

REINVENÇÃO DE PRÁTICAS CLIENTELISTAS NO PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS – P1MC

Flávio Eiró*

Diego Lindoso**

RESUMO

O artigo se propõe a discutir as diferentes formas de mal uso de recursos públicos ligados ao programa de construção de cisternas P1MC. Se tal programa é responsável por uma transformação material radical na vida da população mais pobre da região, seus efeitos sobre as estruturas tradicionais de dominação não são claros. A questão principal que orienta este trabalho é: transformadas as condições materiais, como evolui a dependência em um contexto marcado pela dominação de uma elite que utiliza a pobreza como meio de reprodução? Se a restrição hídrica continua a servir os interesses de uma elite local para se manter no poder, pode-se falar em clientelismo no caso do P1MC? Para responder tais questões, o artigo baseia-se em pesquisa de campo realizada em oito municípios de Pernambuco e Bahia, combinando entrevistas institucionais e visitas a domicílios rurais. Em uma perspectiva histórica, e através da análise das entrevistas realizadas, o artigo demonstra como o P1MC não promove o fim de práticas clientelistas, mas em conjunto com outras políticas existentes, contribui para uma mudança radical na situação dos mais pobres, não só material, mas também em relação aos padrões e demais atores que controlam o acesso a recursos públicos no Nordeste.

Palavras-chave: P1MC. Clientelismo. Nordeste. Seca. Cisternas

1 INTRODUÇÃO

O recente desenvolvimento econômico dos países do antigo Terceiro Mundo é uma preocupação central para as ciências sociais no mundo, em seu âmbito social, econômico e ambiental. Países cujo desenvolvimento parecem mais bem sucedido são, no entanto, ainda caracterizados por enormes desigualdades que deixam alguns (ou a maioria) dos seus povos à margem do crescimento econômico. O caso brasileiro é emblemático nesse contexto, com um desenvolvimento econômico significativo nos últimos 20 anos. Neste caso, mesmo se a luta contra a pobreza é vista como um sucesso, uma grande parte da população continua em situação de extrema pobreza: cerca de 16,2 milhões de pessoas ainda estavam em situação de extrema pobreza no Brasil em 2010 (MDS, 2011), mais de 10% da população.

*Flávio Eiró é doutorando em sociologia na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de Paris, França, em co-tutela com o Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. <flavioeiro@gmail.com>.

** Diego Lindoso é doutor em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB). Atualmente, é consultor ambiental e pesquisador da sub-rede Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Regional, no âmbito da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima) <diegolindoso@gmail.com>.

Ao redor do mundo, são as zonas áridas e semiáridas que concentram a maioria da população em situação de pobreza (MEA, 2005). Historicamente marcadas pela exclusão e pela pobreza extrema, as regiões semiáridas (precipitação máxima de 700 milímetros por ano) ocupam mais de 40% da superfície terrestre e nelas habitam aproximadamente 2,5 bilhões de pessoas. Elas são caracterizadas por chuvas irregulares, geralmente marcadas por longos períodos de seca. No semiárido brasileiro vivem 22 milhões de pessoas, ou 11,8% da população do país, a mais populosa do mundo (AB'SABER, 1999; IBGE, 2012).

Bem conhecida e documentada, o Semiárido brasileiro foi marcado por uma estrutura arcaica de dominação, ainda existente em algumas partes, entre as famílias e as elites políticas locais. Presos em um sistema de controle de recursos públicos, em um contexto de escassez de água, a existência dessas famílias era completamente dependente do favor das elites políticas. No entanto, mesmo se as situações extremas deixaram de ser a regra com a chegada de diversos programas de assistência social, a situação ainda é preocupante. A relação de dependência que marcou a história da região não é completamente apagada, mas sim transformada.

Neste contexto, este artigo se propõe a discutir as diferentes formas de mal uso de recursos públicos ligado ao programa de construção de cisternas P1MC. Se tal programa é responsável por uma transformação material radical na vida da população mais pobre da região, seus efeitos sobre as estruturas tradicionais de dominação não são claros. Portanto, a questão principal que orienta este trabalho é: transformadas as condições materiais, como evolui a dependência em um contexto marcado pela dominação de uma elite que utiliza a pobreza como meio de reprodução? Mais especificamente, trata-se de que tipo de mal uso de recursos públicos? Se a restrição hídrica continua a servir os interesses de uma elite local para se manter no poder, pode-se falar em clientelismo no caso do P1MC?

2 METODOLOGIA E CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

A pesquisa de campo foi realizada durante os meses de junho, julho e agosto de 2011. Foram visitadas vinte comunidades rurais com diferentes situações fundiárias, atividades produtivas e tipos de organização social. Duas regiões foram abrangidas: em Pernambuco, os municípios Araripina, Ouricuri, Santa Cruz e Parnamirim, e na Bahia, Remanso, Casa Nova, Juazeiro e Uauá. Como uma primeira abordagem das regiões selecionadas, foram realizadas 12 entrevistas com instituições locais relacionadas ao objeto de pesquisa. Ao todo, foram realizadas visitas em 50 domicílios, onde um adulto ou o casal responsável foi entrevistado, com um equilíbrio não-intencional entre homens e mulheres. Devido à diversidade das regiões visitadas, e do tempo total

em campo – 60 dias – os resultados deste estudo podem ser úteis para a compreensão da transição social experimentada nesta parte do Brasil.

