

# **DAS INTERVENÇÕES DE COMBATE À SECA ÀS AÇÕES DE CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO: TRAJETÓRIA DE 'EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL' NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO**

**Paulo César O. Diniz\***  
**Marc Piraux\*\***

## ***Introdução***

O início da década de 90, do século passado, marcou uma profunda mudança nas concepções sobre o desenvolvimento no Nordeste brasileiro, especialmente numa grande área conhecida como semiárido.<sup>1</sup> De acordo com Magalhães (1998), o ciclo de políticas voltadas para o desenvolvimento do Nordeste, iniciadas com o GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), no final da década de 1950, coordenado por Celso Furtado, entrou em declínio, especialmente quando a própria Sudene começa a se enfraquecer institucionalmente e perder o seu fôlego “desenvolvimentista”.

De forma mais ampla, ao longo do século XX, analisando as principais concepções de desenvolvimento para o semiárido brasileiro, Silva (2006) resgata, na história das práticas governamentais na região, algumas formas de intervenção “pública”, destacando-se, principalmente, as práticas de assistência emergencial aos flagelados, as ações de “combate à seca e aos seus efeitos”, por meio da “solução hidráulica” e as políticas voltadas para a modernização da base econômica regional.

Assim, diante da “crise institucional” por que passou a Sudene, bem como as estratégias de planejamento regional, nas últimas três décadas, há sinais de uma nova con-

\* Doutor em Sociologia. Professor da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE/DED) e pesquisador do CNPq. E-mail: p.diniz@uol.com.br

\*\* Doutor em Agro-economia. Professor visitante da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG/PPGCS) e pesquisador do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD). E-mail: marcpiraux@uol.com.br

cepção para se pensar o desenvolvimento no semiárido. Levada a cabo por novos atores sociais, essa concepção alternativa de planejar o desenvolvimento regional passou a resgatar e a desenvolver propostas e práticas orientadas pela ideia de que a sustentabilidade do desenvolvimento no semiárido implica a concepção da “convivência com o semiárido”.

As condições para que esse “ciclo” alternativo de práticas e de políticas de desenvolvimento regional fosse se configurando - bem como para o surgimento de novos atores na cena política- têm como especificidade as características dos anos 1990, especialmente o *retorno do Brasil ao regime democrático, criando espaço para um amplo processo participativo na sociedade*, além da *emergência do conceito de desenvolvimento sustentável, a partir do Relatório Brundtland e da Rio-92* (MAGALHÃES, 1998, p. 417-418). Entretanto, no semiárido, o conceito de desenvolvimento sustentável vem associado a outra noção muito cara nesse período, quase como irmãs siamesas, qual seja, a convivência com o semiárido.

Quer dizer, os novos atores sociais e políticos que entraram em cena passaram a apresentar um discurso renovador, comprovando, com seus “experimentos sociais”, a possibilidade de um desenvolvimento sustentável com base na convivência com o semiárido brasileiro. De modo que essa região passou a ser concebida enquanto um espaço no qual é possível construir ou resgatar relações de convivência entre os seres humanos e a natureza de forma sustentável. A partir desse momento, essa noção, ganhando força política, foi capaz de mobilizar a sociedade civil no sentido de construir programas específicos com foco na convivência com o semiárido, como no caso do P1MC.

Neste artigo, busca-se demonstrar como a trajetória da mobilização social e da construção dessa ação vai se refletir num “experimentalismo institucional”. É exatamente a construção processual desse diálogo entre

governo e sociedade civil, de corresponsabilidades e de parceria, que estamos definindo como “experimentalismo institucional”; processo no qual são experimentadas novas formas de governança na relação entre governo e sociedade (Santos e Avritzer, 2002). Nesse processo, o governo, objetivando incentivar a participação da sociedade civil, e os atores sociais, na base de suas experiências tecnológicas, culturais e organizativas, experimentam novas formas de governança. Trata-se, para o governo, de criar, melhorar e/ou inovar nos mecanismos institucionais por meio de um processo de experimentação, transferindo – ou devolvendo – à sociedade formas deliberativas e/ou prerrogativas decisórias até então sob sua responsabilidade unilateral. Para a sociedade civil, o desafio é obter a ampliação da cidadania, a inclusão de grupos excluídos, enfim criar referências para um modelo diferente de planejar, elaborar e executar políticas públicas. Nesse percurso, o tema da participação é central. Governo e sociedade civil experimentam novas formas de participação, novas condutas coletivas e novos procedimentos normativos. O formato dessa participação não é dado *a priori*, em cartilhas, e não pode ser imposto por decreto; vai sendo adquirido experimentalmente, ao longo do caminho. Aprende-se a participar, participando, construindo uma nova institucionalidade, novas regras e normativos, com base numa nova gramática social e política (Diniz, 2007).

A análise dessa capacidade de estabelecer formas de experimentalismo institucional e o entendimento de seu caráter e mecanismos aparece com uma importância significativa para planejar e favorecer a construção de políticas mais adequadas às realidades locais e suas especificidades. Após a apresentação da trajetória da emergência da noção de convivência com o semiárido, apontam-se as características desse experimentalismo institucional e conclui-se refletindo sobre a importância dessa noção na construção das políticas públicas.

**Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semiárido: trajetória de ‘experimentalismo institucional’ no semiárido brasileiro**

Paulo César  
O. Diniz &  
Marc Piraux

### **A emergência da noção de convivência com o semiárido**

É fato que a ideia de convivência com o semiárido, enquanto uma ideia política agregadora, foi motivada por uma conjuntura política favorável (característica dos anos 1990, conforme dito acima) e, também, pelos problemas sociais, em razão de uma seca (das tantas que ocorreram ao longo do século XX) que se configurou na região a partir de 1993. Nesse ano, centenas de trabalhadores rurais nordestinos (e suas organizações) fizeram uma grande mobilização, ocupando a sede da Sudene, em Recife (PE),<sup>2</sup> exigindo que os governos, federal e estaduais, tomassem providências eficazes na intenção de amenizar a situação de “sofrimento” da população do semiárido brasileiro.

Fruto dessa mobilização regional surge o Fórum Nordeste no qual o movimento depositava certa esperança na perspectiva de que a ação pudesse influir na desestruturação e no abandono definitivo das práticas assistencialistas e clientelistas das oligarquias locais. Para tanto, bastava superar o desafio e elaborar um programa de ações permanentes que adotasse medidas a serem executadas pelo governo, garantindo, desse modo, o desenvolvimento sustentável beneficiando o trabalhador e o pequeno produtor rurais. Ou seja, um programa de caráter imediato que, mesmo emergencial, deveria levar em consideração o fato de que as famílias atingidas pela seca eram compostas de trabalhadores e não de indigentes e, portanto, deveriam ser tratadas como cidadãos pelas intervenções governamentais (Diniz, 2002).

Não se negava a necessidade das ações governamentais de caráter emergencial em situações limites, contudo enfatizava-se o fato de 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 go-

vernamentais para que se estabelecessem processos mais contínuos e duradouros em que o objetivo fosse a convivência com o semiárido.

Enfim, afirmava-se, naquele momento, que “a convivência do homem com a semi-aridez” poderia ser assegurada. O que faltava eram medidas eficazes de política agrária e agrícola, tecnologias apropriadas, gestão democrática e descentralizada dos recursos hídricos e da coisa pública. Medidas como essas levariam à correção das distorções estruturais e seculares, responsáveis pela perpetuação da miséria e da pobreza no meio rural (Fórum Nordeste, 1993).

Esse é o primeiro momento da trajetória: a emergência da noção de convivência com o semiárido como potencial articulador de uma “identidade coletiva”. Na realidade, uma identidade é construída por meio de um “processo de significado” com base em um atributo cultural (ou em um conjunto de atributos culturais interrelacionados), no caso do semiárido, uma (re)significação da visão sobre o fenômeno da seca: da ideia de combate à seca para a noção de convivência com o semiárido. É bem verdade que essa (re)significação não ocorre gratuitamente. As propostas assumidas pelas políticas e ações governamentais no semiárido, historicamente, afirma Silva (2006), ocorreram em proveito de uma elite política e econômica cujo grande objetivo foi o de exercer a dominação local. Assim, é em contextos de relações de poder e conflito, como no semiárido, que se pode falar em construção de identidades, de acordo com Castells (1999). Essa construção pode ter por base uma “resistência” coletiva – daí, a noção de “identidade de resistência” – que passa a ser construída por atores em posições ou condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, criando trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade, ou mesmo em princípios opostos a estas instituições (Castells, 1999). Nesse caso, a consolidação de uma “identidade destinada à resistência” dá origem a formas

Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semiárido: trajetória de ‘experimentalismo institucional’ no semiárido brasileiro

Paulo César O. Diniz & Marc Piraux

de resistência coletiva diante de uma opressão (em geral, definidas em função da história, da geografia, da biologia etc.).

A “resistência” aí vai identificar uma ação coletiva que, por um lado, vai de encontro aos interesses das oligarquias sertanejas na formulação e execução das políticas de “combate à seca” e, por outro, às políticas de modernização econômica “conservadora” que atenderam aos interesses de parte dessas oligarquias (com os investimentos na modernização da pecuária) e, sobretudo, dos grupos empresariais que passam a investir nos polos agropecuários na região, sob a orientação técnica e burocrática do Estado autoritário (Silva, 2006). A afirmação da proposta de “convivência com o semiárido” é, justamente, a consolidação dessa “identidade de resistência” e tem como protagonistas um conjunto de “novos” atores sociais oriundos das organizações da sociedade civil (ONG’s, igrejas, movimento sindical etc.) que buscam construir uma nova prática política na região.

Uma “nova” prática política significava, exatamente, não aceitar mais as práticas de intervenção de “combate às secas”. Ora, as secas, além da crise na produção, trazem à tona uma série de problemas no que se refere ao acesso à água, já que nas comunidades e nas moradias dispersas no meio rural ela não é disponibilizada da mesma forma que nas cidades (pelos sistemas públicos de distribuição). Grande parte das famílias rurais recorre aos reservatórios disponíveis nas localidades (açudes, barreiros, poços etc.), percorrendo distâncias significativas diariamente. Esse trabalho, muitas vezes, é feito pelas mulheres e não é raro que elas tenham que sair, ainda na madrugada, para conseguir água, fazendo várias viagens e, gastando nesse serviço, várias horas. O tempo gasto nessa tarefa e as dores no corpo devido ao esforço repetitivo, além da qualidade duvidosa da água, são problemas que não podem ser considerados, em se tratando da qualidade de vida das populações no semiárido.

