, é o instrumentos da política e seu esquema de organização. Nas palavras de Fouilleux (2000), o referencial é uma:

(...) fotografia da política em um certo momento: um conjunto ordenado de ideias oriundas de diferentes fóruns de produção de ideias, importadas, emendadas, recombinadas e aglomeradas em função dos imperativos próprios ao fórum de comunidades de política pública (Fouilleux, 2000, p. 43).

O referencial é objeto de negociação permanente entre os protagonistas das trocas políticas, sendo suscetível a inclusões, recortes e transformações em função das relações de força e dos objetivos políticos dos diferentes atores do fórum de comunidades de política pública (cada um procurando impor sua interpretação como referencial). O objetivo do fórum de comunidades de políticas é colocar as ideias divergentes “em acordo” ou construir um “compromisso” entre os atores em torno de um referencial. Enquanto o compromisso for mantido, a política é criada e segue seu curso “normal”. No entanto, mudanças nas ideias ou a entrada de novos atores podem tensionar o compromisso, exigindo nova negociação. Esses momentos de tensão e negociação são denominados arena por Fouilleux (2003; 2000) (Figura 1).



Figura 1: Fóruns de produção de ideias sobre o Semiárido brasileiro e sua relação com o fórum de comunidade de Políticas Públicas. Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Grisa (2002).

É com base nesses conceitos e interpretações que buscaremos analisar as disputas em torno do desenvolvimento e das ações do Estado no Semiárido brasileiro. Realizada com base em pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, a análise procura dar conta de mapear os atores, suas ideias, as disputas e negociações entre diferentes referências de política pública para o Semiárido. Nessa perspectiva, a discussão foi organizada em três seções. A primeira reconstitui o primeiro momento de ação do Estado no Semiárido, com forte peso das ideias do fórum das oligarquias regionais. A segunda mostra como o fórum da convivência com o Semiárido conseguiu formular e articular suas ideias, apontando para um novo referencial de políticas públicas para essa região. Por fim, são apontados alguns elementos sobre a disputa histórica entre ideias para o semiárido.

1. O “COMBATE À SECA” E O DESENVOLVIMENTISMO NO SEMIÁRIDO

Os ciclos de estiagem sempre foram recorrentes em toda história do Semiárido brasileiro devido a suas características climáticas. No entanto, somente a partir da consolidação da ocupação dessa região, na segunda metade do século XIX, é que as secas passaram a ser vistas como um “problema” que necessitava de intervenção do Estado. Segundo Passador e Passador (2010):

A intervenção do Estado no Nordeste foi sempre marcada pela centralização e fragmentação das ações, e se concretizava com a criação de órgãos nacionais para o combate à seca, os quais se transformavam em objetos de disputas políticas entre os diversos segmentos da elite rural. A ação desenvolvida por esses órgãos limitava-se à construção de açudes públicos, perenizando grandes extensões de rios, sobretudo a construção de milhares de pequenos e médios açudes dentro de propriedades privadas (Passador; Passador, 2010, p. 70).

Portanto, é possível perceber que as intervenções do Estado foram sendo configuradas em decorrência da interferência de uma elite local formada por ‘coronéis’ latifundiários, que conformariam o fórum das oligarquias regionais. As ideias desse fórum ainda não estavam consolidadas no século XIX, uma vez que não havia uma ação estratégica por parte dos seus atores, mas o objetivo central era manter tal elite no poder e uma população subjugada. Nesse primeiro momento, os demais fóruns de produção de ideias ainda não estavam conformados e, diante das intensas mudanças políticas na estrutura do Estado – queda do Império e surgimento da República –, novos atores surgem no fórum de comunicação política a partir do novo sistema político representativo, principalmente atores regionais, o que foi crucial para definições das políticas na região.

As ideias dos fóruns das oligarquias regionais e da comunicação política começam a ser formuladas e institucionalizadas de forma mais sistemática em torno do combate à seca no início do século XX, resultando na criação do IOCS (Inspetoria de Obras Contra as Seca), vinculado ao Ministério da Viação e Obras Públicas. O plano de ação do IOCS refletia as ideias produzidas no fórum das oligarquias regionais, as quais sugeriam o combate aos efeitos da seca por meio da realização de pesquisas, obras hídricas, canais de irrigação, construção de estradas e ferrovias, etc. (Silva, 2006). Nesse momento, um incipiente fórum científico, comandado por especialistas norte-americanos e europeus, foi demandado para a realização de estudos meteorológicos, geológicos, hidrológicos, entre outros.

Em 1945, o IOCS foi transformado no DNOCS (Departamento Nacional de Obras de Combate a Seca), por meio do decreto-lei 8.846, tornando-se uma autarquia federal. O objetivo da criação desse “novo” órgão era modernizar a estrutura do seu órgão anterior, dando-lhe

mais autonomia nas ações de emergência frente às estiagens (Silva, 2006). No entanto, o que se percebeu foi que as atividades se mantiveram concentradas na ‘açudagem’, com a intensificação de grandes projetos de irrigação.