Embora o Semiárido seja tradicionalmente a região mais pobre do Brasil, um novo fator transformou essa pobreza: a ascensão de programas sociais de larga escala desde o início da década de 2000. Neste artigo, o caso de um desses programas será analisado devido sua notória importância no Semiárido: o Programa Um Milhão de Cisternas, conhecido como P1MC. O “Programa de Formação e Mobilização para conviver com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais” foi criado por movimentos sociais e organizações não-governamentais e financiado em sua origem por recursos de ajuda internacional. Atualmente, ele é financiado exclusivamente com recursos públicos. O programa tem como objetivo disseminar uma tecnologia social para transformar a relação entre famílias e água. Trata-se de uma cisterna para captar água da chuva, construída com placas de cimento e de fácil utilização. O programa visa beneficiar cerca de cinco milhões de pessoas no Semiárido com uma fonte permanente de água para beber e cozinhar.

Sendo assim, a Articulação do Semiárido (ASA) elaborou assim o supracitado programa. Além disso, o programa foi concebido para ser acompanhado por uma etapa de formação de pedreiros, assim como das famílias beneficiárias, considerando a gestão e valorização da cisterna recebida (DUQUE, 2008). Inicialmente, o projeto foi financiado por organizações internacionais de ajuda humanitária e, em 2003, o governo federal se torna a principal fonte de recursos do programa, introduzindo o P1MC em suas políticas sociais. A ASA se tornou, assim, a instituição não-governamental que mais recebe recursos financeiros públicos no país.

O funcionamento das cisternas de placa é bastante simples. Ela coleta água da chuva que cai no telhado da casa em um tanque semi-subterrâneo de 16.000 litros. A quantidade de água armazenada é suficiente para o consumo de uma família média (4 pessoas) durante a estação seca, que pode durar até oito meses. O isolamento total do reservatório associado com técnicas de limpeza simples garantem a qualidade da água, destinada para consumo humano: beber e cozinhar. Famílias beneficiárias devem contribuir na construção de tanques e também abrigar os pedreiros. A construção de cada tanque leva cerca de cinco dias e todo o material e pagamento dos pedreiros é realizado pela ASA.

O programa visa beneficiar cerca de cinco milhões de pessoas no Semiárido, dando-lhes uma fonte permanente de água limpa para beber e cozinhar. A população-alvo constitui o conjunto de pessoas mais pobres das zonas rurais da região, definida pelo programa como famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, com residência permanente nas áreas rurais, e sem acesso ao sistema público de água. As categorias prioritárias são: 1) famílias chefiadas por mulheres solteiras; 2) famílias com crianças de até 6 anos; 3) famílias com crianças e adolescentes que frequentam a

escola; 4) famílias com adultos com 65 anos ou mais; 5) famílias com pessoas com deficiência (ASA, 2015).

Os critérios de prioridade são utilizados por um fórum formado pela ASA em cada município ou microrregião para decidir quais comunidades serão beneficiadas. Este fórum é composto por organizações que fazem parte da ASA, mas também representantes das comunidades. Ele é o gestor local para a formação, transferência de recursos, construção e monitoramento de cisternas em cada região. Ele também é responsável pela definição de quais comunidades serão beneficiadas pelo segundo programa da ASA, “O Programa Uma Terra e Duas Águas”, o P1+2, que consiste na construção de outras tecnologias sociais de armazenamento de água em grande escala para a produção de alimentos e criação de animais.

Em maio de 2015, o P1MC contava com 578.689 cisternas construídas (ASA, 2015), na imensa maioria dos 1.133 municípios do Semiárido, com mais de 12.000 pedreiros capacitados. Estes pedreiros são também uma forma de transferência de recursos na região, uma vez que eles são pagos pelo programa, e trabalham no entorno de suas comunidades.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Diversos trabalhos vêm no P1MC uma alternativa ao clientelismo relacionado à distribuição de água no Nordeste (DINIZ, 2002; SABOURIN, 2010; FERREIRA, 2009). Bursztyrn e Chacon (2011) alertaram para a sobrevivência do carro-pipa, mas esperavam que a universalização das cisternas eliminasse o problema. Neste artigo, mesmo sem discordar da possibilidade dessa alternativa, colocaremos em evidência como práticas clientelistas podem resistir à chegada das cisternas, não só operando apesar delas, mas por meio delas.

Poucos são os trabalhos que encontramos que fazem eco a essa abordagem. Nelson e Finan (2009) acreditam que o clientelismo está tão enraizado nas relações sociais no Nordeste que mesmo programas sociais de alívio das consequências da seca reforçam essa estrutura social. Em um estudo de caso do P1MC, Santos (2005) destaca a submissão dos agentes operadores do programa à relações clientelistas e paternalistas.