Quando a estiagem se prolonga, transformando-se em “seca”, as fontes e reservatórios de água disponíveis (os barreiros e mesmo os açudes maiores e mais próximos das comunidades rurais) acabam secando, entrando em cena a prática do assistencialismo. A situação de “calamidade pública” é declarada e as autoridades organizam a distribuição de água por carro-pipa para os “flagelados da seca”, e as filas são formadas ao longo do itinerário ou ponto de distribuição de água – e, muitas vezes, comida, pelo menos foi assim em dois momentos nos anos de 1990, segundo Araújo (2001). Essa política assistencialista – e secular, diga-se de passagem – alimenta o clientelismo, preservando, de geração em geração, o poder de grupos políticos e famílias dominantes na região (resquícios dos antigos “coronéis”).

Em contraposição às práticas assistencialistas e às ações de “combate à seca” e aos seus efeitos (basicamente, pela via da solução hidráulica: açudes e barragens), segundo Silva (2006), pode-se falar também de políticas voltadas à “modernização da base econômica regional”, fortalecendo grupos dominantes na região (fazendeiros, latifundiários, empresários no ramo da agropecuária etc). O investimento da Sudene, por exemplo, no setor agropecuário, foram mais dirigidos à agricultura irrigada e à pecuária de grande porte ao longo das últimas décadas, conforme constatação de Palmeira (1998).<sup>3</sup>

É nesse contexto, então, que se consolida no semiárido uma ação coletiva que passa a contestar toda a lógica de intervenção pública para lidar com o fenômeno da seca. Essa contestação – um “movimento de contestação”, segundo Almeida (1999) – ocorre frente a uma “racionalidade instituída” pelo modelo de desenvolvimento e contra a exclusão que ele provocou.

Na América Latina, de modo geral, esses movimentos sociais de contestação cumpriram um importante papel no processo de redemocratização. Para Santos e Avritzer (2002), suas experiências de luta e reivindicação se inseriram num profundo movimento

**Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semiárido: trajetória de ‘experimentalismo institucional’ no semiárido brasileiro**

Paulo César  
 O. Diniz &  
 Marc Piraux

pela *ampliação* do político e pelo aumento da cidadania, bem como pela transformação – e *mudança* – das políticas dominantes e pela inserção na política de atores sociais excluídos. Foi essa trajetória de experimentação social que, então, teve um papel importante no sentido de negar as concepções e as formas homogeneizadoras de organização política e social. Esse processo de experimentação levou à construção de uma nova “gramática social”, apontando na direção de novas formas e mecanismos que buscam *alargar* e *aprofundar* as mudanças políticas levando a um “novo paradigma” da dialética entre Estado e sociedade civil.

Enfim, no semiárido, foi esse movimento que conduziu a manifestações de contrariedade em relação ao padrão de intervenção pública e ao modelo de desenvolvimento e de combate à seca, instituídos na região, fazendo surgir um sentimento coletivo de resistência – uma “identidade de resistência” – baseado na ideia de convivência com o semiárido.

### ***Das trincheiras da resistência à ofensiva prática***

O segundo momento importante da emergência e trajetória da ideia de convivência com o semiárido é quando os atores coletivos decidem sair de suas “trincheiras de resistência”, passando a conceber um “programa” de convivência com o semiárido. Com um nome até certo ponto audacioso – Programa de Formação e Mobilização para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais<sup>4</sup> – o programa partiu de uma ação concreta e integradora que pudesse articular os atores coletivos identificados com a convivência no semiárido, isto é, a construção de cisternas, porém, que fosse para além de simples construção. Definido simbolicamente como P1MC, o programa começou a ser concebido em 1999, ano em que se realizava, no Brasil, a Terceira Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca, organizada pela ONU.<sup>5</sup> Além do mais, naquele mesmo ano, o semiárido passava por mais um período de seca – falava-se na mais

agressiva do século, tendo como “vilão” um fenômeno climático que ficou muito conhecido pelo que se divulgava nos noticiários brasileiros: *El Niño* (Diniz, 2007).

Apesar de a conferência oficial ter como tema central o “combate” aos efeitos da desertificação e da seca em todo o mundo, em paralelo, organizações da sociedade civil nordestina estabeleceram um fórum de debates (palestras, seminários, conferências etc.) sobre as questões do semiárido brasileiro – dentre elas, as questões ligadas ao fenômeno das secas e à convivência com o semiárido – provocando repercussões tanto no âmbito regional quanto no nacional. Justamente nesse fórum ganha visibilidade a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA-Brasil), consolidando-se como uma “articulação política da sociedade civil” na região. Essa articulação vai resgatar a trajetória e a experiência dos atores coletivos que “resistem” às ações de combate à seca, dando um caráter político-institucional às iniciativas no campo da convivência com o semiárido.