As ações do DNOCS foram potencializadas nos anos seguintes, a partir da criação de órgãos responsáveis pelas políticas de desenvolvimento regional, como a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), e o primeiro banco de desenvolvimento regional, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) (Oliveira, 2013). Portanto, segundo Silva (2006):

Foi o primeiro sinal evidente de modificação na forma de intervenção estatal no enfrentamento dos problemas regionais. Houve de fato uma mudança do enfoque hídrico [solução hidráulica do combate à seca], para um enfoque moderno do desenvolvimento econômico da região (Silva, 2006, p.57).

Pode-se afirmar que essas iniciativas sinalizam uma mudança no referencial central no fórum de comunicação política, que passa a adotar um ideário desenvolvimentista e modernizante, diferente do período anterior, que estava fundamentado basicamente no assistencialismo e no clientelismo (Sieber, 2016). Essa mudança de cenário ocorreu, principalmente, pela chegada de novos atores no fórum de comunicação política, oriundos da criação de estruturas como o DNOCS, BNB e CHESF. Esse fórum passou por uma mudança significativa, se comparado ao período do Império e República Velha, com um Estado brasileiro com instituições um pouco mais sólidas e um referencial central baseado no ideário de desenvolvimento nacional.

O DNOCS teve um importante papel para o desenvolvimento regional, contribuindo para melhoria da infraestrutura da região, além da elaboração de diagnósticos das secas, os quais favoreceram para que a ação do Estado encontrasse visibilidade (Carvalho, 2009). No entanto, todo esse impulso para o desenvolvimento do Nordeste continuou sendo, em grande medida, subordinado aos interesses do fórum das oligarquias regionais, fomentando a “indústria da seca” (Furtado, 1989; Carvalho, 2009). A respeito disso, Francisco de Oliveira enfatiza que:

(...) tudo isso levou a que a intervenção do Estado sob a forma da acabo e dos gastos do DNOCS mantivesse, mais do que transformasse, as condições de reprodução da estrutura econômica e social: conduziu, em suma, a uma forma de Estado oligárquico, em que se fusionavam e se tornavam indistintas as esferas próprias do Estado e da sociedade civil. O Estado foi capturado por esse “Nordeste” algodoeiro-pecuário, e mais do que isso, num mecanismo de reforço, o Estado era esse “Nordeste” algodoeiro-pecuário (Oliveira, 2008, p. 176).

Diante disso, a população mais pobre, excluída do acesso à água e à terra, iniciou um processo organizativo reivindicando medidas que atendessem, também, às suas demandas. Um marco desse processo foi o surgimento das Ligas Camponesas, no final da década de 1940, pautando a reforma agrária e melhores condições de vida no campo. Nesse período, ainda não existia o debate sobre agricultura familiar e tais organizações se autodenominavam organizações camponesas. No entanto, para fins analíticos, essas movimentações serão enquadradas enquanto fórum da agricultura familiar, tendo em vista a conciliação com os debates mais contemporâneos e as suas pautas de reivindicações.

Esse fórum, que iniciou sua conformação a partir das Ligas Camponesas, agregou, principalmente, atores ligados à Igreja Católica. Essa aliança se deu por que: O clero nordestino, conhecedor das misérias da região, da revolta do seu povo e temeroso em face, de um lado, do desprestígio político da Igreja junto às massas e, de outro lado, que essas massas debandassem

para rumos perigosos, começou a organizar sua ação social de mais profundidade do que a da caridade do tipo paternalista (Castro, 1967, p. 209).

Nesse período de surgimento das Ligas Camponesas, também apareceram os sindicatos de trabalhadores rurais. Portanto, o fórum da agricultura familiar, composto pelas Ligas Camponesas, STRs e Igreja, articulou-se para formular ideias a partir das demandas do campesinato do semiárido. Segundo Oliveira (1981), tais mobilizações políticas associadas à miséria na Região eram vistas como riscos para a introdução de ideias subversivas e ameaçavam a ordem comandada pela burguesia nacional e pelas oligarquias locais, que tinham representantes no fórum de comunicação política e no fórum de combate à seca.

Nesse momento, não há grandes mudanças no fórum de comunidades de política pública, mesmo com a chegada de ideias de um novo fórum, mas, diante dos elementos citados anteriormente, o governo criou o GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), no final da década de 1950, que foi coordenado por Celso Furtado (Silva, 2006). Pode-se dizer que a criação do GTDN propiciou a circulação de novas ideias no fórum de comunicação política, principalmente no que tange à noção de desenvolvimento regional. Targino e Moreira (2007) explicam que o relatório apresentado pelo grupo identifica que:

A raiz do problema nordestino era o seu subdesenvolvimento face ao centro dinâmico da economia brasileira, o centro-sul do país. Após mostrar que os diferenciais inter-regionais de renda vinham se aprofundando, o documento elege como estratégia central para a superação desses diferenciais o processo de industrialização regional. [...] Chama-se a atenção para o fato do GTDN ter praticamente descartado a “solução hidráulica”. Com efeito, após identificar que a seca era antes de tudo uma calamidade social decorrente de um adensamento de população e de uma forma de exploração dos recursos de um modo não condizente com a limitação do quadro natural, o GTDN preconiza uma ocupação do espaço de forma racional e o ‘enxugamento’ do excedente populacional, através de um movimento migratório dirigido (Targino; Moreira, 2007, p. 48).