Antes de darmos continuidade à discussão, faz-se necessário apresentar uma definição do termo “clientelismo”. Ao contrário de seu uso corrente, a definição sociológica do termo é precisa, e seu uso adequado nos permite observações de seu desenvolvimento ao longo do tempo e devidas comparações internacionais. Muitos são os trabalhos que invocam o termo “clientelismo” sem apresentar definição, ou o confundindo com conceitos correlatos. Alguns o usam para designar trocas visando maximização dos interesses; outros o usam para qualificar organizações e sistemas

políticos. O conceito tem assim perdido seu potencial analítico, tornando-se de difícil operacionalização.

Apesar da multiplicidade de definições, poucos autores se lançaram em uma sistematização de tais conceitos, resgatando suas dimensões essenciais. Entre eles, destaca-se Hilgers (2011), que propõe não uma redefinição, mas uma reestruturação da definição clássica do termo:

Além de ser uma troca em que os indivíduos maximizam seus interesses, o clientelismo envolve longevidade, caráter difuso, contato face-a-face, e desigualdade. Ou seja, é um relacionamento pessoal duradouro entre indivíduos de status sócio-político desigual. Determinar essas características [...] determina a posição analítica do clientelismo no nível microssociológico (HILGERS, 2011, p. 568).

Destacando suas cinco dimensões essenciais (maximização de interesses, longevidade, caráter difuso, contato face-a-face, desigualdade), distingue-se mais facilmente o clientelismo de fenômenos tais como: compra de voto, direcionamento eleitoral de recursos públicos, assistencialismo, corrupção, etc. Ou seja, não é possível falar em “Estado clientelista” ou “programa clientelista”, sem fugir da definição do termo, a não ser que esses sejam desenhados (e de certa forma institucionalizados) como tal. O risco é perder de vista as práticas clientelistas de fato e direcionar críticas aos pontos errados.

Além da racionalidade econômica, Médard (1978) aponta o elemento moral do dever que orienta a relação patrão-cliente: a nobre obrigação do superior em ajudar e proteger, e a do inferior de retribuir de forma equivalente. Se o relacionamento é reduzido à retribuição coagida, reciprocidade e legitimidade desaparecerem, tornando-se pura exploração ao invés de uma relação clientelista. Este sentimento de dívida ou obrigação para com o patrão só é possível através da naturalização da (desigual) relação primária ou situação objetiva.

Em geral, aceita-se que o clientelismo seja uma forma de dominação que aliena os sujeitos e reforça a pobreza e a dependência. O principal argumento usado para apoiar esta hipótese é que maior é o poder do patrão quanto mais isolados os clientes estão uns dos outros. Portanto, uma consciência coletiva de interesse seria impedida de emergir, deixando os clientes impotentes com o aumento de necessidades críticas e baixo poder de barganha (MÉDARD, 1978). A ampla aceitação dessa noção pode impedir os pesquisadores de verem o clientelismo também como redes, e não apenas como uma relação isolada entre duas pessoas. Neste contexto, a organização coletiva pode ser incentivada pelo clientelismo, como no comportamento eleitoral organizado (ANSELL, 2014).

Diversos autores vão concordar que o clientelismo é um componente fundamental da ordem social no Nordeste brasileiro. Em um contexto rural de precariedade material, relações clientelistas se tornam um aspecto fundamental de sobrevivência (FINAN; NELSON, 2009). Médard (1976) considera o clientelismo uma forma de estruturação de relações interpessoais, contribuindo à

integração social. Essa contribuição pode ser indireta, amortecendo conflitos, ou direta, articulando grupos heterogêneos.

4 SECA E DOMINAÇÃO NO SEMIÁRIDO

A compreensão da pobreza do Semiárido deve necessariamente passar pelo estudo de sua história recente. Aí se encontra a gênese de um sistema de criação e manutenção da pobreza ainda presente hoje. É uma relação complexa entre, por um lado, uma maioria da população pobre agrária, lidando com difíceis condições climáticas, e, por outro lado, as elites políticas locais, que controlam os recursos ambientais, econômicos e políticos. Assim, essas elites foram capazes de criar um meio de reprodução relacionada à insegurança hídrica na região, através de um sistema de clientelismo político que marcou o Semiárido até o final do século XX, conhecido como coronelismo. As elites locais controlavam o acesso a reservatórios hídricos construídos com recursos públicos, concentrados em suas propriedades (CUNNIFF, 1970).

Esta estrutura social deixou uma enorme população rural em situação de pobreza, e mesmo com um crescimento precário em todo os séculos XVIII e XIX, nenhuma estratégia para reduzir a vulnerabilidade à fome foi pensada para os pobres do Semiárido. Este cenário social é a base do sistema de formação da pobreza crônica do Semiárido: a indústria da seca. As elites comerciais e os coronéis encontraram nos recursos públicos de emergência, especialmente em períodos de secas severas, uma forma de enriquecer muito mais eficaz do que as atividades agrícolas já em declínio[†].