A base de constituição da ASA-Brasil foi a “Declaração do Semiárido”,<sup>6</sup> documento que buscava sintetizar e unificar as percepções e entendimentos das organizações sociais e atores coletivos em torno de um ponto central: o semiárido e a “convivência” nesse espaço geográfico e social. A “Declaração”, além de resgatar a experiência do movimento social e suas formas de luta e resistência (fazendo referência, inclusive, à ocupação da Sudene, em 1993), recomendava uma série de medidas práticas e políticas que deveriam ser adotadas nas intervenções governamentais, consubstanciadas num “programa” de convivência com o semiárido. Dois pilares básicos dariam sustentação ao “programa”. Por um lado, a conservação, uso sustentável e recomposição ambiental dos recursos naturais e, por outro, a quebra do monopólio de acesso à água, à terra e outros meios de produção (Diniz, 2007).

Uma “política adequada” ao semiárido: essa era a intenção vislumbrada na “Declaração”. Foi com esse sentido que a Asa-Brasil

Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semiárido: trajetória de ‘experimentalismo institucional’ no semiárido brasileiro

Paulo César O. Diniz & Marc Piraux



se empenhou na elaboração do P1MC. Durante os anos 2000 e 2001, as organizações sociais e atores coletivos, agora politicamente articulados na ASA-Brasil, empreenderam um esforço de preparação do programa (seminários estaduais, encontros nacionais, estudos exploratórios, projetos demonstrativos etc.), visando a criar um novo padrão de relacionamento das populações com o seu ambiente. O processo desencadeado pelo P1MC previa, inicialmente, a mobilização das famílias, seguido de capacitações (de pedreiros, de gestão em recursos hídricos etc.), e se materializava na construção de cisternas para captação de água de chuvas. O objetivo geral era o de contribuir para ampliar a compreensão e a prática da convivência sustentável e solidária com o ecossistema do semiárido. Contribuição essa oriunda de um processo educativo, para a transformação social, visando à preservação, o acesso, o gerenciamento e à valorização da água como um direito essencial da vida e da cidadania (Asa-Brasil, 1999).

Percebe-se, então, como os atores coletivos, inicialmente “entrancheirados” em torno de uma “identidade de resistência”, partem para uma ofensiva, identificando-se com um “projeto político e social” mais amplo, extrapolando suas “articulações” políticas com repercussão, de forma geral, na sociedade. A convivência com o semiárido, materializada num programa de construção de cisternas, passa a ser a porta de entrada para o que Castells (1999) vai definir como “identidade de projeto”, ou seja, identidades construídas numa base de “resistência” coletiva e que, progressivamente, vão se transformando à medida que atores sociais, utilizando-se de qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, de buscar a transformação de toda a estrutura social. É uma identidade que produz “sujeitos” (isto é, um ator social coletivo pelo qual “indivíduos atingem o significado holístico em sua experiência”). Nesse caso, a construção da identidade consiste em um pro-

jeto de vida diferente (de organização política diferente), expandindo-se no âmbito da transformação da sociedade como um todo, conclui Castells (1999).

É desse modo que compreendemos a ideia de convivência com o semiárido, caracterizando-se como uma perspectiva cultural orientadora de processos emancipatórios, de expansão das capacidades criativas e criadoras da população da região. Em síntese, a convivência com o semiárido significa uma nova orientação estratégica para intervenção naquela realidade (Silva, 2006), enquanto um processo em construção e de experimentação de alternativas apropriadas, buscando aprender a conviver com as suas especificidades ambientais, e formulando proposições que visam à promoção e o alcance do desenvolvimento sustentável.

Por fim, vale ressaltar que, nesse percurso de construção do P1MC, duas etapas foram importantes, apontando para o que viria a ser o experimentalismo institucional mais adiante. Inicialmente, a Asa-Brasil contou com apoio do Ministério do Meio Ambiente que, durante a COP 3 (conforme citada acima), anunciou o financiamento do processo de mobilização social, de debate, de demonstração e de elaboração do P1MC. Contudo, não havia perspectiva de financiar a execução do programa. O objetivo era a elaboração do programa para que a Asa-Brasil pudesse negociar com outros parceiros (que não exclusivamente o governo) a sua implementação. Uma segunda etapa do programa contou com apoio da Agência Nacional de Águas (Ana) que financiou a construção de cisternas (cerca de doze mil) em áreas que estavam sofrendo os efeitos da seca, justamente com sobras de recursos que tinham como objetivo o “combate à seca” no Nordeste. Essa etapa ficou denominada de fase de “transição” do P1MC, entretanto ainda não se caracterizava como a execução do programa, tampouco como de experimentalismo institucional, pois o apoio era apenas no sentido de “gastar” os recursos e não havia nenhum esforço de mudar as concep-

**Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semiárido: trajetória de ‘experimentalismo institucional’ no semiárido brasileiro**

Paulo César  
 O. Diniz &  
 Marc Pirau

Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semiárido: trajetória de 'experimentalismo institucional' no semiárido brasileiro

Paulo César O. Diniz & Marc Piraux

ções sobre as ações no semiárido. Todavia, foram etapas importantes para que a sociedade civil, articulada na Asa-Brasil, apresentasse a engenharia do programa e divulgasse a ideia (Diniz, 2007).