Para implementar as sugestões estabelecidas pelo GTDN, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste – CODENO, que, por sua vez, teve a responsabilidade de elaborar o anteprojeto de lei de ações políticas que a SUDENE teria que realizar (Oliveira, 2013). Por fim, em 1959, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, cujo objetivo central era promover o desenvolvimento regional, cabendo-lhe, para tanto, coordenar a atuação de todos os órgãos federais com atuação no Nordeste (Moreira et al., 2008). Segundo Oliveira (2013):

Mesmo a SUDENE tendo avançado nas propostas de intervenção no Nordeste semiárido, observa-se que, na prática, ocorreram desvios nas propostas elaboradas pelo GTDN, como, por exemplo, a prioridade dada pela SUDENE à modernização do setor agropecuário, que manteve os privilégios das oligarquias agrárias nas ações de combate as secas e a priorização dos programas assistenciais (Oliveira, 2013, p. 64).

Pelo que se percebe, mesmo que circulassem novas ideias no fórum de comunicação política e houvesse mudanças de referencial, não havia, de fato, mudança na implementação das políticas para o semiárido, uma vez que essas foram apropriadas segundo os interesses das oligarquias locais. Nos anos seguintes, a partir do golpe militar, a SUDENE perdeu espaço e o fórum de comunidade de políticas públicas deixou de lado a ideia e as políticas regionais de de-

envolvimento, dando ênfase a ações que vislumbravam a integração nacional (Oliveira, 2013). A partir de então, segundo Silva (2006):

Quando da ocorrência de uma nova seca no final da década de 1960, restou aos militares implementar novamente as frentes de emergência para alistar a população flagelada e realizar obras de construção de estradas e açudes. Além das políticas assistenciais e da continuidade das ações hídricas de represamento de água, os incentivos fiscais foram utilizados também para o fortalecimento da estrutura agrária do Semiárido, com a modernização das atividades pecuárias e a implantação das áreas de irrigação (Silva, 2006, p. 62).

A partir dessa constatação, o governo brasileiro, no período da ditadura militar, adotou a modernização conservadora como referencial central para as políticas para o Semiárido. As principais ações do Estado brasileiro, apontadas por Silva (2006), foram: modernização da agricultura, preservando as estruturas sociais, econômicas e agrária; e criação de instrumentos para viabilizar o item anterior (crédito, assistência técnica, infraestrutura, etc.). Portanto, as ideias produzidas pelo fórum das oligarquias regionais, e fortalecidas dentro do fórum de comunicação política, ainda tinham grande peso dentro do fórum de comunidade de políticas públicas, enquanto o fórum da agricultura familiar e seus atores praticamente ficaram inaudíveis, principalmente ao se considerar a grande repressão durante esse período. Portanto, por mais que existissem outros atores, com novas ideias em torno do desenvolvimento do semiárido, apenas as ideias produzidas no fórum das oligarquias regionais e no de comunicação política foram institucionalizadas.

Por sua vez, o incipiente fórum científico passou a contar com um novo ator a partir da criação do Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semiárido (Cpatsa), em junho de 1975, vinculado à Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa) (Silva, 2006), que veio para contribuir na produção de ideias baseadas no referencial da modernização conservadora e de combate à seca para o semiárido, impulsionado pela crença na ciência e nas tecnologias. Segundo Silva (2006), o anseio por explicações científicas dos fenômenos naturais tinha como objetivo “combater a seca” a partir do controle ou correção da natureza, expressando a crença na capacidade do ser humano, de corrigir ou modificar a natureza por meio da ciência e da tecnologia.

Por fim, pode-se afirmar que, durante esse período de maior repressão da ditadura militar, não existiu espaço para novas ideias no fórum de comunidade de políticas públicas, sendo ouvidos somente o fórum de combate à seca, o fórum de comunicação política e o fórum científico, cujo referencial central de combate à seca era consolidado por meio da modernização conservadora.

2. A EMERGÊNCIA DA “CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO” E A DISPUTA DE IDEIAS

No fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, dois elementos importantes influenciaram diretamente no surgimento de novos referenciais em torno do Semiárido e, por consequência, novas ideias começaram a circular no fórum de comunidades de políticas públicas. O primeiro elemento foi o processo de redemocratização do Brasil, o que possibilitou a reorganização da sociedade civil e o surgimento de movimentos sociais. O segundo elemento foi a emergência do debate em torno do desenvolvimento sustentável⁴. Tal conjuntura possibilitou uma grande movimentação no fórum da agricultura familiar, que, até então, tinha sido “calado” pela ditadura militar. A CONTAG e os Rurais da Central Única dos Trabalhadores passa-

ram a ser importantes interlocutores desse fórum, exigindo, nos primeiros anos após a redemocratização, políticas públicas mais eficientes para atender às suas demandas (Grisa, 2012).