Ao longo do século XX, os recursos destinados para o alívio de secas severas foram utilizados na construção de grandes reservatórios de água que serviram como ferramenta fundamental para o clientelismo formado na região. Sensível às secas que marcaram o início do século XX, os estados mais ricos do sul concediam recursos financeiros para ajudar o Nordeste, destinados à construção de infra-estruturas para reduzir os efeitos de secas futuras. Tais recursos foram usados para pagar trabalhadores pobres da região, visando a garantia de um rendimento mínimo que lhes permitia sobreviver. Estas obras ficaram conhecidas como “frentes de emergência”, presentes na região até o final do século. No entanto, não existia controle sobre a utilização destes recursos, enviados diretamente às elites locais. As péssimas condições de trabalho eram, assim, apenas o início de uma estrutura de relações sociais mais complexa.

[†] O historiador Mike Davis apoia a tese de que o subdesenvolvimento que marca o Semiárido no final do século XIX e começo do século XX é resultado de três fatores: 1) o controle do capital econômico brasileiro pelos ingleses, especialmente no que diz respeito ao mercado de algodão, a última tentativa de sobrevivência dos pequenos agricultores; 2) o declínio da economia do Nordeste e concentração do capital pela elite do café de São Paulo; 3) da marginalidade da região contra o poder das elites da zona costeira (DAVIS, 2001).

Os grandes reservatórios eram construídos nas propriedades destes mesmos membros das elites políticas, e o acesso a eles também estava sob seu controle, caracterizando-se como a ferramenta fundamental de dominação e manutenção de seu poder. Com a construção de estradas na região, uma importante ferramenta do sistema irá aparecer no Semiárido: os caminhões-cisterna. Os carros-pipa, ou simplesmente pipa, como são comumente chamados, normalmente operam em escala municipal ou regional, em épocas de secas mais severas.

As famílias pobres eram dependentes daqueles que controlavam o acesso aos reservatórios e transporte da água. Esta garantia de sobrevivência era dada em troca do apoio político, deixando essa população presa em um círculo vicioso de insegurança hídrica e dependência. As experiências de falta de água são um bom indicador para a compreensão da evolução da pobreza no Semiárido e, mais especificamente, a importância recente de programas sociais na última década. Não se trata de atribuir ao clima o permanente estado de pobreza na região. Em vez disso, essas experiências incluem fatores já conhecidos, como a posse da terra, a restrição de mercado, desagregação familiar forçada e relações legitimadas de dominação, entre outros (CHACON, 2007).

Os relatos recolhidos sobre as rotinas de busca por água colocam em evidência tal configuração. As mulheres dedicavam dias inteiros, de duas a quatro vezes por semana, em distâncias variáveis, chegando a casos de 10 km por trajeto. A rotina comum das entrevistas foi resumida por uma entrevistada:

Antes a gente bebia água de cacimba. Mas aqui na região, a água era salobra. Aí a gente ia buscar lá no poço, dava mais de 3 km. Tirava um dia e ia encher os potes, baldes. Eu cansei de pegar um jumento, com duas ancoretas, e em cada uma dessas ancoretas cabia 3 latas e meia, e aí colocava mais outro balde de 20 litros em cima da cangalha, e um na cabeça de 18 litros. [...] Aí eu mesmo sou prova viva por que antes de a gente chegar aqui, eu fazia essa rotina. No dia de lavar roupa, aquele dia era perdido. Quando a gente levava algo de comer, a gente passava o dia lavando roupa e merendava por lá mesmo, com o que levava. E quando não levava, era o dia com água, lavando roupa. Só comia às 5 horas [da tarde], quando voltava pra casa, já com a roupa seca. Cansei de fazer isso. Isso há 8 anos atrás (Beneficiária do P1MC, Parnamirim-PE).

A qualidade da água é outra questão recorrente nas entrevistas. Quando os rios secavam, restavam apenas reservatórios artesanais. Normalmente eram buracos cavados no chão sem nenhuma proteção, sem cobertura de fundo ou tampa. Este tipo de tanque recebe nomes diferentes dependendo da região e formato. Os mais comuns nas localidades visitadas foram as cacimbas e barreiros.

Estes reservatórios são quase sempre insuficientes para o consumo familiar ao longo de toda a estação seca, além da água ser frequentemente salobra e compartilhada com os animais. É aqui que os carros-pipa entram em ação. Em princípio, tratam-se de proprietários particulares, geralmente ligados a políticos e grandes proprietários de terra. Alguns municípios possuem carros-pipa, mas não o suficiente para cobrir toda sua área.