### ***Da experimentação social ao experimentalismo institucional***

O último momento a destacar nessa trajetória tem a ver com a conjuntura política inaugurada com a eleição do Presidente Lula, em 2003. Essa conjuntura abriu janelas de oportunidades para a sociedade civil, de forma geral, e para a Asa-Brasil, em específico. Simbolicamente, logo no primeiro dia de sua administração, o governo lança o Programa Fome Zero, chamando a atenção da sociedade brasileira para a problemática social da "(in)segurança alimentar". Nesse programa, uma das áreas prioritárias era justamente a região do semiárido brasileiro.

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. Vale ressaltar que a Asa-Brasil havia enviado ao Presidente Lula sua "carta política",<sup>7</sup> destacando "a esperança de se avançar na construção de uma nova sociedade no semiárido". Para isso, as intervenções governamentais e as políticas para o semiárido deveriam ter como objetivos a sustentabilidade da agricultura familiar, respeitando a dignidade dos homens e das mulheres do campo, resgatando suas experiências bem-sucedidas e indicando os caminhos a serem trilhados para vencer a fome e a miséria numa região que abrigava mais de um terço das unidades familiares de produção do país (Asa-Brasil, 2002).

Foi exatamente nessa "carta" que o P1MC foi apresentado ao governo como um programa concebido para a convivência com o semiárido. Ou seja, priorizando as famílias rurais do semiárido, o P1MC norteava-se pelos seguintes princípios básicos: gestão

compartilhada (a concepção, execução e gestão seriam da sociedade civil organizada, especialmente integrada na Asa-Brasil); relação de parceria (com governos, empresas, ONG's etc., para sua execução, a partir de critérios pré-estabelecidos); descentralização e participação (a execução dar-se-ia através de uma articulação em rede com várias organizações); mobilização social (sua natureza era de mobilização social e fortalecimento institucional para a convivência com o semiárido brasileiro); educação-cidadã (situando criticamente a realidade histórico-cultural e visando a convivência com o semiárido); direito social (afirmação dos direitos da população de acesso aos recursos hídricos e sua gestão); desenvolvimento sustentável (afirmação da viabilidade do semiárido, desmistificando a fatalidade da seca); e emancipação (construção de uma nova cultura política, rompendo com a dominação secular das elites sobre o povo, a partir do controle da água), de acordo com a Asa-Brasil (1999).

A partir desse momento – envio da "carta" – fez-se todo um esforço de diálogo para a concretização de uma agenda entre o Governo e a Asa-Brasil no sentido de estabelecer uma parceria em torno de programas que tivessem como princípio a convivência com o semiárido.

A resultante desse esforço foi a construção de uma parceria "triangular" entre a Asa-Brasil, o Governo Federal e a Febraban (Federação Brasileira dos Bancos) que passou a vigorar no segundo semestre de 2003. Dentro do Sede Zero (um braço do Programa Fome Zero), o governo previa a construção de cisternas para captar água da chuva, pois, de acordo com o Governo, não se tratava mais de falar em combate à seca. Trata-se, agora, de saber conviver com o semiárido, construindo um novo modelo de desenvolvimento para a região (FOME ZERO, 2003, p. 49).

Não se pode negar a importância dos "experimentos" e demonstrações anteriores, apontando que o P1MC havia conseguido mobilizar e capacitar famílias, garantindo uma

convivência adequada e digna com a região. Nesse tempo, o programa havia provocado mudanças sociais, políticas e econômicas: aumento da frequência escolar, diminuição do número de pessoas com doenças em virtude do consumo da água contaminada e geração de emprego e renda para os moradores das comunidades (Asa-Brasil, 1999).

Entretanto, embora importantes, essas primeiras experiências foram pontuais, pois, esgotando-se os recursos destinados à parceria, esta também estaria conseqüentemente encerrada. Ao contrário do momento atual, a parceria estabelecida com o Governo e Febraban a partir de 2003 tinha como meta a construção de cisternas (um milhão no total). Para isso, buscava-se garantir recursos no sentido de não perder a continuidade da ação, não perder a capacidade mobilizada dos diversos atores e organizações sociais da região, bem como da “força do povo” do semiárido.

De modo geral, a construção de cisternas tornou-se o elemento mais visível do P1MC, talvez o que todo mundo desejasse mais intensamente – as famílias participantes, pelas necessidades e comodidade do acesso à água; os financiadores privados, pela sua visibilidade como uma instituição de responsabilidade social; o governo, para se mostrar atuante em relação aos problemas do país – todavia, o programa tentava superar alguns entraves em torno das ações destinadas ao semiárido. Com o P1MC (e toda a ação da Asa-Brasil), por exemplo, vão ocorrer algumas mudanças no enfoque de várias políticas e programas (Pronaf Semiárido e Programa Conviver etc.), direcionados para o semiárido: das ações de “combate às secas” às políticas de convivência com o semiárido.

Justamente por isso, definiu-se esse processo de experimentalismo institucional; formas inovadoras na relação entre governo e sociedade. Na prática, o desafio do experimentalismo institucional, tanto para governo, como para as organizações da sociedade civil é investir num processo de aprendizagem, de formação mútua e responsabili-

dades compartilhadas na concretização dos objetivos pretendidos por ambos. Acredita-se que foi assim que eles – Governo e Asa-Brasil – procederam.