No início da década de 1990, mais uma grande seca assolou o Semiárido brasileiro, contagiando o debate público em torno da construção de soluções definitivas para a região. Nesse contexto, em 1993, o fórum da agricultura familiar, liderado pela CONTAG, organizou uma ocupação da sede SUDENE, na cidade do Recife. Segundo Assis (2012), o movimento reivindicou políticas públicas permanentes e propôs um modelo mais inclusivo e sustentável de desenvolvimento para o semiárido. Como resultado dessa mobilização:

Foi criado o Fórum Nordeste, que era composto por mais de trezentas organizações da sociedade civil da Região, sendo elaborada uma proposta de Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Nordeste Semiárido Brasileiro, centrada no fortalecimento da agricultura familiar, no uso sustentável dos recursos naturais e na democratização das políticas públicas (Silva, 2006, p.79).

O documento produzido a partir desse processo de mobilização sinalizava para um referencial influenciado pelo debate desenvolvimento sustentável. No bojo da conjuntura política, as ideias desse fórum foram “ouvidas” pelo fórum da comunicação política, que, em 1994, formulou o “Projeto Áridas: uma proposta de desenvolvimento sustentável para o Nordeste” (Silva, 2006). É importante destacar que a Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 92, ocorrida no Brasil, em 1992, também contribuiu para esse processo.

Ainda na década de 1980, novas ideias também são formuladas no fórum científico, já trazendo o elemento da “convivência” com a seca para o debate. Destaca-se, aqui, o documento elaborado pela Embrapa e pela Embrater intitulado “Convivência do homem com a seca”, que propunha a descentralização do acesso à água por meio de tecnologias de captação e armazenamento (Assis, 2012).

As ideias produzidas pelo fórum da agricultura familiar e pelo fórum científico contribuíram para alavancar o debate sobre a convivência com o Semiárido, um “novo” referencial baseado em experiências e iniciativas desenvolvidas durante anos por agricultores e organizações em contraposição à lógica do combate à seca. Nesse momento, ficou evidente a necessidade de se ter um espaço de debate e formulação de ideias para o semiárido, o que resultou no surgimento do fórum de produção de ideia da convivência com o Semiárido. É importante destacar que muitas organizações da agricultura familiar participaram e participam de ambos os fóruns, mas, dada a amplitude de pautas desse grupo, faz-se necessário um espaço específico de articulação em torno das pautas do Semiárido. Segundo Grisa (2012):

É importante ressaltar que muitos atores sociais podem participar concomitantemente de mais de um fórum de produção de ideias. Essa circulação dos atores e de ideias entre os fóruns pode ser justamente um dos fatores explicativos da hegemonia de certas ideias e a sua institucionalização em políticas públicas: as mesmas ideias são defendidas em espaços diferentes, favorecendo para que se tornem dominantes. Contudo, como aludido acima, é importante considerar que cada fórum de produção de ideias é regulado por interesses e instituições distintas, o que faz com que, embora um ator participe ao mesmo tempo

⁴A expressão “desenvolvimento sustentável” foi difundida a partir do relatório Brundtland, documento preparatório para a Rio 92. Tal relatório resume o termo como a necessidade de “responder às necessidades do presente sem prejudicar a capacidade das gerações futuras em responder às suas próprias”. A noção de um “novo desenvolvimento” deveria contribuir para um repensar sobre a relação da sociedade com a natureza. No entanto, Diniz e Piraux (2011) consideram que, no contexto do Semiárido, o conceito de desenvolvimento sustentável veio fortemente associado à noção de convivência com o Semiárido.

de mais de um fórum, a expressão de suas ideias pode diferenciar-se dependendo do local onde ele se encontra (Grisa, 2012, p. 60).

Dessa forma, o fato de atores do fórum da agricultura familiar terem participado do fórum da convivência com o semiárido, assim como atores do fórum científico terem participado desses outros dois fóruns, contribuiu para uma maior circulação das ideias fundamentadas no referencial sobre convivência com o semiárido.

Uma melhor articulação dos atores que compunham o fórum da convivência com o Semiárido se deu em 1999. Nesse ano, aconteceu, no Recife, a Terceira Sessão da Conferência das Partes das Nações Unidas da Convenção de Combate à Desertificação (COP 3). Em um espaço paralelo, representantes de movimentos sociais, Igreja Católica e Evangélica e ONGs se reuniram para discutir suas propostas sobre a temática. Como resultado, foi divulgada a Declaração do Semiárido, que apresentava um conjunto de propostas baseadas em duas premissas: o uso sustentável dos recursos naturais do Semiárido e a quebra do monopólio de acesso à terra, à água e aos outros meios de produção (Assis, 2012). Esse documento tornou-se o manifesto de constituição da Articulação do Semiárido, que, atualmente, chama-se Articulação Semiárido Brasileiro (ASA).