5 IMPACTO DO P1MC: CONTINUIDADE OU REVOLUÇÃO NO SEMIÁRIDO?

A chegada das cisternas do P1MC mudou a paisagem do Semiárido brasileiro. Elas desempenham um papel particularmente importante na vida das mulheres, porque são elas as responsáveis pelo abastecimento de água da casa. Ter ao lado da casa uma fonte de água é uma mudança radical em seu cotidiano. Um dos objetivos declarados da construção em massa de cisternas no Semiárido é enfraquecer o clientelismo político e a indústria da seca na sua base: a insegurança hídrica experimentada pelos pobres, como explica um entrevistado membro de ONG que faz parte da ASA:

Quando a gente começou com essa estória de construir cisterna, a gente imaginou que realmente a gente ia acabar com o pipa, né? A gente disse "A gente vai realmente dar uma tacada aqui no motor que move essa estória toda, que é os pipas e tal, compra de voto" (Agente de ONG, Juazeiro-BA).

A partir do momento em que as famílias têm uma fonte confiável e gratuita de água, que lhes permitem suprir suas necessidades mais básicas, os coronéis perdem seu principal meio de dominação. Assim, a utilização dos recursos comuns como um meio de influência política é muito reduzida, pelo menos inicialmente.

Se o P1MC contribui para o rompimento da relação de dominação e dependência que existia entre as famílias e as elites locais, sua capacidade em aumentar significativamente o poder de ação dessas famílias é limitado. Deve-se notar que o aumento significativo de seu padrão de vida, bem como o processo de transformação social causados pela chegada do P1MC e diversos outros programas sociais – em especial o Programa Bolsa Família – não impedem a continuação de um tipo de dependência das famílias pobres no Semiárido.

Apesar da revolução que essas cisternas podem representar na vida material dessas famílias, muitas críticas são feitas por parte dos beneficiários, bem como pelos responsáveis do programa. A primeira é a quantidade de água acumulada, que nem sempre é suficiente para cobrir o período de seca. Isto também diz respeito à utilização da água da cisterna, concebida para proporcionar água para o consumo humano. O uso da água para além do consumo familiar – beber e cozinhar – significa necessariamente o fim prematuro da reserva. Algumas instituições entrevistadas levantaram esta questão, apontando que a administração da cisterna é de responsabilidade da família, e para as pessoas que sempre tiveram acesso a água de má qualidade, tomar banho ou lavar a roupa com água limpa é um passo muito importante.

Este problema tem várias causas, mas uma consequência importante é a permanência dos carros-pipa na região. Além do problema de qualidade da água posta em tanques com estes caminhões, um círculo vicioso é criado:

A água da cisterna é uma água pra uma família beber e cozinhar, uma família de cinco pessoas durante um período de seis a oito meses, beber e cozinhar. O que acontece? O camarada, a família, não tem a segunda água (cisterna de produção). Aí o cara chega da roça de tarde, tá (sic) cansado, tem que tomar um banho, e toma banho com água da cisterna. E por outro lado, os vereadores, os caras que querem manter, dizem "usa cara, a hora que secar eu boto um pipa aí, é só você pedir que eu boto aí". Hoje tem uma certa facilidade de conseguir isso (Agente de ONG, Juazeiro-BA).

O uso excessivo da água da cisterna é motivado pela sua disponibilidade irrestrita oferecida pelas elites políticas locais. Neste caso, as cisternas são utilizadas para o armazenamento de água transportada pelos carros-pipa em toda a região. Assim, com seu padrinho político garantindo água quando a cisterna estiver vazia, a família oferece o seu voto e apoio político. O sobre-consumo de água é incentivado e as famílias perdem o controle da gestão da cisterna.

Se você for considerar, uma cisterna de dezesseis mil litros, ela só dá pra atender pra beber e cozinhar mal. Não dá pra tomar um banho, não dá pra fazer uma higiene mínima. E isso considera um volume de consumo muito pequeno. [...] Essas cisternas foram idealizadas com essa filosofia: de atender a um consumo básico, beber e cozinhar. Mas por outro lado, você não vive sem tomar um banho, sem lavar uma roupa. [...] Se antes a família andava três quilômetros ou cinco quilômetros carregando uma lata d'água na cabeça, seja lá como for, uma água de má qualidade. Se antes ela percorria essa distancia, e hoje a cisterna está no quintal da casa, os hábitos de uso de água vai mudar. Então ela deixa de necessitar aquela quantidade de água limitada carregada na cabeça, pra usar muito mais agora com mais facilidade. Isso é ruim? Não é. Por outro lado, a cisterna não foi idealizada, como política pública, com esse objetivo. E hoje as cisternas no meio rural estão funcionando muito mais como caixa d'água do que como um reservatório de captação de água da chuva. Naturalmente, o número de carros-pipa deve ter aumentado muito no Semi-árido, quando era pra diminuir. Quando a política foi criada, foi banir carro-pipa no Semi-árido. E hoje ele tem um reservatório, o meu cabo-eleitoral, o meu vereador, o meu deputado, tá (sic) dizendo que a hora que eu precisar de água é só avisar pra ele que ele manda o carro-pipa. Agora a preocupação maior não é a questão da água chegar, da quantidade. Mas é a questão da qualidade. Esta água é tratada? Dificilmente. (Agente da EMBRAPA Semiárido, Petrolina-PE).