Nessa aprendizagem, para que o P1MC fosse implementado de forma descentralizada, foi necessária a criação de alguns dispositivos legais, dentre eles a institucionalização de uma Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), com nome AP1MC – Associação Programa Um Milhão de Cisternas. A AP1MC era composta por dois representantes de cada estado do semiárido, escolhidos pelas “Articulações” e/ou fóruns estaduais. A AP1MC ficou responsável pela gestão central do programa além da função de coordenar o processo de descentralização para os estados (Asa-BRASIL, 1999). Esse processo resultou na constituição de quarenta e oito unidades gestoras (UG) nos onze estados da região: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Sergipe e Rio Grande do Norte.

Pode-se dizer que a ação da Asa-Brasil – e a concretização do P1MC – foi muito mais que um programa de cisternas. Todo o esforço acumulado possibilitou a entrada do movimento social na esfera política, demonstrando que a efetivação de políticas e programas públicos não está restrita ao campo governamental, mas que também pode ser efetivada pela esfera da sociedade civil (Asa-Brasil, 2003). Essa mudança de enfoque – embora não sendo iniciada com o Governo Lula – é experimentada concretamente com o P1MC, destacando-se a inovação na relação entre governo e sociedade civil (no caso a Asa-Brasil), de forma continuada, sem rupturas, ao contrário das experiências anteriores.

Evidentemente que esse “experimentalismo institucional” começou a despertar interesses por parte dos governos dos estados do Nordeste e dos prefeitos no semiárido. Ora, tal ação, alvo de tamanha dedicação do Governo Federal (que visitou comunidades no interior do semiárido para inaugurar cisternas),<sup>8</sup> e de grande interesse e mobili-

**Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semiárido: trajetória de ‘experimentalismo institucional’ no semiárido brasileiro**

Paulo César O. Diniz & Marc Piraux



Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semiárido: trajetória de 'experimentalismo institucional' no semiárido brasileiro

Paulo César O. Diniz & Marc Piraux

zação de populações rurais pela obra em si, e pela facilidade de acesso e do montante de recursos disponíveis (recursos públicos e privados), “naturalmente” levou os governantes e políticos locais a pressionar para que eles também pudessem fazer cisternas – afinal era preciso respeitar e aprofundar o “pacto federativo!”.

Não era aceitável que uma ação de grandioso alcance social passasse ao largo de estados e municípios. No entanto, apesar de muitos governos (estaduais e municipais) terem acessado recursos públicos para construção de cisternas, a mobilização social desencadeada pela Asa-Brasil conseguiu conter muitos dos abusos e vícios antigos dos governantes. Foi essa criatividade do programa e do controle social que foi servindo como guia na construção de um “novo” modelo de políticas públicas, contribuindo para um “novo pacto social” e resgatando uma parte da dívida social na região: “a água deixa de ser um instrumento de poder e passa a ser um dever do Estado”. Portanto, essa era uma inovação, que rompia com as práticas das oligarquias nordestinas que tanto usaram esse bem comum como instrumento de poder (Asa-Brasil, 2003). Na realidade, esse processo continuado de aprendizagem coletiva (envolvendo grupos, famílias, comunidades e não apenas indivíduos) e de “experimentações” (técnicas, organizativas, políticas etc.) para convivência com o semiárido foi fundamental para superar antigas práticas políticas de “combate à seca”, de assistencialismo e clientelismo; enfim, do sistema de dominação multidimensional (cultural, política, econômica, social, ambiental etc.), tratado como “indústria da seca” (Diniz, 2002).

Todo esse esforço coletivo, os ajustes ao longo do processo, os acordos e alianças, bem como os conflitos e a própria gestão desses conflitos, foram criando capacidades de diálogo até então pouco desenvolvidas e/ou exploradas quando se tratava da relação entre Estado e Sociedade Civil (vale citar uma expressão dos analistas da sociologia política: a sociedade ficava de “costas” para o Estado). Essas capacidades vão

constituindo “competências” de negociação e de governança nos processos de experimentalismos institucionais. Assim, pode-se apontar para a construção de uma nova identidade a ser compartilhada por esses atores sociais e políticos – uma identidade de negociação e/ou de governança. Sem essa capacidade de diálogo e a competência de negociação – construídas ao longo do percurso da aprendizagem – tanto de um lado (Governo), como de outro (sociedade civil), possivelmente esse experimentalismo não tivesse rendido os frutos atuais.

### **Considerações Finais**

O desafio, nesse texto, foi o de caracterizar o processo de experimentalismo institucional; caracterização necessária para entender como a noção de convivência com o semiárido vai influenciando, pouco a pouco, a construção de políticas e ações públicas baseadas, justamente, nessa noção (convivência com o semiárido).

Duas fases, necessárias à emergência desse processo, foram apontadas: uma etapa de quebra do “paradigma” de desenvolvimento tendo como concepção o combate à seca; uma segunda etapa de experimentação social, baseada na ideia de convivência com o semiárido. Cada uma destas fases é caracterizada por processos de aprendizagem e pela construção de competências específicas ligadas a três formas de identidade – de resistência, de projeto e de negociação – permitindo à sociedade avançar do “lugar do contra” para o “lugar do com” o Estado.