A partir de então, o fórum convivência com o Semiárido passou a ter uma melhor articulação internamente e externamente com outros fóruns, como o científico e o da agricultura familiar. As ideias articuladas entre esses fóruns resultaram na formulação de uma proposta de política pública fundamentada na concepção da convivência com o semiárido. Silva (2006) enfatiza que, com o surgimento da ASA e a consolidação do debate sobre a convivência com o semiárido, emergiu um novo referencial de políticas públicas para a região.

Como resultado dessa “conjuntura crítica”, criada a partir do tensionamento dos atores articulados na ASA, as vozes do fórum de convivência com o Semiárido e, conseqüentemente, suas ideias tiveram a oportunidade de serem ouvidas pelo fórum de comunicação política, que, a partir de 2001, passou a financiar o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido – Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC (Diniz e Piraux, 2011). O nome dado ao programa indicava que o objetivo dessa proposta ia além da construção de cisternas, sinalizando um processo de formação das famílias do Semiárido em torno da convivência com o Semiárido.

O P1MC foi uma grande novidade em termos de ação pública no Semiárido brasileiro, e vários elementos contribuíram para a institucionalização das ideias produzidas pelo fórum da convivência com o Semiárido (Assis, 2012): a) as sucessivas crises causadas pelas secas estavam cada vez mais visíveis para o grande público por meio da mídia. A seca de 1998/1999 foi considerada a pior do século e havia uma grande pressão da COP 3 e da Rio 92 para que os governos adotassem medidas para o cumprimento de metas do desenvolvimento sustentável; b) algumas experiências de construção de cisternas de placas na Bahia, financiadas com recursos de agências europeias, já mostravam bons resultados. Assim, a cisterna de placa se legitimou enquanto uma tecnologia social barata e que poderia garantir acesso à água para consumo doméstico; c) por fim, estava claro que o referencial de políticas públicas para o semiárido, fundamentado no combate à seca e na modernização conservadora, havia agravado ainda mais os problemas da região, principalmente a concentração de terras e a pobreza (Assis, 2012).

Nesse momento, dois referenciais de políticas públicas para o Semiárido totalmente opostos formaram uma arena, trazendo à tona o debate sobre soluções eficientes e definitivas para o semiárido. De um lado, o “velho” referencial de combate à seca, que, por anos, privilegiou as oligarquias regionais e trouxe conseqüências sociais e ambientais negativas; do outro lado, uma “nova” proposta, nascida a partir do debate em torno do desenvolvimento sus-

tentável e da democratização das políticas públicas e que propunha uma solução concreta para que a população do Semiárido tivesse acesso à água. A respeito desse contexto, Diniz e Piriaux (2011) enfatizam que:

(...) a intervenção governamental no semiárido não tinha um caráter permanente, isto é, eram ações nas quais os atores coletivos não vislumbravam um processo “sustentável” de desenvolvimento na região. Assim, as ações de combate à seca deveriam ser abolidas da “gramática” e da prática governamentais para que se estabelecessem processos mais contínuos e duradouros em que o objetivo fosse a convivência com o semiárido (Diniz; Piriaux, 2011, p. 229).

Nos anos de 2001 e 2002, fim do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi financiada a construção de 9169 cisternas de 16000 litros (Figura 2), com recursos advindos do Ministério do Meio Ambiente e da Agência Nacional das Águas (ANA) (Duque, 2015).

Figura 2: Quantidade de tecnologias sociais implementadas pelo P1MC, de 2001 até junho de 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pela Associação Programa Um Milhão de Cisternas.

Como pode ser observado no gráfico da Figura 2, nos primeiros anos do governo Lula, houve um incremento considerável no número de tecnologias sociais de primeira água (como é chamado o P1MC) financiados pelo governo federal. Um fator que contribuiu para que as ideias do fórum da convivência com o Semiárido tivessem maior permeabilidade no fórum de comunidade de políticas públicas foram as mudanças no fórum de comunicação política. Esse fórum, agora com representantes do Partido dos Trabalhadores e com um referencial pautado nas questões sociais, contribuiu para maior fluidez das ideias produzidas pelo fórum da convivência com o Semiárido e apoiadas pelo fórum científico⁵ e pelo fórum da agricultura familiar. Essa maior fluidez de ideias de fóruns anteriormente excluídos decorreu, em grande parte, da ampliação da relação Estado-sociedade civil iniciada com a abertura democrática (Rodrigues, 2016). Essas mudanças são corroboradas por Diniz e Piriaux (2011):

⁵No fórum científico, a produção de ideias em torno do referencial da convivência com o Semiárido ganhou um impulso a partir da criação do INSA (Instituto Nacional do Semiárido), em 2004, ligado ao MCTI e responsável pela realização de pesquisas sobre o desenvolvimento sustentável do Semiárido.

Assim, quase que imediatamente à eleição de um presidente “formado” no campo da esquerda, uma parcela da sociedade civil no semiárido começa a interpelar o Governo, exigindo (ou talvez forçando) um “olhar” diferente sobre as experiências de convivência desenvolvidas no campo da sociedade civil em todo o semiárido (Diniz; Piraux, 2011, p. 233).