A origem da água depositada nas cisternas é geralmente desconhecida, e em nossas entrevistas institucionais acredita-se unanimemente que muitas vezes é imprópria para consumo humano. Não há controle externo, mesmo quando a origem da água transportada é boa: os carros-pipa também são usados para levar água de qualidade inferior para animais. Na região da represa de Sobradinho e em torno do açude de Pinhões, no município de Uauá, houve relatos de coleta de água pelos pipas em áreas vizinhas a sistemas agrícolas irrigados, no qual há uso intensivo de agrotóxicos. As consequências para a saúde humana ainda são pouco compreendidas de forma

sistemática, porém diferentes entrevistados institucionais sugeriram uma possível relação com a incidência de câncer.

Os proprietários destes caminhões muitas vezes fazem parte das elites políticas locais, que encontraram ali um mercado lucrativo. Quando os mais pobres não podem pagar um carro-pipa particular, as ligações de apadrinhamento são eficazes e cada família vai procurar seu padrinho, que consegue mobilizar recursos públicos para situações de emergência e manter a sua influência entre seu patrocínio. Ainda assim, vale ressaltar que a diferença em relação à situação anterior à chegada das cisternas é que a água não é utilizada como uma ferramenta de domínio explícito, porque as famílias podem escolher ficar apenas com a água de seu reservatório. Antes essas famílias não tinham escolha durante as estações secas, e sua sobrevivência dependia dos coronéis. É o PIMC que rompe esta dependência, garantindo às famílias mais pobres uma fonte confiável de água. Com exceção dos anos de seca extrema.

Para atender a demanda em alta, o Exército brasileiro – sob coordenação da Defesa Civil – é normalmente acionado para gerir a distribuição de recursos de emergência. Na impossibilidade de se fazer toda a distribuição, considerando a localização remota de diversas vilas e sítios, cabe aos agentes do exército gerir os recursos. A prática observada foi a seguinte: esses agentes identificam as demandas mais urgentes, onde se encontram as famílias mais isoladas e em maior vulnerabilidade; a essas comunidades são distribuídos vales que serão entregues aos carros-pipa no momento da entrega da água (preenchimento da cisterna); os agentes do exército contratam os carros-pipa e indicam a localização das famílias; o pagamento é feito com base no retorno de tais vales, confirmando a devida entrega.

Diversos problemas foram identificados neste processo ao longo dos municípios visitados. Em primeiro lugar, a identificação de comunidades vulneráveis passa sempre por algum filtro, que pode ser a prefeitura ou Sindicato dos Trabalhadores Rurais. Neste caso, o favorecimento de pessoas próximas a tais atores foi crítica corrente. Em alguns municípios, a distribuição dos carnês com o vales foram entregues diretamente ao sindicato, que poderia distribuí-los arbitrariamente. Em outros, os vales foram distribuídos a líderes comunitários que, por sua vez, distribuam os vales. Tais práticas evidenciariam conflitos internos e isolaram famílias com menor participação comunitária.

De forma a apressar o cumprimento da meta de um milhão de cisternas (para 2008, quando do seu lançamento), no final de 2011 o governo federal delegou às prefeituras a distribuição de cisternas de plástico/PVC, que são instaladas mais rapidamente. Essas ações estão atualmente sob a tutela do Programa Água para Todos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Agentes ligados à ASA chamam a atenção para alguns graves problemas relacionados a essas cisternas. Além do valor elevado, sua qualidade é inferior às construídas pela ASA. Os casos das

cisternas de plástico ganharam repercussão nacional quando começaram a “derreter” quando expostas às altas temperaturas. Preocupações com a liberação de químicos do plástico nessas circunstâncias também são constantemente levantadas.

O segundo problema mencionado por nossos entrevistados foi a perda das ações de conscientização que acompanhavam a implementação das cisternas do P1MC, visando a valorização da cisterna e seu cuidado. O efeito desta formação pode ser facilmente observado: o discurso das famílias visitadas destacando a importância da água e sua independência mostra uma mudança de mentalidade. A reprodução dos discursos das ONGs que trabalham no P1MC nos leva a considerar um efeito significativo do processo de formação e sensibilização que acompanha a construção das cisternas. Mais especificamente, vários termos e frases usadas pelos entrevistados demonstram apropriação da ideia de que a água é um "direito fundamental" e que "a única solução para o Semiárido são as cisternas." A noção de propriedade e, portanto, de responsabilidade, também era comum nas entrevistas, especialmente porque para a maioria das famílias, a cisterna é a primeira ferramenta de armazenamento de água que elas "realmente possuem", pelo menos a primeira de "boa qualidade".