Verdade que, para isso tornar-se possível, janelas de oportunidades foram abertas pelo Governo Federal, institucionalizando a capacidade de experimentar instrumentos e mecanismos na relação com a sociedade, baseados nos resultados das experimentações sociais locais; o reconhecimento de sua importância e valor político.

Não se pode negar o fato de que o contexto mundial – a discussão sobre o desenvolvimento sustentável – e o local – a repetição de secas importantes – influencia-

ram, e como, nessas decisões e “mudanças”. Contudo, percebe-se, também, como o papel do Estado (mesmo que seja uma ação de um Governo: Presidente Lula), atuando em direção da sociedade e de sua capacidade de avançar nos processos de aprendizagem, tornou-se fundamental nesse percurso e para esse tipo de experimentalismo. Essa é a essência dos processos de experimentalismo.

Apesar desses avanços, ainda subsiste um dilema que deve ser enfrentado permanentemente: de um lado, a necessidade de experimentar e de fazer evoluir as normas institucionais e regras de gestão, do outro lado, a necessidade de assegurar um mínimo de estabilidade das normas e regras para permitir a implementação dos programas (não mudar as regras do jogo o tempo todo, enfraquecendo os processos sociais). Ou seja, é essencial uma sedimentação de avanços institucionais construídos nesse percurso de experimentalismo (não se pode ficar experimentando “eternamente”). A estabilidade e a sedimentação têm importância, justamente para a consolidação de um “projeto de sociedade”, com base na noção de convivência com o semiárido, uma vez que ele ainda está em processo de formulação. Mesmo que esse “projeto social” ainda não seja vislumbrado claramente, não se pode negar que a noção de combate à seca (como uma estratégia de desenvolvimento para o semiárido) está claramente em crise, portanto numa transição paradigmática, caracterizada por uma situação de passagem entre a falência de um paradigma dominante e a emergência de um novo paradigma que não está plenamente definido, conforme as palavras de Silva (2006, p. 28).

Apesar da falta de clareza em torno do projeto social de convivência com o semiárido, existem alguns indícios, definindo-o como sendo

*uma perspectiva cultural orientadora da promoção do desenvolvimento sustentável no semiárido, cuja finalidade é a melhoria das condições de vida e a promoção da cidadania por meio de iniciativas socioeconômicas e tecnológicas*

*apropriadas, compatíveis com a preservação e renovação dos recursos naturais” (SILVA, 2006, p. 272).*

Finalmente, voltando ao caráter de aprendizagem e de “experimentação” que vai estabelecendo um novo comportamento no âmbito da sociedade civil brasileira, sem entrar no mérito do debate (que não é pouco), ressalte-se aí a maneira como essa sociedade civil passa a conceber seu papel na sociedade brasileira como um todo, conforme afirma Nogueira (2005). É bem verdade que a fronteira entre o papel do Estado e da sociedade civil é bastante ambíguo (e conflituoso, por vezes), mas os atores coletivos articulados politicamente na Asa-Brasil, ainda que de forma incipiente, construíram certa hegemonia em torno de um projeto de sociedade no semiárido, tendo como perspectiva norteadora a “convivência” com o semiárido e não o “combate às secas”. Isto é, embora por vieses diversos, atualmente é difícil encontrar qualquer ação governamental direcionada ao desenvolvimento no semiárido que não aponte, ao menos discursivamente, para a noção de convivência.

Assim, para se pensar a “convivência” – e, portanto, o desenvolvimento sustentável – no semiárido brasileiro é preciso também (re)pensar as formas de relação entre o Estado e a sociedade civil, ampliando a participação política a partir da afirmação e do reconhecimento de direitos da população, em relação às definições sobre o seu futuro (Silva, 2006). A ampliação da esfera pública também deverá levar em conta um conjunto considerável de iniciativas bem-sucedidas de promoção do desenvolvimento, que vêm sendo experimentadas por diferentes organizações da sociedade civil nessa região. A Asa-Brasil, através do programa convivência com o semiárido, pode ser considerada um desses atores coletivos no semiárido a ter dado um grande passo visando a refletir sobre a desigualdade e a justiça social nesse mundo globalizado, ao mesmo tempo em que vem construindo identidades articuladas na perspectiva de um desenvolvimento regional com igualdade e justiça social.

**Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semiárido: trajetória de ‘experimentalismo institucional’ no semiárido brasileiro**

**Paulo César O. Diniz & Marc Piraux**

## Notas

<sup>1</sup> O semiárido brasileiro se estende por uma área que abrange a maior parte dos estados da Região Nordeste (86,48%), a região setentrional do estado de Minas Gerais (11,01%) e o norte do Espírito Santo (2,51%), ocupando uma área total de 974.752 Km<sup>2</sup>. Disponível em: <<http://www.asa-brasil.org.br>>. Acesso em: 02 Jul. 2009.

<sup>2</sup> A mobilização para ocupação da SUDENE ocorreu em 16 de março de 1993.