A partir de então, o P1MC passou a ser financiado pelo recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome (MESA), que, posteriormente, integrou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Duque, 2015). Segundo Antônio Gomes Barbosa (Coordenador do Programa Uma Terra e Duas Águas), em entrevista concedida a este autor em julho de 2017:

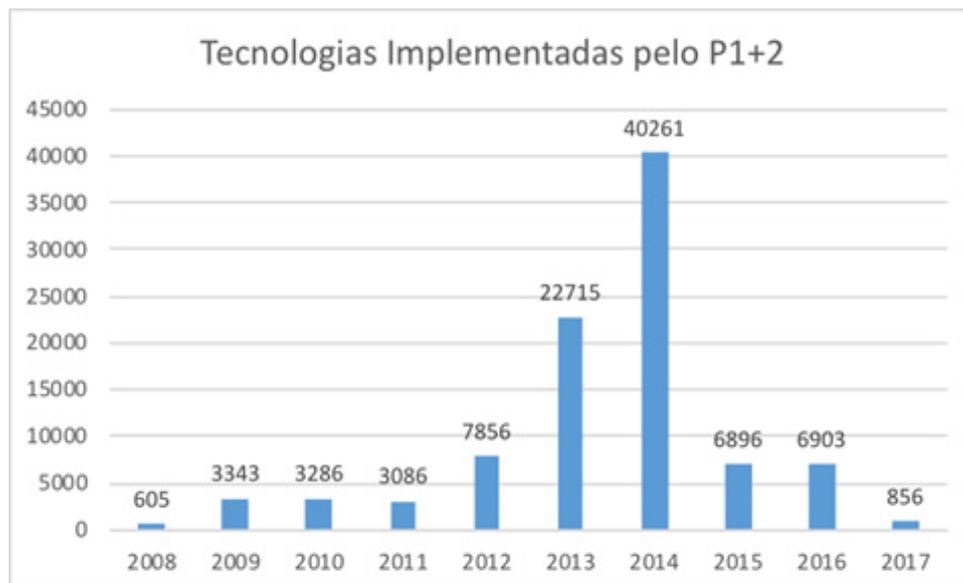
O P1MC estava avançando em passos céleres (entre 2001 e 2006), dando expressiva contribuição no enfrentamento da grande estiagem da época. Mas as avaliações realizadas davam conta de que ele era bom, mas insuficiente. Intercâmbios e debates sobre captação de água da chuva, até mesmo na China, davam conta de que era necessário avançar para o patamar de água de produção (Antônio Gomes Barbosa, Coordenador da ASA).

O depoimento de Antônio Barbosa demonstra que novas ideias começaram a ser produzidas dentro do fórum da convivência com o Semiárido em diálogo com o fórum de comunicação política. Tais ideias apontavam para a necessidade de se avançar no debate sobre a convivência com o semiárido, como retoma Antônio Barbosa:

A ASA nunca se colocou como construtora de cisternas, muito embora tenha se identificado com as cisternas. Mas o debate da ASA era a convivência com o semiárido, da qual a cisterna é um componente, assim como a terra, água de produção, uso de animais adaptados ao semiárido, cultura, educação, etc. Trata-se de conviver com o Semiárido e sua gente e não somente de construir cisternas. Neste contexto, vinha o debate da água de produção, como um elemento a mais da convivência. A ASA estabeleceu este debate onde possível. Em todos os espaços de elaboração de políticas públicas, conferências, etc. De modo que, através das formações, do fazer dos agricultores em suas propriedades e do MDS assumindo a convivência com o semiárido, foi-se contribuindo para a construção P1+2 (Antônio Gomes Barbosa, Coordenador da ASA).

Portanto, a partir do avanço do referencial de convivência com o Semiárido nas políticas públicas, a ASA, em conjunto com o MDS, formulou o Programa 1 Terra e Duas Águas (P1+2), que veio a complementar as ações do P1MC e consiste em diferentes tecnologias de captação e armazenamento de água para produção. O P1+2 passou a ser financiado pelo governo federal em 2008 (Figura 3), com 605 tecnologias sociais implementadas naquele ano.

Figura 3: Quantidade de tecnologias sociais implementadas pelo P1+2, de 2001 até junho de 2017.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados fornecidos pela Associação Programa Um Milhão de Cisternas.

É importante destacar que, por mais que o fórum das oligarquias regionais tenha perdido/diminuído o espaço na arena em torno das políticas públicas para o Semiárido, este sempre teve suas ideias ouvidas no fórum de comunidade de políticas públicas. Podemos citar os diversos investimentos em projetos de irrigação, construção de barragens e, principalmente, a transposição do Rio São Francisco. Essa última obra historicamente foi demandada pelas oligarquias da região para viabilizar o avanço da modernização agrícola no semiárido.