Com a segurança hídrica garantida, acompanhado por uma série de mudanças materiais, tais como universalização de energia elétrica ou melhores estradas, também se transformou a relação da população com a região. Apesar do fato de que o apego à terra nunca foi perdido, a nova configuração material e social do Semiárido desencadeou uma onda migratória de retorno de uma parte da população que deixou a região nas últimas décadas. As transformações são vistas pelos entrevistados como um fenômeno único de transformação completa da sociedade, uma percepção compartilhada também entre as ONGs que trabalham no Semiárido, como evidenciado pelo seguinte trecho:

Mas eu sempre pergunto pra turma: vocês tão vendo ainda grandes migrações aqui no Nordeste? Não. Tá vendo ainda aquela mortalidade infantil que a gente via, de morrer criança todos os... não, não tá. Tá vendo frente de emergência? Não. Alguém aqui já ouviu falar em saque? Aí o pessoal vai tentar lembrar pela memória. Alguns lembram que há 10, 12 anos atrás... então aquilo que era de mais terrível no Semiárido brasileiro, você não houve falar mais. E o que é que mudou? O clima mudou? Não, o clima tá ficando mais complicado, né? (Agente ONG, Ouricuri-PE).

Este entrevistado refere-se a um dos mais dramáticos eventos das principais secas do Sertão: os saques, a invasão das cidades por parte da população rural que sofre de fome, em busca de comida armazenada. Bem como a alta mortalidade infantil e as ondas migratórias, estes episódios são agora parte do passado, embora não muito distante, vistos como impossíveis de ocorrerem novamente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem ignorar os avanços materiais e sociais promovidos pelo programa de distribuição de cisternas, concluímos diante do exposto neste artigo que esses avanços são, no mínimo, restritos. A água continua a ser um recurso escasso e as elites têm o poder de controlar sua distribuição. A insegurança hídrica, mesmo que de forma mais branda, continua a servir os interesses das elites locais para se manterem no poder. Apesar da dominação e dependência enfraquecerem, o sistema de clientelismo não mostra nenhum sinal de desaparecer, já que as cisternas construídas com recursos públicos servem de ferramenta para a distribuição condicional de água.

Nesse sentido, destacamos cinco pontos em guia de conclusão.

A participação de diferentes atores em práticas clientelistas evidencia a diversificação das práticas clientelistas. Se antes a figura do coronel proprietário de terra dominava o espaço público – e mesmo o privado – no Semiárido nordestino, este papel é dificilmente reproduzido atualmente. A análise da rede clientelista de distribuição de água evidencia a pluralidade de atores envolvidos na disputa pelo controle de recursos públicos. Mesmo na presença de figuras centralizadoras – em geral prefeitos – o poder dos intermediários, burocratas e técnicos, agentes federais, militares, sindicatos, ONGs, entre outros, é prova da transformação da paisagem político-institucional do Semiárido.

Mais padrões significa maior concorrência e, por isso, maior poder de barganha dos clientes. Obviamente, a pluralidade de atores não transforma por si só a situação dos clientes, que ainda assim podem estar submetidos a violentas relações de dominação. Entretanto, entendemos que essa pluralidade aumenta o valor dos serviços prestados pelos clientes – em geral, o apoio político – pelo aumento da concorrência. As transformações materiais promovidas por programas sociais, tais como o PIMC, eliminam a dependência explícita dos clientes em relação aos padrões, dando-lhes a oportunidade para a renegociação dos termos de suas relações.

Nem todas as práticas observadas podem ser caracterizadas como clientelismo. É preciso diferenciar clientelismo de práticas semelhantes. Essa diferenciação importa não apenas por motivos políticos – pela carga negativa que o termo clientelismo carrega – mas para fins acadêmicos: comparar o comparável. Por exemplo, a troca de um carro-pipa pelo apoio político familiar no momento pré-eleição está longe da construção de uma relação íntima de reciprocidade definida por normas morais. Trata-se de compra de voto, fenômeno de igual importância para a compreensão do cenário político da região, mas com funcionamento distinto. O uso da influência do presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais para direcionar recursos escassos aos seus próximos também não pode ser visto como clientelismo, já que o determinante dessa ação se encontra na proteção comunitária que ultrapassa a moral cívica, mas não na mútua busca pela

maximização de interesses. O prefeito que concentra a distribuição de água em áreas onde se encontra sua base eleitoral está fazendo direcionamento eleitoral de recursos públicos, conhecido como pork-barreling, mas não clientelismo (mesmo se orientados por lógicas semelhantes). Como defendido acima, clientelismo envolve uma relação pessoal entre duas pessoas, mesmo que intermediada por terceiros. Essa relação é benéfica para ambas partes, e o sentimento de dívida da parte do cliente é determinada pela sua incapacidade de retribuir à altura do serviço (ou bem) oferecido pelo patrão. A relação evolui, assim, em intimidade ao longo do tempo.