<sup>3</sup> Palmeira (1989), apud Diniz (2007, p. 100) afirma que, entre 1975 e 1985, o FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste) destinou cerca de um bilhão de dólares (de um total de 1,3 bilhões) através de incentivos fiscais, aos latifundiários do Nordeste com propriedades de 4.500 hectares, em média, (enquanto o tamanho médio das propriedades no Nordeste, nessa época, era de 37 hectares).

<sup>4</sup> Conferir mais informações sobre o programa na página da Articulação no Semi-Árido Brasileiro na internet. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br>>. Acesso em: 02 Jul. 2009.

<sup>5</sup> A COP 3, como ficou conhecida a conferência da ONU, foi realizada na cidade do Recife/PE, entre os dias 15 e 26 de novembro de 1999.

<sup>6</sup> Cf. página da internet da ASA-Brasil. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em: 02 Jul. 2009.

<sup>7</sup> A “Carta Política” é um documento propositivo, síntese dos debates que giram em torno dos Encontros Nacionais da Articulação no Semi-Árido. A citada carta foi elaborada por conta do terceiro encontro nacional – III EnconASA, realizado em São Luis, Maranhão, entre os dias 20 e 23 de novembro de 2002. Portal da ASA. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em 15 Set. 2006.

<sup>8</sup> “Era o dia 30 de outubro quando o Presidente Lula e sua comitiva vieram à Paraíba [Lagoa Seca] para “celebrar” a parceria entre governo, sociedade civil e a iniciativa privada (no caso, a Federação Brasileira dos Bancos – Febraban) para construção de cisternas no semiárido” (DINIZ, 2007, p. 55).

**Das intervenções  
de combate à  
seca às ações  
de convivência  
com o semiárido:  
trajetória de  
'experimentalismo  
institucional'  
no semiárido  
brasileiro**

**Paulo César  
O. Diniz &  
Marc Piraux**

## Referências bibliográficas

ALMEIDA, J. *A construção social de uma nova agricultura: tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil*. Porto Alegre: Ed. Universitária/UFRGS, 1999.

ARAÚJO, M. L. C. de. *Seca: fenômeno de muitas faces*. Artigo do mês. Portal NEAD. 2001. Acesso em 28 setembro de 2006. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=artigo&id=6&titulo=Artigo+do+M%EAs>>.

ASA-BRASIL. Encontro nacional da Articulação no Semi-Árido Brasileiro, 4, Campina Grande, *Anais...* Campina Grande/PB, 11-14/nov. (CD-Rom), 2003.

\_\_\_\_\_. Carta Política. Encontro nacional da articulação do semiárido brasileiro, 3, São Luis/MA, *Anais...* São Luis/MA, Portal da Asa-Brasil, 2002. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/>>. Acesso em 15 de setembro de 2006.

\_\_\_\_\_. 1999. *Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: um milhão de cisternas rurais – P1MC*. (Anexo II. Acordo de Cooperação Técnica e Financeira celebrado entre Febraban e AP1MC em 31/05/2003 – FB-101/2003). 48p. Portal da Febraban. Disponível em: <<http://www.febraban.org.br/Arquivo/Servicos/RespSocial/Acordo.pdf>>. Acesso em 10 de janeiro de 2007.

CASTELLS, M. *O poder da identidade*. 3ª. ed. São Paulo: Paz e Terra. [Tradução: Klaus Brandini Gerhardt]. 1999.

DINIZ, P. C. O. *Da experimentação social ao “experimentalismo institucional”*: Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil – experiências no Semiárido. Campina Grande. 2007. [Tese de doutorado]

\_\_\_\_\_. *Ação coletiva e convivência com o semiárido: a experiência da articulação do semiárido*

paraibano. Campina Grande. 2002. [Dissertação de mestrado].

FOME ZERO. *Programa Fome Zero: como participar*. Cartilha da mobilização social (texto de Frei Betto) Portal do Domínio Público (biblioteca digital). 2003. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000083.pdf>>. Acesso em 9 de janeiro de 2007.

FÓRUM NORDESTE. *Ações permanentes para o desenvolvimento do nordeste semiárido brasileiro*: propostas da sociedade civil. Recife, 1993.

MAGALHÃES, Antônio Rocha. *Um estudo de desenvolvimento sustentável do nordeste Semiárido*. 1998. Disponível em: <<http://sala.clacso.org.ar/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00-0inps0-00-0-0-0prompt-10-4-0-1-1-es-Zz-1-20-a-bout-00031-001-0-0utfz-8-0&cl=CL2&d=HASH010103134252faf0bf147f95.5.4&x=1>>. Acesso em 17 de fevereiro de 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*, 2ª. ed. São Paulo: Editora Cortez. 2005.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (grg.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp. 39-82. 2002.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. *Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento*. Brasília. 2006 [Tese de Doutorado]. UNB-CDS. Portal do CDS. Disponível em: <<http://200.130.0.16/biblioteca/RobertoSilva.pdf>>. Acesso em 5 de maio de 2007.

Das intervenções de combate à seca às ações de convivência com o semiárido: trajetória de ‘experimentalismo institucional’ no semiárido brasileiro

Paulo César O. Diniz & Marc Piraux