A mudança no governo, com a posse de Dilma Rousseff, em 2011, trouxe novos atores para o fórum de comunicação política e tensões na arena política. A partir de então, o PMDB, que já havia ganhado espaço no governo Lula, passou a integrar de forma mais efetiva o fórum de comunicação política, dando mais abertura para que as ideias do fórum das oligarquias regionais circulassem no fórum de comunidade de políticas públicas. Junto a esse elemento, Naidison Quintela (Coordenador Executivo da ASA), em entrevista concedida a este autor em julho deste ano, coloca que:

A concepção de gestão do governo Dilma, e da maior parte dos seus gestores, era extremamente governista. Relacionar-se com a sociedade civil acontecia quase que sob pressão. A sociedade civil quase não fazia parte do processo de gestão do governo. O governo Dilma atuava muito na base de metas e se avaliava que as organizações da sociedade civil não eram bons parceiros quando se tratava de execução de metas, porque estas exigiam agilidade e as organizações da sociedade civil olhavam mais o processo participativo, o empoderamento das pessoas e comunidades, a perspectiva de que não bastava fazer, mas era preciso fazer com participação. Esse conjunto de elementos levou a avaliações equivocadas de que a ASA não possuía capacidade de gestão para com celeridade que o governo necessitava para dar conta de suas metas. Ignorou-se que a não celeridade da ASA não era decorrente de sua estrutura, mas do próprio processo de gestão governamental, quando entre um projeto e outro se levava quase sete meses parado a espera de que a nova proposta fosse analisada, aprovada, desembolsada, etc. (Naidison Quintela, Coordenador Executivo da ASA).

Segundo o depoimento, houve mudanças na forma com que o fórum da comunicação política se relaciona com a sociedade civil e os movimentos sociais e, conseqüentemente, com o fórum da convivência com o Semiárido. Isso aponta para um tensionamento entre os fóruns de produção de ideias e o fórum de comunicação política, o que é refletido na maneira de conceber, implementar e gerir uma política pública.

Esse contexto, associado às mudanças no fórum de comunicação política e no fórum de comunidade de políticas públicas, a partir da forte presença do PMDB, fez com que, no final de 2011, o governo federal rompesse a parceria de uma década com a ASA. A partir de então, o governo federal substituiu as cisternas de placas por cisternas de plásticos. Para Naidison:

O embate entre cisternas de plástico e cisternas de placa significava um embate entre duas concepções de política: o combate a seca com as cisternas de plástico, pré-fabricadas, entregues prontas e sem participação, mais caras, menos participativas e duvidosas no que se refere à qualidade da água; e a convivência com o semiárido, com as cisternas construídas nas comunidades, com participação social, empoderando a população e mais baratas e mais simples (Naidison Quintela, Coordenador Executivo da ASA).

Portanto, percebe-se que houve um momento de conjuntura crítica no qual dois referenciais opostos conformaram uma arena, refletindo-se na institucionalização de ideias do fórum de combate à seca. O fato é que houve uma quebra do compromisso com as políticas de convivência com o Semiárido, assumido durante o governo Lula. Segundo Fouilleux (2017, 2000), a “vida” de um fórum de comunidades de política pública é ritmada pela alternância de fases de estabilidade e de conjunturas críticas. Segundo a autora, quando há uma configuração de arena, os compromissos são questionados e ocasionam uma instabilidade institucional, o que pode refletir em grandes mudanças ou na criação de uma nova política pública (Fouilleux, 2017; 2000; Grisa, 2012). Porém, nesse caso, o que ocorreu foi uma apropriação de uma ideia do fórum da convivência com o Semiárido (a cisterna) para ser institucionalizada a partir do referencial do fórum de combate à seca.

Diante desse cenário “a ASA foi estabelecendo situações constrangedoras para o governo, que, aos poucos, foi se convencendo de que a convivência era melhor e que a ASA era eficiente” (Naidison Quintela, Coordenador Executivo da ASA). Para isso, a ASA organizou um grande protesto em dezembro de 2011, fechando a ponte Juazeiro Petrolina, e iniciou um processo de articulação política com diferentes órgãos, como a Controladoria Geral da União, que argumentou em favor do P1MC e do P1+2 (Duque, 2015). Como resultado de toda essa pressão, no final de 2012 e em 2013, o governo federal liberou mais recursos financeiros, potencializando ainda mais o P1MC e o P1+2, como pode ser visto na quantidade recorde de tecnologias sociais implementadas em 2013.

No entanto, a partir das eleições de 2014, um novo quadro de instabilidade política provocou reconfigurações no fórum de comunicação política, o que afetou drasticamente a aceitação de demandas da sociedade civil e, por consequência, a circulação de ideias do fórum da convivência com o Semiárido dentro do fórum comunidade de políticas públicas. Essa conjuntura, que culminaria no golpe de 2016, traz um clima de incerteza sobre a continuidade de várias políticas públicas conquistadas durante os 14 anos de governo, entre elas, o P1MC e o P1+2. Reflexo disso são os reduzidos números de tecnologias sociais implementadas nesses últimos dois anos (Figura 2 e Figura 3).