Tendo a vulnerabilidade das famílias pobres do Semiárido em vista, percebe-se que as práticas aqui relatadas aumentaram o poder delas em acessar recursos. Não se deve perder de vista a contribuição do PIMC em reduzir a vulnerabilidade de seus beneficiários. Os relatos da rotina pela busca de água evidenciam a transformação objetiva na situação dessas famílias, que não pode ser desconsiderada. O uso dessa ferramenta para práticas clientelistas e outras formas de dominação ou uso político não invalidam sua eficácia. Na verdade, esse potencial só tende a aumentar quanto mais presente as cisternas estiverem e o potencial de armazenamento de água por comunidade aumente.

Imaginar que o PIMC poderia acabar com o clientelismo no Semiárido pode ter sido esperança irreal, mas elas transformaram completamente os termos dessas relações. Não devemos com isso cair em conformismo ou culturalismo, responsabilizando a “cultura” nordestina pelo insucesso completo de políticas sociais. Na verdade, políticas sociais desta natureza podem ter em vista o enfraquecimento de relações clientelistas – como também foi o caso do Programa Bolsa Família e sua estratégia de distribuição de renda diretamente às famílias –, mas este não pode ser seu objetivo único; e, por isso, não devem ser condenadas se falharem neste aspecto. Em todo o tipo de política social, especialmente as voltadas para regiões marcadas pela desigualdade social e relações de dominação, mecanismos de empoderamento de seus beneficiários devem ser buscados. É improvável que alguma delas guarde o segredo para o fim do clientelismo, mas tendo em vista o conjunto de políticas existentes, já se observa uma mudança radical na situação dos mais pobres, não só material, mas também em relação aos padrões e demais atores que controlam o acesso a recursos públicos no Nordeste.

Uma política pública, como o PIMC, não traz em si nada além de uma possibilidade. A forma como a política é absorvida no espaço social e político pelos atores envolvidos irá, de fato, determinar o seu real impacto na realidade. A apropriação da água das cisternas para outros usos que não os previstos inicialmente (beber e cozinhar) são um exemplo. A reinvenção das relações assimétricas de poder na combinação entre carros-pipa e cisternas é outro exemplo. Em vez de rejeitar a política diante do desvio parcial dos objetivos iniciais, há um rico aprendizado a ser tirado

dessa experiência. E este deve retroalimentar o planejamento de estratégia de convivência com o Semiárido em um processo contínuo de aprimoramento e ajustes de acordo com novos contextos.

Agradecimentos

Algumas pessoas e instituições foram fundamentais para a realização logística da pesquisa na qual este artigo se baseou, entre as quais gostaríamos de destacar: Gildo Pereira de Araújo (Embrapa Algodão), as ONGs Caatinga (Ouricuri) e Chapada (Araripina), o Projeto Dom Helder Camara (MDA/FIDA), e Jorge Murilo (BNB/Juazeiro-Bahia).

REFERÊNCIAS

AB'SÁBER, A. N. Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. **Estudos Avançados**, 13(36), Dossiê Nordeste Seco, 1999.

BARRIENTOS, A.; SEBANTIBÁÑEZ, C. New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, 41(1), 2009.

BURSZTYN, M., & CHACON, S. S. Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no Semiárido Nordeste. **Estudos Sociedade e Agricultura**, 19, 30–61, 2011.

CHACON, S. S., **O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no Semi-árido**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

CUNNIFF, R. **The Great Drought: Northeast Brazil, 1877-1880**. Phd thesis. Austin: Texas University, 1970.

DAVIS, M. **Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World**. London: Verso, 2001.

DINIZ, P. C. O. **Ação coletiva e convivência com o semi-árido: a experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano**. Dissertação de Mestrado. - Departamento de Sociologia, Universidade Federal da Paraíba, 2002.

DONALD, N. R.; FINAN, T. J. Praying for Drought: Persistent Vulnerability and the Politics of Patronage in Ceará, Northeast Brazil. **American Anthropologist**, vol.111, nº3, 2009: 302-316.

DUQUE 2008

FERREIRA, I. de A. R. **Água e política no sertão: desafios ao Programa Um Milhão de Cisternas**. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável,- Universidade de Brasília, 2009.

HILGERS, T. Clientelism and conceptual stretching: differentiating among concepts and among analytical levels. **Theory and Society**, v. 40, n. 5, p. 567-588, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Brasília: IBGE,2010. Disponível: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME-MDSC. **O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010**. Brasília: MDS, 2011.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL-MI. **Nova Delimitação do Semiárido brasileiro**. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2005.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT-MEA. **Ecosystems and human well-being: synthesis**. Washington, D.C.: Island Press, 2005.

MÉDARD, J.-F. Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique. **Revue française de science politique**, v. 26, n. 1, p. 103-131, 1976.

SABOURIN, E. Multifuncionalidade e relações não-mercantis: manejo de recursos comuns no Nordeste. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 58, p. 151-169, Jan./Abr. 2010.

SANTOS, D. M. **A poeira, as pedras e a água**: o Programa Um Milhão de Cisternas em Tobias Barreto-SE. Dissertação de Mestrado,-Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Universidade Federal de Sergipe, 2005.