Diante da atual arena configurada, vários desafios estão colocados para o fórum da convivência com Semiárido, exigindo a adoção de diversas estratégias para que suas ideias sejam ouvidas e o direito da população do Semiárido à água seja garantido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões realizadas neste artigo demonstram que diversos atores foram entrando em cena e várias ideias em torno do semiárido sendo produzidas a partir de diferentes referenciais. Segundo Fouilleux (2003; 2000) e Grisa (2012), as ideias são produzidas nos fóruns e mobiliadas em diferentes períodos, influenciadas por instituições externas, como, por exemplo, mudanças na conjuntura política e formas de governo; mas, também, há que se considerar a capacidade dos fóruns de impor suas ideias e as suas relações políticas com os outros fóruns.

Durante a maior parte da história, foram privilegiadas as ideias produzidas pelo fórum das oligarquias regionais, protagonizado pelas oligarquias locais, que tinha como objetivo manter uma estrutura social de dominação. Somente na década de 1990 ocorreu uma melhor organização e explicitação de ideias, sob o referencial da convivência com o Semiárido, que conseguiu sintetizar as demandas da população dessa região e, principalmente, com soluções definitivas para os seus problemas. A conjuntura política e o debate em torno da sustentabilidade contribuíram para que tais ideias fossem institucionalizadas pelo P1MC e pelo P1+2.

Mesmo em tão pouco tempo de institucionalização, as políticas públicas elaboradas pela ASA já contribuíram para grandes mudanças na realidade do Semiárido. Um exemplo disso pode ser observado nessa última estiagem, que durou seis anos e na qual é perceptível a capacidade de resistência da população – e as cisternas têm contribuído para isso.

Pode-se perceber que as disputas de ideias entre os fóruns, principalmente no fórum de comunicação política, em torno das políticas para o Semiárido foram marcadas por momentos de tensão entre os atores envolvidos, o que provocou, em certa medida, alguns reordenamentos, principalmente nas políticas de convivência com o Semiárido (Rodrigues, 2016). Portanto, mesmo com as evidências que demonstram a eficiência dessas políticas públicas, a atual conjuntura crítica se configura como uma ameaça à continuidade das ações de convivência com o Semiárido.

REFERÊNCIAS

- ASSIS, T. R. P. Sociedade civil e a construção de políticas públicas na região semiárida brasileira: o caso do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v.16, n.1, p. 179-189, jan./jun. 2012.
- CASTRO, J. Sete palmos de terra e um caixão: ensaio sobre o Nordeste, área explosiva. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1967.
- CARVALHO, O. O surgimento do DNOCS (A proposito do seu I centenário). *Revista Conviver Nordeste Semiárido*, v. I, n. 6, p. 1-68, 2009.
- DINIZ, P. C. O.; PIRAUX, M. Das intervenções de combate à seca as ações de convivência com o semiárido: trajetória de ‘experimentalismo institucional’ no semiárido brasileiro. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 26, n. 2, p. 227-238, 2011.
- DUQUE, G. Água para o desenvolvimento rural: a ASA e os Programas P1MC e P1+2 – Desafios da participação sociedade civil – governo. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Organizadores). *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

FOUILLEUX, E. La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation. Paris: L'Harmattan, 2003.

_____. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la Politique Agricole Commune. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v.50, n.2, abr., 2000.

FOUILLEUX, E. ; JOBERT, B. Le cheminement des controverses dans la globalisation néo-libérale : pour une approche agonistique des politiques. *Gouvernement et action publique*, v.3, n.3, 2017, p. 9-36.

FURTADO, C. A fantasia desfeita. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GRISA, C. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 f. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2012.

MOREIRA, E.; TARGINO, I. De território de Exploração a Território de Esperança: organização agrária e resistência camponesa no semi-árido paraibano. *Revista do NERA*, n. 10, 2007.

MOREIRA, E; LIMA, V; TARGINO, I. A luta camponesa pela água enquanto uma etapa do Processo de Construção/ Consolidação de Territórios de Esperança. *Revista Formação*, n. 15, v. 1, p. 74-84, 2008.

OLIVEIRA, F. Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. Noiva da revolução; Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e conflitos de classes. São Paulo: Boitempo, 2008

OLIVEIRA, D. B. S. O uso das tecnologias sociais hídricas na zona rural do semiárido paraibano: entre o combate a seca e a convivência com o semiárido. 2013. 168 f. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFPB. João Pessoa, 2013.

PASSADOR, C. S.; PASSADOR, J. L. Apontamentos sobre as políticas públicas de combate à seca no Brasil: cisternas e cidadania? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 15, n. 56. São Paulo, 2010.

RODRIGUES, R. S. O caminho das águas: tecnologias de convivência com o Semiárido e transições sociotécnicas no sertão brasileiro. 2016. 254f. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, Rio de Janeiro, 2016.

SIEBER, S. S. Entre novos paradigmas e velhas práticas: a convivência com o semiárido na agricultura familiar do sertão de Pernambuco. 2016. 335f. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFCG, Campina Grande, 2016.

SILVA, R. M. A. Entre o combate à seca e a convivência com o Semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006. 298p. Tese de Doutorado – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2006.